

Der neue Kindes- und Erwachsenenschutz aus Sicht der Politik

von Regierungsrätin Manuela Weichelt-Picard, Vorsteherin der Direktion des Innern Kanton Zug¹

Ein zentraler Teil des staatlichen Sozialwesens der Kantone wird mit der Totalrevision des Vormundschaftsrechts im ZGB umgebaut und professionalisiert. Dies erfordert namentlich den Aufbau neuer Strukturen. Das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht tangiert den sensiblen Bereich der persönlichen Rechte. Kinder und Jugendliche, die den staatlichen Schutz brauchen, haben Anrecht auf eine sorgfältig konzipierte, gut organisierte und professionelle Behörde und ebensolche Dienste. Die Autorin plädiert dafür, dass die Umsetzung des neuen Rechts durch die Kantone darum als Chance zu einem kleinen Quantensprung zugunsten von schutzbedürftigen Menschen wahrgenommen und das Potenzial des neuen Rechts ausgeschöpft wird. Sie konkretisiert dies anhand der Projektfortschritte im Kanton Zug.

Le nouveau droit de la protection des mineurs et des adultes: une vision politique

Avec la révision complète du droit tutélaire, une part essentielle des tâches sociales qui incombent aux cantons vont se trouver entièrement redéfinies et professionnalisées. Cette réforme implique, notamment, la mise en place de nouvelles structures. La protection des mineurs et des adultes touche au domaine sensible des droits personnels. Les enfants et les mineurs dont la situation nécessite une protection de la part de l'État doivent pouvoir compter sur des autorités professionnelles, bien organisées et constituées de manière adéquate, de même que sur des services compétents. L'auteur insiste pour que la mise en oeuvre du nouveau droit soit saisie par les cantons comme une opportunité de réaliser un réel progrès en faveur des personnes ayant besoin de protection et pour que les potentialités du nouveau droit soient effectivement réalisées. Il concrétise ses attentes en signalant les progrès qu'apportent les projets en préparation dans le canton de Zoug.

Il nuovo diritto di protezione dei minori e degli adulti nell'ottica della politica

Una parte del settore centrale del servizio sociale pubblico dei cantoni, in conseguenza della revisione totale del diritto tutelare, dovrà essere riorganizzata e professionalizzata. Ciò esige la progettazione di nuove strutture. Il diritto di protezione dei minori e degli adulti collide con la sfera sensibile dei diritti personali. Minori e giovani che abbisognano della protezione dello Stato hanno diritto di disporre di un'autorità accuratamente concepita, bene organizzata, professionalizzata e dei servizi accessori. L'autrice preconizza che l'assoggettamento al nuovo diritto sia per i cantoni un'occasione per fare un salto di qualità in favore di persone bisognose di protezione e che il potenziale del nuovo diritto sia impiegato esaurientemente. Essa concretizza ciò con i progressi conseguiti dai progetti del Canton Zugo.

¹ Referat, gehalten an der SKOS-Tagung zur Sozialhilfe und dem neuen Erwachsenen- und Kinderschutz vom 11. März 2010 in Biel.

Überblick

1. Ausgangslage im Kanton Zug
2. Vorgehensweise Projektorganisation
3. Modell für den Kanton Zug
4. Herausforderungen in der Umsetzung
5. Fazit

1. Ausgangslage im Kanton Zug

Damit sie unsere bisherige politische Beurteilung des neuen Kinder- und Erwachsenenschutzrechts nachvollziehen können, beschreibe ich Ihnen einleitend die bestehenden Rahmenbedingungen im Kanton Zug:

