

Medienkonferenz Neues Erwachsenen- und Kinderschutzrecht, Umsetzung im Kanton Bern, 20. Oktober 2009

Referat von Andrea Weik, Vorsteherin Kantonales Jugendamt

A Zum neuen Bundesrecht

Wie erwähnt, steigen die Anforderungen an die Behörden mit dem neuen Bundesrecht stark an. Die **Zuständigkeiten der Fachbehörde** werden im Vergleich zum geltenden Recht einerseits **vereinheitlicht**, andererseits **erweitert**.

Im geltenden Recht sind die Aufgaben teilweise der Vormundschaftsbehörde und - je nach kantonaler Ordnung - der vormundschaftlichen Aufsichtsbehörde oder dem Zivilgericht zugewiesen. Neu wird (mit wenigen Ausnahmen im Kinderschutzrecht) **einheitlich die Fachbehörde** zuständig sein.

Diese Neuerung gilt namentlich für den fürsorgerischen Freiheitsentzug (neu: fürsorgerische Unterbringung). Dafür sind nach **geltendem Recht** im Kanton Bern die **Regierungsstatthalterin/der Regierungsstatthalter** zuständig. **In Zukunft** wird die **Fachbehörde** zuständig sein. Eine solche Massnahme stellt einen markanten Eingriff in die Grundrechte von Betroffenen dar. Zu Recht werden deshalb hohe Anforderungen an die Sachverhaltsabklärung und an die Durchführung eines rechtsstaatlich einwandfreien Verfahrens gestellt. Gleich verhält es sich etwa mit der Entziehung der elterlichen Sorge ohne Zustimmung der Eltern, für welche heute ebenfalls die Regierungsstatthalterinnen und –statthalter zuständig sind.

Die neuen Rechtsinstitute (Vorsorgeauftrag, Patientenverfügung, Bestimmungen zum Schutz Urteilsunfähiger in Wohn- und Pflegeeinrichtungen etc.) führen zu einer **erheblichen Erweiterung** der Aufgaben und Kompetenzen der Fachbehörden.

In Bezug auf behördliche Massnahmen werden die mit den Mandaten verbundenen Aufgaben zudem anspruchsvoller, indem die **Aufträge an die Mandatstragenden massgeschneidert** ausformuliert werden müssen oder die zu verwaltenden Vermögenswerte detailliert aufzuführen sind.

Im neuen Recht wird überdies ausdrücklich festgelegt, dass die **Mandatstragenden durch die Fachbehörde instruiert, beraten und unterstützt** werden müssen. Das würde sich zwar schon heute aus Sinn und Zweck des Gesetzes ergeben, findet aber nicht überall Anwendung, weil die Ressourcen oft unzureichend sind und das erforderliche Fachwissen bei Laienbehörden zuwenig abrufbar ist.

Ein Trend, der zwar mit dem neuen Bundesrecht selber nichts zu tun hat, der aber die Tätigkeit der Vormundschaftsbehörde immer mehr prägt, ist die **Vertretung von Betroffenen durch Rechtsbeiständinnen /Rechtsbeistände**. Dies bedingt ebenfalls ein erhöhtes Mass an profunden Rechtskenntnissen und verfahrensrechtlicher Sorgfalt. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass der Kanton auch aufgrund der neu eingeführten **Kausalhaftung** ein hohes Interesse an einer professionellen Aufgabenerfüllung hat: Der Staat haftet automatisch für Fehlverhalten von Behördemitgliedern und Mandatstragenden, und zwar unabhängig davon, ob überhaupt ein Verschulden vorliegt.

In quantitativer Hinsicht hinzu kommt die seit Jahren **zunehmende Anzahl von vormundschaftlichen Massnahmen** – in den letzten 10 Jahren haben die Kinderschutzmassnahmen um rund 80% und die Erwachsenenschutzmassnahmen um rund 40% zugenommen.



