

Ein Gesetz ist nur so gut wie seine AnwenderInnen

Text: Diana Wider

Behördenorganisation im neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrecht: Was die Kantone wie umsetzen können

Das neue Erwachsenenschutzrecht bedeutet für die Kantone eine grosse Herausforderung: Neben diversen materiellen Ausführungsbestimmungen müssen insbesondere die Behördenstrukturen neu organisiert werden. Der Handlungsspielraum der Kantone ist dabei gross – es wird an ihnen liegen, ob das neue Kindes- und Erwachsenenschutzrecht die geforderte Professionalität bringt.

Um die quantitativ erweiterten und qualitativ anspruchsvolleren Aufgaben adäquat erfüllen zu können, fordert der Bundesgesetzgeber eine Professionalisierung des Vormundschaftswesens. Die Mandatsführung ist in weiten Teilen professionalisiert; Handlungsbedarf besteht bei den anordnenden Behörden sowie den Aufsichts- und Beschwerdeinstanzen. Bei der Ausgestaltung der neuen Behördenorganisation belässt der Bund den Kantonen grosse Freiheiten.

Bis zum Inkrafttreten des neuen Rechts (voraussichtlich am 1.1.2013) haben der Bund und die Kantone verschiedene Ausführungsbestimmungen zu erlassen.¹



Diana Wider

ist Juristin, angehende Sozialarbeiterin und Verantwortliche des Kompetenzzentrums Kindes- und Erwachsenenschutz der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit. Als Generalsekretärin der Konferenz der Kantone für Kindes- und Erwachsenenschutz KOKES ist sie mit verschiedenen Umsetzungsfragen der Kantone konfrontiert.

Im Folgenden wird ausgeführt, welchen Handlungsspielraum die Kantone bei der Behördenorganisation haben und wie sie diesen nutzen. Die Angaben beruhen auf Tendenzen anlässlich einer Umfrage der Konferenz der Kantone für Kindes- und Erwachsenenschutz KOKES vom Januar 2010.

Neue Behördenorganisation: interdisziplinäre Fachbehörden

Die Vormundschaftsbehörden müssen künftig als interdisziplinär zusammengesetzte Fachbehörden ausgestaltet sein (in der Deutschschweiz sind die Vormundschaftsbehörden heute grossmehrheitlich politisch gewählte Laienbehörden, in der Westschweiz grossmehrheitlich Gerichte mit JuristInnen), und die Beschwerden gehen direkt an eine gerichtliche Instanz (in der Deutschschweiz bisher verwaltungsinterne Instanzen, z. B. Bezirksrat oder Regierungsstatthalter). Schweizweit entsteht ein grosser Reorganisationsbedarf. Interdisziplinarität und Professionalität sind wichtige Anliegen bei der Umsetzung der neuen Behördenorganisation – der Sozialen Arbeit bietet sich eine grosse Chance, sich als unabhängige Disziplin zu positionieren.²

Kernstück des neuen Erwachsenenschutzrechts bilden die interdisziplinären Fachbehörden: Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) ist eine interdisziplinär zusammengesetzte Fachbehörde, die ihre Entscheide in der Regel mit mindestens drei Mitgliedern fällt. Diese bundesrechtlichen Vorgaben belassen den Kantonen einen grossen Handlungsspielraum – die Konferenz der Kantone für Kindes- und Erwachsenenschutz KOKES hat Empfehlungen ausgearbeitet, wie dieser Handlungsspielraum aus fachlicher Sicht genutzt werden kann.³ Von Bundesrechts wegen gilt: Bis auf die Mindestzahl von drei Mitgliedern und die

KOKES

Konferenz der Kantone für Kindes- und Erwachsenenschutz

Die Konferenz der Kantone für Kindes- und Erwachsenenschutz KOKES (bis 31.12.2009: Konferenz der kantonalen Vormundschaftsbehörden VBK) ist ein Verbindungsorgan zwischen den kantonalen Aufsichtsbehörden im zivilrechtlichen Kindes- und Erwachsenenschutz. Sie bezweckt die Koordination von Fragen des zivilrechtlichen Kindes- und Erwachsenenschutzes und die Förderung der Zusammenarbeit unter den Kantonen und mit dem Bund. Das Generalsekretariat der KOKES wird an der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit geführt. Am 26. Mai 2010 findet unter der Leitung der KOKES mit allen 26 Kantonen zum zweiten Mal ein interkantonaler Fachaustausch zur Umsetzung des neuen Rechts statt.

