

Die Umsetzung des neuen Erwachsenenschutzrechts in den Kantonen

Interdisziplinäre Fachbehörden sollen Laiengremien ersetzen

Diana Wider, Zentralsekretärin der Konferenz der kantonalen Vormundschaftsbehörden (VBK), zeigt sich zuversichtlich, dass die Kantone bei der Umsetzung des neuen Erwachsenenschutzrechts in erster Linie fachlich und nicht politisch entscheiden.

Barbara Steiner

Frau Wider, das neue Erwachsenenschutzrecht führt in den Kantonen zu einschneidenden strukturellen und organisatorischen Veränderungen. Erwarten Sie Verzögerungen bei der Einführung?

Diana Wider: Nein. Die Referendumsfrist ist am 16. April 2009 ungenutzt abgelaufen. Der Bundesrat legt demnächst fest, wann das neue Recht in Kraft treten wird. Informellen Umfragen zufolge zeichnet sich der 1. Januar 2013 als Starttermin ab. Bis dann sind die Kantone bereit. Anfang 2012 wäre angesichts des umfangreichen Anpassungsbedarfs zu knapp.

Welches ist die Kernaufgabe der Kantone?

Wider: Das A und O des neuen Rechts ist die Behördenorganisation. Künftig sind Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden interdisziplinäre Fachbehörden. Die Kantone müssen sie mit mindestens drei Mitgliedern, die aufgrund fachlicher Kriterien ausgewählt werden, besetzen. Ansonsten sind sie in der Ausgestaltung der Behörde frei. Die VBK hat diese relativ unverbindliche Vorgabe mit Empfehlungen zu Händen der Kantone ergänzt. Sie hat beispielsweise konkret ausgeführt, was unter dem Begriff «Fachbehörde» zu verstehen ist und welche berufliche Herkunft die Mitglieder haben sollten. Unseres Erachtens müssen die Disziplinen Recht und Sozialarbeit in den Gremien vertreten sein, für Fragen im Bereich des Kinderschutzes zudem die Pädagogik oder die Psychologie. Die Interdisziplinarität, die übrigens nur im französi-

schen Gesetzestext ausdrücklich erwähnt wird, garantiert, dass ein Sachverhalt aus unterschiedlichen Blickwinkeln beleuchtet wird. Dies wird einer umfassenden Situationsanalyse am ehesten gerecht.

Die heutigen Vormundschaftsbehörden sind vielerorts Milizgremien.

Wider: Gemäss Gesetzesbotschaft und Äusserungen von Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf ist die Miliztätigkeit grundsätzlich auch in Zukunft noch möglich. Eine der Hauptforderungen der VBK ist aber, dass die Mitglieder der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden künftig nicht zwingend voll-, aber zumindest hauptamtlich tätig sind. Egal, um welchen Fachberuf es sich handelt: Wer ihn kompetent ausüben will, kann nicht einfach jeden zweiten Mittwochabend während zweier Stunden darin tätig sein, sondern die Tätigkeit muss regelmässig ausgeübt werden, damit eine gewisse Routine entwickelt werden kann. Dies gilt auch für Mitglieder der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden. Wenn diese wirklich – wie im Gesetz vorgegeben – als Fachbehörden wirken sollen, können sie unseres Erachtens keine Milizgremien sein.

In welchen Einzugsgebieten sollen die Gremien wirken?

Wider: Professionalität setzt neben einschlägigem Fachwissen auch Praxiserfahrung und somit eine bestimmte Anzahl zu behandelnder Fälle voraus. Eine Studie der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit und der Universität Genf aus dem Jahr 2008 zeigt, dass ein Zusammenhang besteht zwischen der Restriktivität des Eingriffs und der Anzahl geführter Massnahmen: Je weniger Fälle ein Gremium hat, desto restriktiver sind die Massnahmen, weil deren Verhältnismässigkeit nicht richtig eingeschätzt wird. Eine erfahrene Behörde kann mit dem zur Verfügung stehenden Instrumentarium differenzierter umgehen. Wir empfehlen deshalb ein Einzugsgebiet von 50 000 bis 100 000 Einwohnerinnen und Einwohner pro Behörde. Mit durchschnittlich 70 000 Personen pro Be-



Foto: Barbara Steiner

Diana Wider, Zentralsekretärin der Konferenz der kantonalen Vormundschaftsbehörden.

hörde würde sich die Anzahl Gremien von heute 1700 auf 112 verringern. Mit einer Zahl zwischen 100 und 150 wären wir zufrieden.

