

NPPM-Input 1/15

Die KESB unter Beschuss - wie weiter?



NPPM-Input: aktuelle Themen aus der Praxis
für Nonprofit Organisationen und öffentliche Verwaltungen.

Herausgeber: Matthias Meyer

FHNW-Hochschule für Wirtschaft
Institut für Nonprofit- und Public Management (NPPM)
Peter Merian-Strasse 86
4002 Basel

Editorial

Liebe Fachpersonen aus Nonprofit-Organisationen und öffentlichen Verwaltungen

Wohl selten hat die Neuorganisation einer staatlichen Aufgabe für so viel Aufruhr gesorgt wie die Einrichtung der Kinder- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB). Und wenn der Beobachter die KESB als „meistgehasste Behörde“ betitelt, dann lässt dies die enormen Emotionen erahnen, die in den Kontroversen mitspielen. Erstaunlich dabei ist allerdings, dass nur ein kleiner Prozentsatz der Bevölkerung überhaupt mit der KESB in Kontakt kommt, ganz im Gegensatz zur Steuerbehörde oder der Motorfahrzeugkontrolle. Woher kommt also dieser weitverbreitete Hass gegen diese Behörde?

Natürlich ist es schlimm, wenn der Staat zum Schutz von Kindern oder Erwachsenen in das Private einer Familie oder Einzelperson eingreifen muss. Aber das hat er schon vor der KESB tun müssen und getan, allerdings durch lokale Behörden, in denen nicht unbedingt Fachpersonen tätig waren. Es kann also sein, dass die professionellere Herangehensweise der KESB zu verbindlicheren Ergebnissen (und somit schmerzhafteren Erlebnissen) führen. Aber was gut für das Wohl eines Kindes ist, beurteilen gerade Eltern, die sich in einem Scheidungskrieg befinden, häufig sehr unterschiedlich.

Neben dieser individuellen Betroffenheit, die durch einzelne schreckliche Ereignisse und die Medienberichterstattung sicherlich breiten Kreisen der Bevölkerung als „ungerechtes Problem“ im Bewusstsein verankert wurde, gibt es noch die politische Dimension der KESB: Darf der Staat in die Privatsphäre seiner Bürgerinnen und Bürger eingreifen, auch wenn dies zum Wohle von Schutzbedürftigen geschieht? Gerade von Vertretern neokonservativer Ideale wird diese Frage klar verneint. Es lässt sich deshalb durchaus die Frage stellen, wird hier mit operativen Problemen oder Missständen eine verdeckte politische Diskussion geführt?

Dass eine Neuorganisation eines Dienstes wie die KESB zu operativen Problemen und Herausforderungen führt, erstaunt nicht wirklich. Umso erfreulicher ist es, dass Experten, die mit der Arbeit der KESB vertraut sind, zwar einzelne Schwachstellen benennen, die staatliche Leistung insgesamt aber als deutlich besser wie vorher beurteilen.

Aufgrund der Vielschichtigkeit der Diskussionen rund um die KESB bot es sich für uns geradezu an, unseren ersten NPPM-Input diesem Thema zu widmen. Wir wünschen allen Interessierten eine interessante Lektüre und hoffen, mit dieser Publikation einen Beitrag zur Situationsklärung einerseits und für die praktische Arbeit andererseits leisten zu können.



Ihr Matthias Meyer
Studiengangleiter des
MAS Nonprofit und Public Management
DAS Führen und Betriebswirtschaft in öffentlichen Verwaltungen und Nonprofit Organisationen

Die KESB unter Beschuss – wie weiter?

Sara Oeschger

Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde steht seit ihrer Einführung mit der Gesetzesrevision per 1. Januar 2013 immer wieder in der Kritik. Moniert werden zu hohe Verfahrenskosten, sachentfernte Entscheide sowie zu lange und komplizierte Verfahren. Der nachstehende Artikel gibt zweieinhalb Jahre nach Einführung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts einen kurzen Überblick über die Hintergründe der Revision sowie über die Aufgaben und Herausforderungen der neu geschaffenen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB).