B Zu den Modellen von Fachbehörden – die wichtigsten Eckwerte

1. Einzugsgebiet

Der Bundesgesetzgeber macht keine Vorgaben bezüglich der Grösse des Einzugsgebiets oder, davon abhängig, einer Mindestfallbelastung der Fachbehörde. Tatsächlich ist die **Grösse des Einzugsgebiets für die Aufgabenerfüllung aber von entscheidender Bedeutung**: Neben Fachwissen ist auch eine genügende Auslastung der Fachbehörde nötig. Nur wenn beide Aspekte erfüllt sind, kann kontinuierlich professionelle Arbeit geleistet und eine kohärente Praxis entwickelt werden.

Die Konferenz der kantonalen Vormundschaftsbehörden (VBK) betrachtet die Grössenordnung von **50'000 Einwohnerinnen und Einwohner** als unterste Grenze. Andere Fachmeinungen gehen von einem Einzugsgebiet von mindestens 20'000 Einwohnerinnen und Einwohnern aus.

Im **kommunalen Modell** empfiehlt der Kanton den Gemeinden eine untere Grenze eines Einzugsgebiets von 20'000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Aus Gründen der Gemeindeautonomie und des Subsidiaritätsprinzips verzichtet er auf eine verbindliche Vorgabe. Von verschiedensten Vernehmlassungsteilnehmenden wurde im Falle einer Beibehaltung der kommunalen Zuständigkeit ein Einzugsgebiet von mindestens 50'000 Einwohnerinnen und Einwohnern gefordert. Ein solch grosses Einzugsgebiet kommt für ein kommunales Modell nicht in Frage. Der Bezug zu den Gemeinden wäre bei einem solchen Perimeter tatsächlich nicht mehr gegeben.

Im **kantonalen Modell** können die Anforderungen nach einem genügend grossen Einzugsgebiet es soll den Verwaltungskreisen entsprechen - problemlos erfüllt werden.

Verwaltungskreis	Bevölkerung
Jura bernois	51'450
Biel/Bienne	89'300
Seeland	65'500
Bern-Mittelland	379'750
Emmental	91'650
Oberaargau	75'850
Thun	100'350
Obersimmental-Saanen	16'600
Frutigen-Niedersimmental	38'900
Interlaken	46'000

Aufgrund der unterschiedlichen Grössen- und topographischen Verhältnisse ist im Verwaltungskreis **Bern-Mittelland eine Aufteilung** in drei Vormundschaftskreise (gleich wie die Wahlkreise für den Grosse Rat) und bei den **Verwaltungskreisen Obersimmental-Saanen und Frutigen-Niedersimmental eine Zusammenlegung** vorgesehen, womit sich 11 kantonale Fachbehörden ergeben.

2. Zusammensetzung der Fachbehörde

Das Bundesrecht sieht vor (Art. 440 Absatz 2 ZGB), dass eine interdisziplinär zusammengesetzte Fachbehörde ihre Entscheide mit **mindestens drei Mitgliedern** fällt. Damit ist der im Einzelfall mitwirkende Spruchkörper gemeint. Die Fachbehörde kann mit dem Spruchkörper identisch sein. Sie kann aber auch eine grössere Anzahl Mitglieder aufweisen und sich je nach Einzelfall, den es zu beurteilen gilt, zusammensetzen. Ob eine **kleinere oder grössere Fachbehörde** Sinn macht, hängt wiederum wesentlich von der Auslastung und damit vom **Einzugsgebiet** ab.

Auf jeden Fall muss eine **Juristin oder ein Jurist in der Fachbehörde** vertreten sein, welche(r) für eine korrekte Rechtsanwendung verantwortlich ist: Die **Verfahrensleitung und -steuerung** sowie die Entscheidungsfindung in den verschiedenen Bereichen des Kindes- und Erwachsenenschutzes setzt Vertrautheit mit dem formellen und materiellen Recht voraus.