> Auf www.kokes.ch finden sich verschiedene Fachtexte zum neuen Erwachsenenschutzrecht allgemein sowie zu den Umsetzungsarbeiten in den Kantonen.

Auswahl der Mitglieder aufgrund von Kriterien der Fachlichkeit (damit ist es nicht mehr möglich, dass politisch gewählte Gemeinderäte als Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde amten) können die Kantone die innere Organisation dieser Fachbehörde frei bestimmen. Im Folgenden werden die ersten Tendenzen abgebildet, wie die Kantone ihren diesbezüglichen Handlungsspielraum nutzen.

Organisationsform: Gericht oder Verwaltungsbehörde

Die meisten Kantone bleiben der bisherigen Organisationsform treu: Wo die Vormundschaftsbehörden bisher Verwaltungsbehörden waren, werden auch die Fachbehörden Verwaltungsbehörden sein; wo die Vormundschaftsbehörden bisher gerichtliche Behörden waren, werden sie auch künftig gerichtliche Behörden sein. Einzig in den Kantonen AG, SH, TI und TG ist ein Systemwechsel vom heutigen Verwaltungsmodell zum gerichtlichen

Modell tendenziell möglich resp. wird geprüft (noch offen ist diese Frage in den Kantonen OW, GL, GR, JU, SG). Ein Wechsel vom Gerichts- zum Verwaltungsmodell ist nirgends Gegenstand der aktuellen Überlegungen.

Trägerschaft: Kanton oder Gemeinden

In der Deutschschweiz sind die Vormundschaftsbehörden heute zum grossen Teil kommunal organisiert. Kantonal organisiert sind die Vormundschaftsbehörden bereits heute in den Kantonen AI, BS, GE, GL, NE – dort wird auch nach neuem Recht der Kanton Träger sein. Einen Wechsel von der kommunalen zur kantonalen Trägerschaft zeichnet sich als Tendenz in folgenden Kantonen ab: AR, NW, SH, TI, UR, ZG; AG, BE, TG, SZ haben bereits entsprechende Vorentscheide gefällt. In den Kantonen LU, VS, ZH verbleibt die Trägerschaft voraussichtlich bei den Gemeinden (wobei sich im Gegensatz zu heute interkommunale Modelle abzeichnen). Noch offen ist die Organisationsebene im Kanton BL (hier wird ein kantonales und ein kommunales Modell ausgearbeitet) sowie in den Kantonen GR, OW, JU, SG. Aus Qualitätssicherungsgründen ist es von Vorteil, wenn die Steuerung zentral erfolgen kann – aus

diesem Grund ist kantonalen Modellen der Vorzug zu geben. Bei kommunalen Modellen sollte der Kanton bestimmte Rahmenvorgaben machen (z. B. Mindesteinzugsgebiet oder Mindestpensum festlegen), um Qualitätsunterschieden vorzubeugen.

Einzugsgebiet

Heute gibt es schweizweit rund 1400 Vormundschaftsbehörden mit sehr unterschiedlichen Einzugsgebieten: von weniger als hundert EinwohnerInnen bis zu mehreren Hunderttausend EinwohnerInnen. Die KOKES empfiehlt ein Einzugsgebiet von 50000 bis 100000 EinwohnerInnen. Mit Ausnahme des Kantons Wallis, wo die Einzugsgebiete der (inter)kommunalen Fachbehörden zwischen 1000 und 25000 EinwohnerInnen variieren (wobei auch hier gewisse Regionalisierungen noch möglich sind), folgen voraussichtlich alle anderen Kantone dieser Empfehlung (wobei die kleineren Kantone mit knapp oder weniger als 50000 EinwohnerInnen eine einzige kantonale Fachbehörde bilden: AR, AI, GL, NW, OW, UR). Von den heute rund 1400 Vormundschaftsbehörden werden ca. 140 bis 200 übrig bleiben (vgl. Info-Kasten).