- Der Kanton Zug ist mit seinen 207 km² der drittkleinste Kanton und weist Ende Dezember 2009 rund 115 000 EinwohnerInnen aus. Die Distanzen im Kanton Zug sind somit kurz und die Grösse ist überschaubar. Der Kanton ist in 11 politische Einwohnergemeinden aufgeteilt, wobei die Gemeindegrössen relativ homogen sind: Zwei der Gemeinden haben über 20 000 EinwohnerInnen (Zug: 26 624, Baar: 22 305), die übrigen Einwohnergemeindenzahlen belaufen sich zwischen 14 997 und 2030. Sämtliche Einwohnergemeinden verfügen über einen professionellen Sozialdienst. Der Bereich Vormundschaft wird jeweils von der Vormundschaftssekretärin bzw. Vormundschaftssekretär geleitet. Ende 2008 bestanden 937 Massnahmen (202 wurden im Jahr 2008 neu errichtet).
- Wie in den meisten deutschschweizer Kantonen sind auch im Kanton Zug die Gemeinderäte Vormundschaftsbehörde. Es sind somit für politische Ämter gewählte Personen, welche die Funktionen der Vormundschaftsbehörde wahrnehmen.
- Als Besonderheit im Kanton Zug sind die Bürgergemeinden zu beachten. Die Bürgerräte haben im Vormundschaftswesen dieselbe Funktion wie die Gemeinderäte: Der Bürgerrat ist für die in der Bürgergemeinde wohnhaften BürgerInnen zuständige Vormundschaftsbehörde. Somit bestehen im Kanton Zug insgesamt 22 Vormundschaftsbehörden.
- Für die operative Umsetzung der verfügbaren Mandate sind unterschiedliche Organisationsformen vorhanden. Die Stadt Zug verfügt als einzige Gemeinde über eine Amtsvormundschaft. Einige Gemeinden (EG Risch und Hünenberg, BG Risch, Hünenberg und Cham) haben sich zusammengeschlossen und lassen ihre Mandate durch die Betreuungsstelle Ennetsee (2 Amtsvormundinnen) führen. Auch die Berggemeinden haben sich im Bereich Mandatsführung vertraglich zusammen geschlossen. Viele Mandate werden indes durch MitarbeiterInnen der gemeindlichen Sozialdienste geführt. Ein grosser Teil der Mandate (40%) wird überdies von Privatpersonen wahrgenommen. Zudem besteht im Kanton Zug eine Kinderschutzzfachstelle, welche im Auftrag von Gemeinden und Kanton Sozialabklärungen macht und Mandate führt. Bei den Bürgergemeinden wird der Bereich Vormundschaft in der Regel nicht von professionellen Mitarbeitenden geführt.

Zusammenfassend könnte man die Ausgangslage im Kanton wie folgt charakterisieren:

- Einerseits ist die Struktur des staatlichen Sozialwesens stark kommunal geprägt, was auch den bisherigen politischen Vorstellungen im Kanton entspricht. Die Einwohnergemeinden verfügen alle über professionelle Sozialdienste, indes verfügt keine über ein genügend grosses Einzugsgebiet, welches für eine Professionalisierung des Vormundchaftswesens geboten ist.
- Andererseits verlangt das neue Kindes- und Erwachsenenschutzrecht eine stärkere Professionalisierung und damit auch eine Regionalisierung.
- Der Kanton Zug hat aufgrund seiner Grösse und Struktur ideale Voraussetzungen für eine zentrale Organisation.

2. Partizipatives Vorgehen

Wir haben uns entschieden, bei den Vorarbeiten für die Umsetzung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechtes im Kanton Zug die von der Revision betroffenen Stellen von Anfang an in das Projekt einzubeziehen, um eine möglichst gute politische Abstützung zu erreichen. In der Projektgruppe waren deshalb sowohl die GemeindepräsidentInnen, die BürgerpräsidentInnen, die SozialvorsteherInnen, das Kantonsgericht, die VormundschaftssekretärInnen, wie auch die Kinderschutz-Fachstelle vertreten. Mit der Unterstützung eines externen Beraters hat die Projektgruppe unter der Co-Leitung einer juristischen Mitarbeiterin des Direktionssekretariates und des Leiters Kantonales Sozialamt einen Grundlagenbericht erarbeitet. Darin sind die wichtigsten Punkte der Umsetzung skizziert. Nachdem der Gesamtregierungsrat die Grundsatzentscheide gefällt hatte, wurden die wichtigsten AkteurInnen im Vormundchaftswesen, die Gemeindepräsidien, die SozialvorsteherInnen, die Bürgergemeinderäte sowie die VormundschaftssekretärInnen im Rahmen von gesonderten Vorträgen persönlich vorab informiert. Anschliessend haben wir den Grundlagenbericht anlässlich einer konferenziellen Anhörung den VertreterInnen der Einwohner- und Bürgergemeinden erläutert und zur Diskussion gestellt.

3. Modell für den Kanton Zug

- Das für den Kanton Zug erarbeitete Modell weist folgende Charakteristik auf:
- *Verwaltungsbehörde statt Gericht*: Eine gerichtliche Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde wäre nur dann sinnvoll, wenn sämtliche familienrechtlichen Belange von derselben Gerichtsinstanz beurteilt würden. Die heutige Zivilgerichtsorganisation müsste aufgrund der vielfältigen Aufgaben der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) mit einem Abklärungsdienst und weiteren rückwärtigen Diensten ergänzt werden, damit die notwendigen Kompetenzen wie Sozialarbeit, Psychologie, Pädagogik oder Treuhandwesen vorhanden wären. Eine solche Anpassung der Gerichtsstruktur ist aber im Kanton Zug im Rahmen der Einführung der neuen eidgenössischen Zivilpro-