Gründe für die Revision des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts

Mit Ausnahme der fürsorgerischen Freiheitsentziehung waren die übrigen Bestimmungen des Vormundschaftsrechts seit dem Jahr 1912 nicht mehr revidiert worden. Über die Revisionsbedürftigkeit der über 100 Jahre alten Regelungen und deren Anpassung an die seither veränderten gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen und Wertvorstellungen herrschte allgemeiner Konsens. Bereits rein sprachlich drängten sich Anpassungen auf, denn im Vormundschaftsrecht wurden noch immer stigmatisierende Begriffe wie «Geisteskranke», «Verschwender» oder «Lasterhafte» für schwache oder hilfsbedürftige Personen verwendet.

Aber auch inhaltliche und strukturelle Gründe waren mitausschlaggebend für die Revision des Vormundschaftsrechts im Zivilgesetzbuch. Das starre Massnahmensystem mit Beistandschaft, Beiratschaft und Vormundschaft konnte den Bedürfnissen des Einzelfalles nicht angemessen Rechnung tragen und bot teilweise lückenhafte Instrumente. Die Revision sollte diesbezüglich Verbesserungen und neue Möglichkeiten bringen.

Darüber hinaus waren vor der Revision schweizweit rund 1400 Vormundschaftsbehörden tätig, die uneinheitlich und unübersichtlich organisiert waren. Sie bestanden überwiegend aus politisch gewählten, für die übertragenen Aufgaben und die zunehmenden Anforderungen oftmals nicht ausgebildeten Personen. Mit der Revision wurde daher insbesondere auch eine Professionalisierung der Behörde bezüglich Organisation und Verfahren angestrebt.

Hauptziele des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts

Eines der Hauptziele des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts war es, die Selbstbestimmung und Selbstverantwortung des Einzelnen zu stärken und die Menschenwürde ins Zentrum zu rücken. Gleichzeitig sollen die Solidarität und Mitwirkung der Angehörigen des Urteilsunfähigen gefördert werden, mit dem Nebeneffekt die Behörden zu entlasten.

n|w Fachhochschule Nordwestschweiz
Hochschule für Wirtschaft

2. Hauptziele des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts

- Selbstbestimmungsrecht des Einzelnen stärken
- Solidarität und Mitwirkung der Angehörigen fördern
- Auf individuelle Bedürfnisse massgeschneiderte Massnahmen
- Besserer Schutz von Personen in Wohn- und Pflegeeinrichtungen
- Besserer Schutz bei fürsorgerischer Unterbringung
- Professionalisierung der Behörde
- Beseitigung der stigmatisierenden und diskriminierenden Begrifflichkeiten
- Verbessertes Rechtsschutz und Verfahrenssicherheit

NPPM input vom 28. März 2015

Das ehemals starre Massnahmensystem mit Beistandschaft, Beiratschaft und Vormundschaft wurde durch flexible und auf die individuellen Bedürfnisse der Einzelperson zugeschnittene Massnahmen abgelöst. Dies ermöglicht es nun, hilfsbedürftige Personen mit flexiblen und auf das Individuum angepassten Lösungen unter Berücksichtigung der vorhandenen Ressourcen zu unterstützen.

Ein weiteres Ziel war die Schaffung erhöhter Transparenz und der verbesserte Schutz von Personen in Wohn- und Pflegeeinrichtungen sowie bei fürsorgerischen Unterbringungen (Unterbringung in einer geeigneten Einrichtung, wenn eine Person an einem Schwächezustand leidet und die notwendige Betreuung oder Behandlung anders nicht sichergestellt werden kann).

Des Weiteren sollten die mit dem Erwachsenenschutz betrauten Personen professionalisiert und interdisziplinär zusammengesetzte Fachbehörden geschaffen werden. Durch entsprechend qualifizierte Mitglieder sollen juristische Kenntnisse, psychologischer bzw. medizinischer Sachverstand sowie sozialarbeiterische und sozialpädagogische Kenntnisse in die KESB als Fachbehörde einfließen. Damit wird einerseits eine hohe Professionalität sichergestellt, andererseits werden stets unterschiedliche Sicht- und Denkweisen in die Entscheidungsprozesse mit eingebracht, was sich positiv auf die Entscheidungsqualität auswirken soll. Gleichzeitig wird mit der Vergabe von Aufträgen durch die KESB an kommunale Dienste eine grössere Unabhängigkeit bei Sachverhaltsabklärungen, beim Vollzug von Massnahmen und bei der Beratung und Begleitung von unterstützungsbedürftigen Personen gewährleistet.