Pensum der Behördenmitglieder⁴ (haupt- oder nebenamtlich oder Miliz)

Die Empfehlung der KOKES, dass das Behördenamt hauptberuflich ausgeübt werden soll, scheint sich durchzusetzen: Mit Ausnahme des Kantons Wallis planen alle Kantone für die Präsidien der Spruchkörper ein Pensum von mindestens 50 Prozent (FR) oder 80 Prozent und mehr (BE, BS, GE, NW, SZ, TI, TG, UR, ZG). Für die übrigen Mitglieder planen die Kantone – wiederum mit Ausnahme des Kantons Wallis – ein Pensum von mindestens 50 Prozent (NW, SZ, TG) oder 60 und mehr Prozent (BE, BS, UR, ZG). In den anderen Kantonen ist die Pensenfrage noch offen.

Zusammensetzung des Spruchkörpers

Die meisten Kantone planen einen Spruchkörper als Dreiergremium. Der Empfehlung der KOKES, die Spruchkörper als konstantes Gremium (Besetzung durch die immer gleichen drei Personen) auszugestalten, folgen diese Kantone: AG, BE, NW, TI, UR, ZH. Volatile Spruchkörper (Zusammensetzung durch drei Personen aus einer Mehrzahl von

Behördenmitgliedern) planen folgende Kantone: AR, BS, FR, SH, SZ, TG, VD, VS. Die restlichen Kantone haben sich noch nicht entsprechend festgelegt. In grossen Einzugsgebieten können pro Behörde zwei Spruchkörper, idealerweise je einer für Kindesschutz und einer für Erwachsenenschutz, gebildet werden (kommt in Frage in den Kantonen BE, BS, GE).

Als im Spruchkörper vertretene Disziplinen scheinen sich – wie von der KOKES empfohlen – das Recht, die Sozialarbeit und die Psychologie/Pädagogik durchzusetzen. In einem Teil der Kantone wird zusätzlich die Medizin erwähnt (z. B. BE, SO, ZG). Gemäss KOKES-Empfehlungen soll der Sachverstand durch entsprechende Ausbildung und nur ausnahmsweise durch Weiterbildung und Praxis erworben werden. Der Kanton Thurgau konkretisiert dies so: Bei einer Person mit einer anderen Ausbildung als den eingangs erwähnten Disziplinen wird verlangt, dass sie sich während einer mehrjährigen hauptberuflichen Tätigkeit im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes bewährt und fachlich weiterentwickelt hat.

Einzelkompetenzen

Die Fachbehörde fällt ihre Entscheide mit mindestens drei Mitgliedern. Die Kantone können für bestimmte Geschäfte Ausnahmen vorsehen. In einigen Kantonen besteht die Tendenz, diese Ausnahmen möglichst grosszügig zu umschreiben, sodass möglichst viele Geschäfte in Einzelkompetenz gesprochen werden können. Das hätte zwar schlanke Abläufe und schnellere Verfahren zur Folge, würde aber die Grundidee des neuen Rechts unterlaufen, denn die Interdisziplinarität ist ein wichtiger Grundpfeiler des neuen Rechts. So darf es bspw. nicht sein, dass Massnahmen, die nicht in die Handlungsfähigkeit eingreifen, in Einzelkompetenz verfügt werden, denn mit dieser Zuordnung wäre bereits ein Vorentscheid gefällt. Auch die Berichtsprüfung darf nicht in Einzelkompetenz erfolgen: Die Berichtsprüfung ist das zentrale Steuerungsinstrument der Fachbehörde, mit der sie ihre fachliche Aufsichtsfunktion gegenüber den eingesetzten MandatsträgerInnen wahrnimmt; diese Steuerung muss mit der nötigen interdisziplinären Fachkompetenz wahrgenommen werden. Die mit der Fachlichkeit der Behörde wiederhergestellte Hierarchie und die effektive Wahrnehmung der fachlichen Aufsicht dienen dem Rechtsschutz der