Eine Behörde mit ausschliesslich Juristen und Juristinnen würde dem **Erfordernis der Interdisziplinarität** jedoch nicht gerecht. Deshalb muss in der Behörde noch weiterer Sachverstand vertreten sein. Die anspruchsvollen massnahmegebundenen Tätigkeiten legen es nahe, dass auch sozialarbeiterische, psychologische/medizinische und vermögensrechtliche Kompetenzen in der Fachbehörde selber vertreten sind.

Diese Anforderungen an die Behörde sind **bundesrechtlich vorgegeben. Sie müssen in jedem Fall erfüllt werden, unabhängig davon, ob die Aufgabe in kommunale oder kantonale Zuständigkeit fällt.**

3. Zusammenarbeit mit den Sozialdiensten (Abklärung und Mandatsführung)

Vormundchaftswesen und Sozialhilfswesen sind eng miteinander verknüpft. Die Sozialdienste haben im Rahmen der Entscheidvorbereitung sowie bei der Mandatsführung eine zentrale Bedeutung für die Aufgabenerfüllung einer Vormundschaftsbehörde. Die Aufgaben der Sozialdienste reichen von Abklärungen bei Erwachsenen und Kindern über Massnahmenplanung hin zu Platzierungen etc. Die Sozialdienste sind in kommunaler Verantwortung, haben sich aber im Zuge des neuen Sozialhilfegesetzes vermehrt regionalisiert.

Im **kommunalen Modell** ergeben sich im Vergleich mit heute keine wesentlichen Änderungen. Die kommunalen und regionalen Sozialdienste und Abklärungsdienste übernehmen im Auftrag der Fachbehörde Abklärungen und weitere Aufgaben.

Im **kantonalen Modell** könnten die Fachbehörden grundsätzlich mit eigenen **kantonalen Abklärungsdiensten** ergänzt werden, die in der Lage sind, die heute von den Sozial- oder Abklärungsdiensten erledigten Abklärungen zu übernehmen (**System Jugendgerichte**).

Eine solche Lösung ist aus mehreren Gründen allerdings **nicht sinnvoll**: Es werden **Zuständigkeitsprobleme** geschaffen, welche sowohl aus Sicht der Klienten als auch der kommunalen und regionalen sowie der behördeneigenen Sozialdienste nicht zu begrüssen sind. Die vielen **Schnittstellen, Überschneidungen und Doppelzuständigkeiten** hätten einerseits für die Sozialdienste einen grossen Abstimmungsaufwand zur Folge. Dieser steht einer effizienten Aufgabenerfüllung im Weg. Für die Klientschaft selber kann es verwirrend sein, wenn verschiedene soziale Dienste zuständig sind. Dies gilt insbesondere bei schwierigen Fällen, wo ein Vertrauensverhältnis hergestellt werden muss. Und es darf nicht vergessen werden, dass die regionalen und kommunalen Sozialdienste bereits heute im Bereich des Vormundchaftswesens tätig sind und auf diesem Gebiet ein Know-how aufweisen, welches durch die Schaffung eigener kantonaler Abklärungsdienste verloren ginge.

Sinnvoller ist daher auch im kantonalen Modell die **Zusammenarbeit der Fachbehörden mit den bestehenden regionalen und kommunalen Sozialdiensten respektive Abklärungsdiensten**. Da die Fachbehörden geografisch und führungsmässig in vielen Fällen nicht mit den Sozialdiensten übereinstimmen, muss das Verhältnis von Fachbehörde zu den Sozialdiensten/Abklärungsdiensten in Leistungsverträgen umschrieben werden. Auf jeden Fall muss eine **klare Rollenverteilung und Festlegung der Zuständigkeiten** vorgenommen werden.

4. Aufsicht und Rechtsmittelinstanz

Mit der Totalrevision **entfallen die administrativen Rekursbehörden**, also sowohl die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter als auch die Justiz-, Gemeinde- und

Kirchendirektion, weil gegen sämtliche Entscheide der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde **direkt eine gerichtliche Beschwerdeinstanz** angerufen werden kann.