Diese Organisation dürfte einiges mehr kosten als die heutige.

Wider: Die finanziellen Folgen sind noch nicht abschätzbar. Das Ganze wird etwas kosten, das ist klar. Fachlichkeit ist nicht gratis. Bisher gibt es allerdings keine Anzeichen dafür, dass die Kantone aus Spargründen möglichst kostengünstige Modelle anstreben. Überall wird mit Hochdruck an guten Lösungen gearbeitet. Auch das Interesse an Verknüpfung und Erfahrungsaustausch ist gross. Anfang April haben 40 Personen aus 23 Kantonen an einer von der VBK organisierten Tagung zum Thema teilgenommen.

Besteht somit die Chance, dass sich die Kantone im Kindes- und Erwachsenenschutz etwas annähern?

Wider: Das Interesse an einem Austausch ist ziemlich neu. Bisher hat sich jeder Kanton mehr oder weniger auf das Geschehen innerhalb seiner eigenen Strukturen konzentriert. Dass nun eine

Öffnung oder zumindest ein Interesse, wie andere Kantone diese Herausforderung lösen, zu beobachten ist, ist erfreulich. Die VBK hat eine Reihe von Projekten festgelegt, mit denen wir die Kantone unterstützen wollen, beispielsweise eine Diskussionsplattform, verschiedene Schulungsangebote, Neuauflagen von Mustersammlungen, verschiedene Publikationen, Organisationsberatung, Projektmanagement und Coaching. Je nach Bedürfnis der Kantone werden wir das Angebot noch erweitern.

Was hat die VBK bisher getan, um die Vereinheitlichung der Vormundschaftspraxis zu fördern?

Wider: Bisher war dies schwierig, weil das Recht von rund 1700 verschiedenen Vormundschaftsbehörden in 26 verschiedenen kantonalen Organisationsformen angewendet wurde. Zu konkreten Fragen haben wir aber schon bisher Empfehlungen herausgegeben, beispielsweise zum Verfahren der Übertragung von Massnahmen an die neue Wohnsitzgemeinde oder zum mündelsicheren Anlegen von Vermögen.

Umsetzung des neuen Erwachsenenenschutzrechts

Die Empfehlungen der VBK zur Behördenorganisation und weitere Informationen zur neuen Erwachsenenenschutzgesetzgebung und zu den entsprechenden Umsetzungsarbeiten in den Kantonen können im Internet heruntergeladen werden:

www.vbk-cat.ch → AKTUELL

National- und Ständerat haben das neue Erwachsenenenschutzrecht in beachtlichem Tempo behandelt.

Wider: Das war in der Tat eine aussergewöhnliche Leistung. Immerhin handelt es sich um eine Jahrhundertrevision – das geltende Vormundschaftsrecht stammt aus dem Jahr 1907–, deren Ausarbeitung inklusive Vorabklärungen 16 Jahre in Anspruch genommen hatte. Ob die Dimension der Vorlage bis ins letzte Detail erkannt wurde, lässt sich aufgrund der Debatte nicht abschätzen. Das neue System sieht ja massgeschneiderte Massnahmen vor. Was dies für die anordnenden Behörden und ausführenden Mandatsträgerinnen und -träger konkret bedeuten wird, kann noch kaum jemand abschätzen. Man wird die Ausgangslage viel gründlicher als heute analysieren und abklären müssen, wo Ressourcen vorhanden sind, an die sich anknüpfen lässt. Die Massnahmen müssen verhältnismässig sein, das heisst, es ist so viel wie nötig und so wenig wie möglich anzuordnen. Die Verhältnismässigkeit spielt künftig auf drei Ebenen eine Rolle: erstens bei der Wahl der Massnahme, also Begleit-, Vertretungs-, Mitwirkungs- oder umfassende Beistandschaft, zweitens bei der Wahl der Aufgabenbereiche – persönliche Fürsorge, Vermögensverwaltung und/oder Rechtsverkehr – und drittens bei der Wahl der Wirkung, also mit oder ohne Einschränkung der Handlungsfähigkeit. Diese drei Schablonen können aufeinandergelegt werden, und dadurch entsteht eine Vielfalt an individualisierten Unterstützungsmöglichkeiten. Die Festlegung solcher massgeschneiderter Massnahmen ist sehr anspruchsvoll und aufwendig. Die Arbeit der künftigen Kindes- und Erwachsenenenschutzbehörden wird sich stark von jener der heutigen Vormundschaftsgremien unterscheiden.

Welches Vorgehen der Kantone würden Sie begrüssen?