Umsetzung neue Behördenorganisation/geplante Anzahl Fachbehörden (1. Instanz) in den Kantonen
(Tendenzen Stand Januar 2010)

Aufgrund einer Umfrage der KOKES vom Januar 2010 lassen sich folgende Tendenzen abschätzen: Von den heute bestehenden rund 1400 Vormundschaftsbehörden werden ca. 140–200 übrig bleiben:

Kanton	aktuelle Tendenz (Stand Januar 2010)		Heutige Anzahl Vormundschaftsbehörden
	geplante Anzahl Fachbehörden	EinwohnerInnen pro Fachbehörde	
AG	6 (Verwalt.-Modell) 11 (Gerichtsmodell)	70 000–130 000 30 000–130 000	220
AR	1	53 000	20
AI	1	16 000	2
BL	Noch keine Angaben möglich		75
BS	1	190 000	1
BE	11	40 000–130 000	319
FR	7	13 000–86 000	7 (vor 2008: 29)
GE	8	57 000	5
GL	1	40 000	1 (vor 2008: 19)
GR	Noch keine Angaben möglich		21
JU	Noch keine Angaben möglich		64
LU	Noch offen		ca. 50 000
NE	1–2	86 000–172 000	6
NW	1	40 000	11
OW	1	35 000	7
SZ	2	70 000	30
SG	Noch keine Angaben möglich		76
SH	1	75 000	27
SO	3–5	3 KESB: >60 000 5 KESB: >30 000	23
TG	5	40 000–60 000	80
TI	3	70 000	18 (vor 2001: 245)
UR	1	35 000	20
VD	8	34 000–144 000	8 (vor 2005: 63)
VS	Noch keine Angaben möglich		99
ZG	1	110 000	22
ZH	12 (kant. Modell) 30–40 (komm. M.)	>30 000	171
Total	~140–200	~50 000	1420



von behördlichen Massnahmen betroffenen Personen.

Die grosse Mehrheit der Kantone (BL, BS, FR, NW, ZG, SZ, TG, VD, VS, ZG) plant eine Aufzählung der Einzelzuständigkeiten; der Kanton GE plant eine generelle Umschreibung (was – wie oben beschrieben – nicht unproblematisch erscheint), die restlichen Kantone haben noch nichts entschieden.

Abklärung

Der Fachbehörde obliegt auch die Abklärung. Diese kann durch die Fachbehörde resp. durch deren unterstützende Dienste zentral oder unter Einbezug externer Dienste erfolgen. Wie bei der Fachbehörde selber ist auch hier wichtig, dass die Abklärungsdienste fachlich qualifiziert sind (i. d. R. Sozialarbeitende mit juristischer Weiterbildung und JuristInnen mit

sozialarbeiterischer Weiterbildung) und solche Abklärungen regelmässig vornehmen (auch hier ist ein gewisses Mengenrüst nötig). Allenfalls können auch Berufsbeistandschaften (heutige Amtsvormundschaften) mit den Abklärungen beauftragt werden. Die massgeschneiderten Massnahmen stellen erhöhte Anforderungen an die Abklärung; kleinere Gemeinden werden die Abklärungen mangels genügender Fallzahl nicht mehr selber machen können. Um bei diesem wichtigen Verfahrensschritt die nötige Qualität erreichen zu können, sind für die Abklärung Standards festzulegen⁵ (durch die Fachbehörde oder die Aufsichtsbehörde).