- zessordnung nicht vorgesehen, sodass diese Variante schnell verworfen wurde.
- *Eine zentrale Fachbehörde:* Aufgrund der Gemeindestruktur im Kanton Zug war schnell klar, dass eine zentrale Fachbehörde für das ganze Kantonsgebiet zu bilden ist. Keine der Gemeinden verfügt über ein den Empfehlungen der KOKES entsprechendes Einzugsgebiet von über 50000 EinwohnerInnen und regionale Verwaltungseinheiten fehlen im Kanton Zug.
 - *Die Frage der Trägerschaft* – Kanton oder Gemeinden – forderte den nächsten richtungsweisenden Entscheid. Die Bürgergemeinden kommen als Trägerinnen einer Fachbehörde nicht infrage, da sie sich von der Struktur und von den geringen Fallzahlen her nicht dafür eignen. Dies bedeutet gleichzeitig, dass bei einer Trägerschaft durch die Einwohnergemeinden die Bürgergemeinden in die neue Organisation einzubinden wären. Bei der Ansiedelung der neuen Fachbehörde auf Gemeindeebene wäre der Aufbau einer neuen Trägergemeinschaft (z.B. Zweckverband mit Einwohner- und Bürgergemeinden) in der kürzester Zeit erforderlich gewesen. Auch bei dieser Trägerschaftslösung wäre aufgrund der Einwohnerzahl lediglich die Schaffung einer Behörde sinnvoll gewesen. So war also klar, dass das Kinder- und Erwachsenenschutzrecht aus den Strukturen der einzelnen Gemeinden herausgelöst werden muss. Diese und andere Überlegungen haben uns bewogen, den Kanton als Träger der neuen Kindes- und Erwachsenenbehörde dem Kantonsparlament zu beantragen.
 - Mit der Organisation der Kindes- und Erwachsenenbehörde als kantonale Verwaltungsbehörde ist sachlogisch *das Verwaltungsgericht als Beschwerdeinstanz* vorzusehen. Das Verwaltungsgericht des Kantons Zug ist bereits heute die gerichtliche Beschwerdeinstanz im Vormundchaftswesen. Mit der Professionalisierung der Fachbehörde rechtfertigt es sich, nur noch eine materielle Beschwerdeinstanz innerhalb des Kantons vorzusehen. Da das Bundesrecht zwingend direkt eine gerichtliche Beschwerdeinstanz vorsieht, fällt der Regierungsrat als verwaltungsinterne Beschwerdeinstanz somit weg. Der Regierungsrat bleibt indes Aufsichtsbehörde. Dabei ist gewährleistet, dass aufsichtsrechtliche und beschwerderechtliche Tätigkeit nicht mehr vermischt werden.
 - Eine weitere schwierige Frage betrifft *die Organisation der professionellen Mandatsführung*. Wie bereits erwähnt, werden aktuell die vormundschaftlichen Mandate im Kanton Zug unter unterschiedlichen Organisationsformen geführt. Wir sehen vor, parallel zur künftigen Organisation der Fachbehörde die professionelle Mandatsführung ebenfalls auf Kantonsebene aufzubauen. Fachbehörde und Mandatsführung werden somit derselben Organisationseinheit angehören. Die konkrete Mandatsführung erfordert eine Nähe zur Fachbehörde, damit die Instruktion und Beratung respektive die periodische Anpassung des verfügbaren Mandates gezielt erfolgen kann. Damit die Fachbehörde diese vielfältigen Aufgaben gegenüber der Berufsbeiständigen und Berufsbeistände optimal wahrnehmen kann, soll ihr das Mandatsführungszentrum unterstellt werden. Im Kanton Zug ist somit ein zentrales kantonales Mandatsführungszentrum (Amtsbeistandschaft) zu bilden.

- *Kostentragung durch den Kanton:* Mit der Neuorganisation des gesamten Kindes- und Erwachsenenschutzes stellt sich auch die Finanzierungsfrage neu. Im Kanton Zug wurden die Aufgabenteilung und der innerkantonale Finanzausgleich kürzlich neu gestaltet (Zuger Finanz- und Aufgabenreform [ZFA]). Darin wurde der Grundsatz aufgestellt, dass dasjenige Gemeinwesen, welches für eine Aufgabe zuständig ist, auch die entsprechenden Kosten zu tragen hat. Dementsprechend wird grundsätzlich der Kanton neu die Kosten im Vormundchaftsbereich zu tragen haben. Darunter fallen die Kosten der Fachbehörde inkl. der unterstützenden Dienste wie auch die Kosten der professionellen Mandatsführung und die Folgekosten der verfügten Massnahmen. Aufgrund der Professionalisierung und der neuen Aufgaben der Fachbehörde ist insgesamt mit einer Kostensteigerung zu rechnen. Die Finanzierung des Vormundchaftswesens durch den Kanton führt somit zu einer voraussichtlichen Entlastung der Gemeinden von jährlich rund 4,3 Mio. Franken und zu einer entsprechenden Mehrbelastung des Kantons.