Schliesslich sollten die stigmatisierenden und diskriminierenden Begrifflichkeiten im Gesetz ersetzt werden und der Schutz der betroffenen Personen durch die Verstärkung der Rechtsstaatlichkeit der Verfahren erhöht werden.

Die wichtigsten Neuerungen des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts

Mit dem neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrecht wurden zwei neue Instrumente für die eigene Vorsorgeregulierung zur Verfügung gestellt und überdies gewisse Massnahmen neu gesetzlich geregelt.

Instrumente zur Selbstvorsorge

Für die Regelung der eigenen Vorsorge für den Fall einer Urteilsunfähigkeit besteht neu die Möglichkeit einen Vorsorgeauftrag und/oder eine Patientenverfügung zu verfassen.

Mit dem Vorsorgeauftrag kann für den Fall der Urteilsunfähigkeit eine Person zur Vornahme gewisser Handlungen bestimmt werden (z.B. Vertretung im Rechtsverkehr, Fürsorge, Vermögensverwaltung).

Mittels Patientenverfügung kann definiert werden, welche medizinischen Massnahmen bei Eintritt einer allfälligen Urteilsunfähigkeit ergriffen werden sollen. Es kann auch eine Person bestimmt werden, die befugt ist, im Fall eingetretener Urteilsunfähigkeit über die zu treffenden medizinischen Massnahmen zu entscheiden.

Voraussetzung sowohl für das Verfassen eines Vorsorgeauftrages als auch einer Patientenverfügung ist, dass die verfügende Person im Zeitpunkt der Festlegung urteilsfähig ist, d.h. dass sie die Tragweite ihres Handelns erkennen und abschätzen kann und keine Beeinträchtigung der Urteilsfähigkeit vorliegen darf.

Massnahmen von Gesetzes wegen

Ohne Regelung durch Vorsorgeauftrag und/oder Patientenverfügung obliegt die Vertretung eines Urteilsunfähigen im Rahmen des gesetzlichen Vertretungsrechts (alltägliche Handlungen zur Deckung des Unterhaltsbedarfs, ordentliche Verwaltung von Einkommen und Vermögen, Befugnis zur Öffnung und Erledigung der Post etc.) dem Ehegatten oder dem eingetragenen Partner bzw. der

eingetragenen Partnerin. Ausserhalb der gewöhnlichen Rechtshandlungen ist die Zustimmung der KESB erforderlich.

Hat eine Person keine Regelung betreffend Entscheide über medizinische Massnahmen im Falle ihrer Urteilsunfähigkeit getroffen, sieht das Gesetz neu eine Rangfolge vor, wer diese Entscheide zu treffen hat (Person gemäss Patientenverfügung / Vorsorgeauftrag, Beistand mit Vertretungsbefugnis in diesem Bereich, Ehegatte / eingetragene/r PartnerIn, KonkubinatspartnerIn, Nachkommen, Eltern, Geschwister).

Des Weiteren sind neu Gesetzesbestimmungen zum verbesserten Schutz von urteilunfähigen Personen in Einrichtungen erlassen worden. So ist beispielsweise bei Eintritt in eine Institution stets ein schriftlicher Betreuungsvertrag zwischen der Einrichtung und der Vertretung der urteilunfähigen Person abzuschliessen. Darüber hinaus ist eine betroffene Person vor der Anordnung von Massnahmen, welche ihre Bewegungsfreiheit einschränken, anzuhören und ihre Aussagen sind zu protokollieren. Sie hat ein Recht auf Kontakt zu aussenstehenden Personen sowie auf Rechtsschutz.

Massgeschneiderte behördliche Massnahmen

Die bisherige Unterteilung in Vormundschaft, Beiratschaft und Beistandschaft wurde abgeschafft. Neu gibt es nur noch die Beistandschaft, welche je nach Intensität der geforderten Unterstützung in Form einer Begleit-, Vertretungs-, Vermögensverwaltungs-, Mitwirkungs-, kombinierten oder umfassenden Beistandschaft eingesetzt wird. Bei einer reinen Begleitbeistandschaft wird die Handlungsfähigkeit der verbeiständeten Person nicht eingeschränkt. Bei der Vertretungsbeistandschaft wird Handlungsfähigkeit je nach Fall stärker oder weniger stark eingeschränkt. Wird eine Mitwirkungsbeistandschaft angeordnet, ist die Handlungsfähigkeit von Gesetzes wegen eingeschränkt und fällt bei Anordnung einer umfassenden Beistandschaft vollständig dahin. Einer der Vorteile der Beistandschaft nach neuem Recht ist, dass die behördlichen Massnahmen auf die Bedürfnisse der verbeiständeten Person massgeschneidert und auch kombiniert werden können.