Gegen Entscheide der Fachbehörden könnten anstelle der Regierungsstatthalterinnen und –statthalter oder der Verwaltung die erstinstanzlichen Gerichte als erste Beschwerdeinstanz und das Obergericht als zweite Beschwerdeinstanz vorgesehen werden. Der gravierende **Nachteil eines zweistufigen gerichtlichen Beschwerdeverfahrens** ist die **Verlängerung des Instanzenzuges** und damit verbunden der **zeitliche Verzug** (obwohl gerade in diesem Sachbereich häufig beschleunigt zu entscheiden ist) sowie die möglichen **Mehrkosten** (Unentgeltliche Prozessführung). Kommt dazu, dass das erforderliche Fachwissen im Erwachsenen- und Kinderschutzwesen bei den erstinstanzlichen Gerichten neu aufgebaut werden müsste.

Vor diesem Hintergrund erscheint sachgerecht, die **neue Rekurskommission als neue (dritte) Abteilung in das bestehende Obergericht** zu integrieren. Die erforderliche Eigenständigkeit der Rekurskommission kann dadurch sichergestellt werden, dass der Grosse Rat die Richterinnen und Richter direkt an die Rekurskommission wählt (entsprechend der Situation bei der sozialversicherungsrechtlichen und verwaltungsrechtlichen Abteilung des Verwaltungsgerichts).

Für diese Lösung spricht zusätzlich, dass diese Rekurskommission auch mit Aufsichtsaufgaben betraut werden könnte: Aus Rechtsmittelverfahren resultieren Erkenntnisse, welche in die Aufsicht fliessen sollten (z.B. Verfahrensmängel, rechtliche Standards). Die **Aufsicht über die Fachbehörden** soll nicht nur durch die Verwaltung, sondern auch durch ein der **Rekurskommission angegliedertes Inspektorat** wahrgenommen werden.

5. Evaluation

Die Einführung des neuen Erwachsenen- und Kinderschutzrechts bringt für alle Akteure einen **erheblichen Strukturanpassungsbedarf** mit sich. Die Auswirkungen können noch nicht vollständig abgeschätzt werden. Deshalb sollen nach vier Jahren die **Wirkungen der Neuregelungen** überprüft werden. Zentral wird die Frage sein, ob die mit dem neuen Recht erhoffte **Qualitätssteigerung** im Erwachsenen- und Kinderschutzwesen erfolgt ist.

6. Finanzielle Auswirkungen

Es wurde eine Schätzung der finanziellen Auswirkungen verschiedener Modellvorschläge vorgenommen. Bei der vorgenommenen Kostenschätzung handelt es sich um eine **Grobschätzung**. Wichtiger als die genaue Bezifferung ist jedoch, dass beide Modelle auf der gleichen Grundlage gerechnet wurden, womit die Vergleichbarkeit stimmt.

Die Kosten der Fachbehörde (inkl. Aufgabenverschiebung FFE) betragen beim kommunalen Modell rund **12.5 Mio. CHF**, beim kantonalen Modell ca. **17.8 Mio. CHF**. Das kantonale Modell ist ca. 5.3 Mio. CHF teurer als das kommunale Modell. In Bezug auf die **Gesamtkosten im Vormundschaftswesen von 46.8 Mio. CHF bzw. 52.1 Mio. CHF** betragen die **Mehrkosten 11%**.

Die Kosten der Fachbehörde sind, isoliert betrachtet, im kommunalen Modell leicht tiefer. Es erscheint logisch, dass eine im Milizprinzip arbeitende Fachbehörde tendenziell günstiger ist als eine professionelle hauptamtliche Fachbehörde. Die weiteren Kosten (Rechtsmittelinstanz und Aufsicht; Kausalhaftung; Aus- und Weiterbildung) sind hierin nicht eingeschlossen. Diese wurden nicht speziell gerechnet, da sie nicht lastenverteilungsrelevant sind. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Kosten der Aufsicht und Rechtsmittelinstanzen im kantonalen Modell tiefer sind als im kommunalen.

Die beiden Modelle dürften sich damit kostenmässig insgesamt nicht gross voneinander unterscheiden.