Dezentrale Abklärungen sind bisher in den Kantonen AR, AG, BE, BS, GE, LU, SG, TI, UR geplant; zentral bei der (kantonalen) Fachbehörde geführt werden die

Abklärungen tendenziell in den Kantonen AI, NE, NW, SH, SZ, TG, ZG. Bei den anderen Kantonen ist noch keine Tendenz auszumachen.

Aufsichtsbehörde und Beschwerdeinstanz

Die Kantone können als Aufsichtsbehörde eine Administrativbehörde oder ein Gericht bestimmen, und die Aufsicht kann ein- oder zweistufig ausgestaltet werden. Die Beschwerdeinstanz muss zwingend ein Gericht sein. Der Empfehlung der KOKES, die Aufsicht einstufig auszugestalten und organisatorisch als Inspektorat bei der gerichtlichen Beschwerdeinstanz anzusiedeln, folgen die Kantone AI, AG, GE, NE, SH, TI, VD. Die Kantone AR, BL, BS, LU, NW, SZ, UR, VS, ZG, ZH werden voraussichtlich eine Verwaltungsbehörde mit der Aufsicht betrauen. Noch offen ist diese Frage in den Kantonen BE, GL, GR, JU, OW, SG. Der Kanton TG favorisiert einen zweigeteilten Instanzenzug: Die administrative Aufsicht obliegt einem Departement, die fachliche Aufsicht der gerichtlichen Beschwerdeinstanz wählen die meisten Kantone ein einstufiges Verfahren; drei Kantone planen zwei Instanzen (FR, VD, ZH), vereinzelt wird bei der Beschwerde gegen eine fürsorgerische Unterbringung eine separate Instanz vorgesehen (BS, TI).

Staatshaftung

Bei einem kommunalen Behördenmodell stimmt der Träger der Behördenorganisation nicht mit dem Träger der Haftung überein; neu haftet der Kanton in jedem Fall direkt: Die geschädigte Person kann sich künftig direkt an den Kanton wenden. Die Kantone können jedoch mittels kantonalrechtlicher Bestimmungen ein Regressrecht auf die schadenverursachende Person vorsehen. Einzelne Kantone prüfen zusätzlich die Möglichkeit eines generellen verschuldensunabhängigen Rückgriffsrechts auf die Trägerschaft der kommunalen Fachbehörde. Wegen der Staatshaftung dürften die Kantone ein Interesse daran haben, Standards festzulegen und Vorgaben zu machen.

Kantonalisierung der Amtsvormundschaften

In einem Teil der Kantone wird auch geprüft, ob die Amtsvormundschaften (neu: Berufsbeistandschaften) derselben Trägerschaft unterstellt werden sollen



wie die Fachbehörde. Das könnte zur Qualitätssicherung beitragen, ist aber aus Zeitgründen nicht überall möglich.

Zeithorizont der kantonalen Umsetzungsarbeiten

Damit die neuen Behörden per 1.1.2013 funktionsfähig sind, müssen in den Kantonen folgende drei Phasen durchlaufen werden:

- Bis Mitte 2010 (spätestens Ende 2010) sind Grundsatzentscheide betreffend Organisationsform, Trägerschaft, Finanzierung, Zusammensetzung und administrativen Support zu fällen.
- Bis Ende 2011 findet der politische Gesetzgebungsprozess statt.
- Bis Ende 2012 finden der operative Aufbau der Fachbehörde, der Infrastruktur und die Vorbereitung der Mandats-/Verfahrensübernahmen statt.

Dieser Zeitplan ist äusserst eng. Für die Kantone ist es entsprechend wichtig, dass der Bundesrat das Inkrafttreten demnächst festlegt, damit sie entsprechend planen können. Je länger der Bundesrat damit zuwartet, desto grösser wird die Verunsicherung in den Kantonen, und die Planung wird zunehmend schwieriger.