4. Herausforderungen für die Umsetzung

Wir stehen nun im Kanton Zug am Punkt, an dem die wichtigsten Eckwerte des «Modells Zug» definiert sind. Aus heutiger Sicht sehen wir trotzdem noch eine Reihe von zentralen Herausforderungen, die es zu meistern gilt, damit das Vorhaben auch erfolgreich umgesetzt werden kann:

- Vorerst stellt sich für uns aktuell die Frage, wo und wie die neue Behörde und ihre Dienste *strukturell* in der Staatsverwaltung angesiedelt werden sollen. Wie kann die nötige Unabhängigkeit der Behörde am besten gewährleistet werden? Wie kann die neue Organisation gut geführt werden? Wie kann die Frage der Schnittstellen am besten gelöst werden? Hier können wir vielleicht auch von den Erfahrungen anderer Kantone, deren Beispiele wir heute gesehen haben, profitieren.
- Dann gilt es, das Projekt erfolgreich durch den *weiteren politischen Entscheidungsprozess* zu bringen. Das neue Recht tangiert die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden im Sozialbereich und die traditionellen Vorstellungen der sogenannten «Bürgerinnen- und Bürgernähe». Und nicht zuletzt ist auch im Kanton Zug nicht auszuschliessen, dass die Professionalisierung im Sozialbereich nicht auf uneingeschränkte Akzeptanz trifft.
- Nach dem politischen Prozess muss unmittelbar der *Aufbau der neuen Organisation* an die Hand genommen werden, damit das neue Recht auch wirklich ab dem 1. Januar 2013 umgesetzt werden kann. In sehr kurzer Zeit sind fachlich qualifizierte Behördemitglieder sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für die Dienste zu rekrutieren. Es ist eine umfangreiche und funktionstüchtige Infrastruktur (z.B. Räume) bereitzustellen. Die Überführung vom alten ins neue Recht, von der alten in die neue Organisation ist vorzubereiten, sodass die neue Organisation ab dem ersten Tag funktionieren und ihre Aufgaben wahrnehmen kann.

- Eine wichtige Aufgabe wird es anschliessend sein, die neuen *Schnittstellen* sinnvoll zu gestalten. Neben der neuen Schnittstelle zur Sozialhilfe, die an der heutigen Tagung thematisiert wird, wird auch die Vernetzung mit vielen privaten Beratungsstellen, Schulen und sozialen Einrichtungen von Bedeutung sein.
- Interessant zu verfolgen dürfte die Frage sein, wie sich das neue Recht auf das *Verhältnis zwischen privaten und beruflichen Amtsträgerinnen und Amtsträgern* auswirken wird. Bei aller nötigen Professionalisierung und Kantonalisierung möchte der Kanton Zug auch in Zukunft nicht auf das Potenzial der privaten Beiständigen und Beistände verzichten. Der Frage, wie es gelingt, geeignete Privatpersonen zu finden, zu instruieren, zu begleiten und weiterzubilden, muss inskünftig eine hohe Aufmerksamkeit zukommen.
- Eine offene Frage ist schliesslich, ob sich Synergien mit den neuen Verordnungen des Bundes im Bereich der *Kinderbetreuung und Adoption* – Stichworte «kantonale Fachbehörde» und «kantonale Fachstelle» – mit der Fachbehörde und ihren unterstützenden Diensten ergeben können.

5. Fazit

Die Umsetzung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts stellt hohe Anforderungen an die Kantone: Ein zentraler Teil des staatlichen Sozialwesens der Kantone wird umgebaut, professionalisiert, neue Strukturen müssen aufgebaut werden.

Das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht tangiert den sensiblen Bereich der persönlichen Rechte. Kinder und Jugendliche, die den staatlichen Schutz brauchen, haben Anrecht auf eine sorgfältig konzipierte, gut organisierte und professionelle Behörde und ebensolche Dienste. Die Umsetzung des neuen Rechts durch die Kantone sollte darum als Chance wahrgenommen werden.

Das neue Bundesrecht ist dabei erst die halbe Miete. Jetzt sind die Kantone gefordert. Sie müssen dafür sorgen, dass das Potential des neuen Rechts auch zugunsten von schutzbedürftigen Menschen realisiert wird. Das ist in sachlicher wie zeitlicher Hinsicht sehr anspruchsvoll. Aber alle 100 Jahre sollte uns auch in der Schweiz ein «kleiner» Quantensprung gelingen.