Um als Beistand eingesetzt werden zu können, muss eine Person nicht nur fachlich und persönlich geeignet sein, sondern auch genügend zeitliche Ressourcen mitbringen, um das Amt angemessen ausüben zu können. Insbesondere werden Behördenmitglieder neu als ungeeignet bezeichnet, da ihnen die erforderliche Unabhängigkeit fehlt. Ein Beistand wird durch die einsetzende Behörde instruiert, unterstützt und überwacht.

Auch die Massnahmen im Rahmen einer fürsorgerischen Unterbringung (ehemals fürsorgerischer Freiheitsentzug) können neu aufgrund der Erfordernisse im Einzelfall und nach Mass angeordnet werden. Wie bisher gelten freilich die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismässigkeit, d.h. eine fürsorgerische Unterbringung, die durch die Beschränkung der persönlichen Freiheit massiv in die Grundrechte der betroffenen Person eingreift, darf erst angeordnet werden, wenn die nötige Behandlung oder Betreuung nur durch eine Unterbringung in einer geeigneten Einrichtung sichergestellt werden kann. Darüber hinaus muss die betroffene Person an einem Schwächezustand aufgrund einer psychischen Störung (dazu gehören auch Suchterkrankungen), einer geistigen Behinderung oder einer schweren Verwahrlosung leiden, wobei auch die Belastungen und der Schutz von Angehörigen und von Dritten berücksichtigt werden. Darüber hinaus wurden die bisherigen Voraussetzungen für einen fürsorgerischen Freiheitsentzug in formeller Hinsicht dahingehend verschärft, als dass neu die KESB für die Anordnung einer fürsorgerischen Unterbringung zuständig ist. Im Notfall können auch Ärztinnen oder Ärzte mit einer schweizerischen Berufsausübungsbewilligung für maximal sechs Wochen eine fürsorgerische Unterbringung anordnen. Erweist sich eine Verlängerung der Unterbringung als nötig, muss die KESB diese anordnen. Die fürsorgerische Unterbringung muss überdies periodisch überprüft werden und die fürsorgerisch

untergebrachte Person hat das Recht, eine Vertrauensperson beizuziehen, die sie während der Unterbringung unterstützt.

Neue Aufgaben der KESB

Die neu geschaffene Fachbehörde hat im Vergleich zur vormaligen Vormundschaftsbehörde zahlreiche neue Aufgaben und bestehende Aufgaben wurden erweitert. Die quantitative Zunahme ist zum Einen auf die neu geschaffenen Instrumente und Gesetzesregelungen zurückzuführen, zum Beispiel im Zusammenhang mit dem Vorsorgeauftrag, der Patientenverfügung, der Vertretung durch Ehegatten oder dem Schutz bei Unterbringung einer Person in einer Einrichtung. Zum Andern bringen auch die neue Organisation und die angepassten Verfahren neue Aufgaben für die KESB: Gutachten und Abklärungen müssen in Auftrag gegeben, betroffene Personen angehört, Massnahmen überprüft, Beistände instruiert, beaufsichtigt und kontrolliert werden. Darüber hinaus wurden die übertragenen Aufgaben aber auch qualitativ anspruchsvoller. So besteht beispielsweise für die Anordnung massgeschneiderter Massnahmen ein erhöhter Abklärungsbedarf als dies bei den bisher bestehenden kategorisierten Massnahmen der Fall war.

Reorganisation durch Einführung der KESB

Die bis zur Revision der gesetzlichen Grundlagen geltende Behördenorganisation im Vormundschaftswesen erfüllte die neuen bundesrechtlichen Anforderungen an eine interdisziplinäre Fachbehörde nicht, weshalb eine vollständige Neuorganisation erforderlich war.