Der aktuelle Stand der Umsetzungsarbeiten in den Kantonen ist sehr unterschiedlich: Der Kanton VS hat sein Einführungsgesetz zum ZGB bereits im Februar 2009 verabschiedet. Die Kantone BE, BS, SZ haben die Grundsatzfragen der ersten Phase bereits zu einem grossen Teil geklärt. Ein Teil der Kantone hat bei den

betroffenen Akteuren bereits Konsultationen durchgeführt (AG, AR, BE, NW, SZ, SG, SH, ZH, ZG), andere Kantone planen direkt die formelle Vernehmlassung (BL, BS, SO, TG, TI, UR, VD). Die übrigen Kantone haben erste Vorbereitungsarbeiten getätigt (AI, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, OW). Klar ist, dass die Kantone bei den Umsetzungsarbeiten gefordert sind!

Fussnoten

¹ Vgl. Urs Vogel und Diana Wider, Das neue Erwachsenenschutzrecht – Eine Übersicht über den kantonalen Regelungsbedarf, den Stand der entsprechenden Umsetzungsarbeiten und ein Ausblick auf Unterstützungsangebote, in: Zeitschrift für Vormundchaftswesen 1/2009, S. 73–83.

² Vgl. Patrick Zobrist, Fachpersonen der Sozialen Arbeit als Mitglieder der interdisziplinären Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde, in: Zeitschrift für Vormundchaftswesen 4/2009, S. 223–234.

³ VBK (heute: KOKES), Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde als Fachbehörde (Analyse und Modellvorschläge – Empfehlungen zur Behördenorganisation, in: Zeitschrift für Vormundchaftswesen 2/2008, S. 63–128.

⁴ Vgl. Urs Vogel und Diana Wider, Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde als Fachbehörde – Personelle Ressourcen, Ausstattung und Trägerschaftsformen, in: Zeitschrift für Kindes- und Erwachsenenschutz 1/2010, S. 5–20.

⁵ Vgl. Kurt Affolter, Mit der Totalrevision des Vormundchaftsrechts zu einer neuen Qualität des Erwachsenenschutzes, in: Zeitschrift für Vormundchaftswesen 5/2003, S. 393 ff., 396, 402, 407.

IGN

International Guardianship Network

Der Verein International Guardianship Network e.V. ist eine unabhängige und gemeinnützige Organisation aus Berlin. IGN ist unabhängig von politischen oder religiösen Ideologien. Die Mitgliedschaft ist freiwillig und kostenlos. Mitglied kann jeder werden, der als Erwachsenenbeistand oder im Betreuungswesen tätig ist (ehrenamtliche und familienangehörige Betreuer, Amtsvormünder, Vereinsbetreuer, Vormundchaftsrichter, Sozialarbeiter, Wissenschaftler usw.).

Das Netzwerk des Vereins wurde im Dezember 2001 von internationalen BetreuerInnen und Richtern gegründet und hat zurzeit 176 Mitglieder aus 24 Ländern und vier Kontinenten. Die Mitglieder kommen vor allem aus Europa und aus englischsprachigen Ländern wie den USA, Kanada und Australien. Unsere Gründungsmitglieder aus der Schweiz sind Armin Eberli und Hansueli Trüeb. Weitere Mitglieder aus der Schweiz sind herzlich willkommen!

Die Ziele des Netzwerkes sind die Veranstaltung von internationalen Konferenzen, ein internationaler Informations- und Erfahrungsaustausch sowie Kooperationen auf dem Gebiet des Betreuungswesens (unsere Betreuten leiden schwerpunktmässig an den Krankheitsbildern Altersdemenz, Alzheimer, Epilepsie, multipler Sklerose, Down-Syndrom, Depressionen, allen Formen der psychischen Erkrankung, Drogen- und Alkoholabhängigkeit sowie an weiteren körperlichen, geistigen und seelischen Behinderungen).

Die nächste Konferenz findet vom 2. bis 4. Oktober 2010 in Yokohama, Japan, statt.

> International Guardianship Network e.V., Baumschulenstrasse 13, D-12437 Berlin, Tel. 0049 30 53637315, Fax 0049 30 53637373. E-Mail: BTVTreptow@aol.com. Internet: www.international-guardianship.com