Wider: Meines Erachtens wäre es ideal, wenn alles, was heute noch kommunal organisiert ist, kantonalisiert würde. Dies würde auch Sinn machen vor dem Hintergrund, dass künftig der Kanton direkt haftet für Schäden, den Mandatsträgerinnen und -träger beispielsweise bei der Vermögensverwaltung verursachen. Heute ist es zuerst der Mandatsträger, dann die Vormundschaftsbehörde und erst dann der Kanton. Mit der neuen Haftungsregelung ist es im Interesse der Kantone, dass professionell gearbeitet wird und kein Anlass zu Haftungsklagen besteht. Den Anspruch auf professionelle Arbeit kann der Kanton dadurch zum Ausdruck bringen, dass er die Aufgaben selber übernimmt oder zumindest konkrete Vorgaben macht, wie die Fachbehörden ausgestaltet werden müssen. In der Westschweiz sind die Vormundschaftsbehörden im Übrigen schon heute kantonale Gerichtsorganisationen, teilweise mit Delegation an Kreise. Aber auch in der West-

schweiz besteht noch Handlungsbedarf, weil ausschliesslich Juristinnen und Juristen in den Vormundschaftsgerichten tätig sind. Die Fachlichkeit ist mangels Interdisziplinarität auch hier noch nicht gegeben.

Wie frei werden die Fachbehörden in der Ausgestaltung ihrer Aufgaben sein?

Wider: Die Forderung nach massgeschneiderten Massnahmen lässt sehr viel Spielraum offen. Wie dieser ausgefüllt wird, hängt von der Professionalität der Behördenmitglieder ab. Deshalb ist es ja so wichtig, dass hier Fachleute wirken und nicht politisch gewählte Laien, die aufgrund von Begebenheiten aus der eigenen Biografie Entscheide fällen.

Ist eine engagierte Laienbehörde nicht einem bürokratischen Gremium vorzuziehen?

Wider: Nein, die Hauptamtlichkeit ist uns ein grosses Anliegen. Was zählt, ist die Wirksamkeit eines Eingriffs. Wenn ein Kind gefährdet ist oder eine erwachsene Person ihre Interessen nicht mehr wahrnehmen kann, zählt einzig, dass die von der Behörde ergriffenen Massnahmen wirksam sind. Die Kosten und der bürokratische Aufwand dürfen kein Argument sein. Bei Kinderschutzmassnahmen zum Beispiel darf es keine Rolle spielen, dass Eltern nette Nachbarn oder gute Steuerzahler sind. Bei Laienbehörden besteht viel stärker als bei Fachbehörden die Gefahr, dass solche Faktoren einen Entscheid beeinflussen.

Auch Fachleute werden sich im neuen System zuerst zurechtfinden müssen.

Wider: Die Hochschule Luzern – Soziale Arbeit bietet schon heute Schulungen für Mitglieder von Vormundschaftsbehörden und vormundschaftliche Mandatsträgerinnen und -träger an, und wir sind bereits daran, unser Angebot auf die neuen Anforderungen auszurichten. Wir gehen davon aus, dass die Nachfrage nach Schulungsangeboten sehr gross sein wird.

Mancherorts ist die Vormundschaftsbehörde heute mit der Sozialbehörde identisch.

Wider: Angesichts der Anforderungen an eine interdisziplinäre Fachbehörde und der Ausgestaltung als unabhängiges Fachorgan wird dies nicht mehr möglich sein. Für die Beurteilung einer komplexen psychosozialen Situation und des adäquaten Handlungsbedarfs sind andere Kompetenzen notwendig als für die Beurteilung von Entscheidungen im Sozialhilferecht. Zudem besteht die Gefahr, dass bei einer Personalunion Entscheidungen im Kindes-

Zeithorizont der Umsetzungsplanung

Im April 2009 haben in praktisch allen Kantonen zumindest erste Vorarbeiten zur Umsetzung des neuen Erwachsenenschutzrechts begonnen. Anlässlich des von der VBK initiierten interkantonalen Fachaustauschs führte Mitorganisator Urs Vogel bezüglich des Zeithorizonts der kantonalen Umsetzungsplanung Folgendes aus: Damit die neuen Behörden per Inkrafttreten (Annahme: 1.1.2013) funktionsfähig sind, müssen in der kantonalen Umsetzungsplanung folgende drei Phasen durchlaufen werden:

1. In einer ersten Phase sind Entscheide betreffend Organisationsform (Gericht oder Verwaltungsbehörde), Trägerschaft (Kanton/Bezirk/Kreis/Gemeinde), Zusammensetzung der Fachbehörde und administrativer Support sowie Finanzierungsfragen zu fällen. Diese Grundsatzentscheide müssen bis zirka Mitte 2010 vorliegen.
2. In einer zweiten Phase findet der politische Gesetzgebungsprozess statt. Für diese Phase ist mit mindestens 12 bis 18 Monaten zu rechnen, also Mitte 2010 bis Ende 2011.
3. In der dritten Phase finden der operative Aufbau der Fachbehörde, der Infrastruktur und die Vorbereitung der Mandats-/Verfahrensübernahmen statt. Je nach Neuorganisation ist auch für diese Phase mit mindestens 12 Monaten zu rechnen, also Anfang bis Ende 2012. (bas)

Diese und weitere Angaben zum Projektmanagement sind ebenfalls unter

www.vbk-cat.ch → AKTUELL

zu finden.

und Erwachsenenschutz mit sachfremden Einflüssen belastet werden. So besteht beispielsweise das Risiko, dass aus finanziellen Gründen auf die Fremdplatzierung eines Kindes verzichtet wird.

Künftig müssen alle Kantone die Heimaufsicht explizit regeln.

Welche Lösungen zeichnen sich hier ab? Lässt sich bereits abschätzen, wie streng die Kontrollen sein werden?

Wider: Die bundesrechtliche Forderung, dass die Kantone alle Wohn- und Pflegeeinrichtungen, in denen urteilsunfähige Personen betreut werden, einer Aufsicht unterstellen, ergibt sich aus dem Schutzbedürfnis dieser Personen. Heute kommt es vor, dass bestimmte öffentlich-rechtliche Heime in manchen Kantonen keiner Aufsicht unterstehen. Dem wird nun mit der bundesrechtlichen Aufsichtspflicht ein Riegel geschoben. Der Spielraum der Kantone bleibt aber gross: Die Einzelheiten der Aufsicht werden nämlich von den Kantonen bestimmt, insbesondere die Form, die

Häufigkeiten der Kontrollen und möglichen Sanktionen. Welcher Art und wie streng die Kontrollen sein werden, lässt sich noch nicht abschätzen. Aus den Beratungen des Parlaments geht aber klar hervor, dass Kontrollbesuche auch unangemeldet stattfinden können. Die verschiedenen Neuerungen – neben der Aufsichtspflicht insbesondere auch die bundesrechtlichen Vorschriften für bewegungseinschränkende Massnahmen – werden generell dazu führen, dass die einzelnen Einrichtungen Konzepte erarbeiten müssen, die zweifellos zur Qualitätssteigerung beitragen. Für die Heimlandschaft Schweiz gibt es in diesem Sinn eine Verbesserung. Zu bedauern ist lediglich, dass die Aufsichtspflicht nur für Heime besteht, die Urteilsunfähige beherbergen; konsequent wäre eine Aufsichtspflicht für sämtliche stationären Einrichtungen.

Wer kontrolliert die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden?

Wider: Gegen Entscheide der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde kann bei einem Gericht Beschwerde erhoben werden. Heute entscheidet in der Deutschschweiz die administrative Aufsichtsbehörde über Beschwerden gegen Entscheide der Vormundschaftsbehörde, und viele Kantone haben zwei Aufsichtsinstanzen. Wir empfehlen, die Aufsicht künftig einer einzigen Instanz zu übertragen. Die neuen Behörden werden professioneller arbeiten als die bisherigen, und den heutigen, auf Bezirksebene angesiedelten Aufsichtsbehörden wird es an der Nähe zum Thema mangeln, weil sie nicht mehr Beschwerdeinstanz sind. Die Aufsichtsbehörden sollten unseres Erachtens auf Kantonsebene als Inspektorat den gerichtlichen Beschwerdeinstanzen angegliedert werden. So ist der Informationsfluss gewährleistet.

Wie schätzen Sie die Chancen ein, dass die Kantone sich Ihren Vorstellungen gemäss organisieren?

Wider: Ich bin aufgrund verschiedener Signale von Fachpersonen als auch von Politikerinnen optimistisch, dass die Kantone ihre Verantwortung wahrnehmen. Ich hoffe und glaube daran, dass die Kantone fachlich und nicht politisch entscheiden werden – zugunsten der betroffenen Menschen.

Diana Wider, Juristin und angehende Sozialarbeiterin, ist Zentralsekretärin der Konferenz der kantonalen Vormundschaftsbehörden (VBK) und Dozentin an der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit.