Die Organisation der KESB liegt im Kompetenzbereich der Kantone. Diese können Verwaltungsbehörden oder Gerichte als KESB einsetzen. Zur Koordination aller Behörden hat die Konferenz der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KOKES) Empfehlungen erlassen, welche mehrheitlich beachtet werden. Eine Fachkörperschaft setzt sich aus einem Präsidium und zwei weiteren Behördenmitgliedern zusammen und wird von einem Fachsekretariat mit administrativem, sozialarbeiterischem und juristischem Sachverstand unterstützt. Die bisherigen Vormundschaftsbehörden wurden gestrafft und neu in ca. 150 Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden zusammengefasst.

Inhaltlich ist eine KESB eine interdisziplinär zusammengesetzte Fachbehörde, d.h. sie setzt sich aus Fachleuten verschiedener Fachgebiete zusammen (Juristen, Soziologen, Psychologen, Pädagogen), womit eine qualitative Verbesserung von Entscheidungen angestrebt wird. Entscheide müssen grundsätzlich von mindestens drei Mitgliedern gefällt werden.

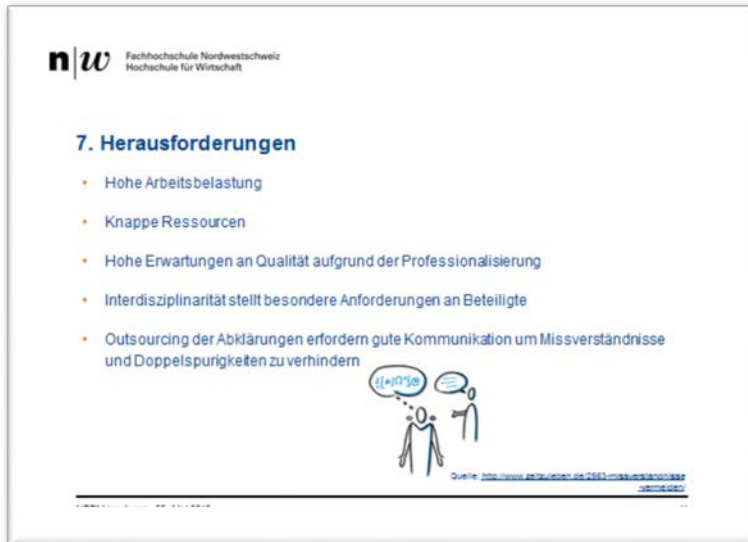
Vorteile des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts

Aufgrund der Straffung der organisatorischen Strukturen wurde die Koordination der verschiedenen Stellen einfacher und übersichtlicher.

Die neuen Instrumente wie z.B. Patientenverfügung und Vorsorgeauftrag führen zu mehr Selbstbestimmung einer Person im Hinblick auf allfällige mögliche kognitive Einschränkungen. Durch das gesetzlich geregelte Vertretungsrecht wird die Position der Familie gestärkt. Sie kann Verantwortung übernehmen, während dem nach altem Recht der Staat in solchen Fällen zur Anordnung von Beistandschaften gezwungen war. Ein weiterer Vorteil des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts ist die individuelle Ausgestaltung von Beistandschaften, die den Bedürfnissen des Einzelfalls Rechnung trägt sowie der verbesserte Schutz von urteilsunfähigen Menschen in Heimen und bei fürsorgerischen Unterbringungen.

Durch die interdisziplinär zusammengesetzten Dreier-Gremien fließen verschiedene Betrachtungsweisen in eine Entscheidung ein. Es kommt zu einer mehrdimensionalen Auseinandersetzung mit einem Fall, was zu einer Qualitätsverbesserung und –sicherung führen sollte.

Dazu kommt, dass aufgrund der demografischen Entwicklung mit einer Zunahme von Demenzpatienten zu rechnen ist, was wiederum zu einer erhöhten Belastung der KESB führen wird. Bei einer derartigen



Prognose ist eine professionell ausgestaltete Behörde von Vorteil.

Herausforderungen

Wie jede umfassende Gesetzesänderung und Reorganisation sind die Neugestaltung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts und die Einführung der neuen Behörden mit verschiedenen Herausforderungen verbunden. Dazu gehört unter anderem der Umgang mit der hohen Arbeitsbelastung aufgrund

der neuen Aufgaben und der mit der Umstrukturierung und Neugestaltung von Prozessen verbundenen Mehrbelastung trotz Ressourcenknappheit.

Des Weiteren bestehen aufgrund der Professionalisierung sehr hohe Erwartungen an die Qualität der Arbeit der Behörden. Jedoch müssen sich die neuen Prozesse zuerst einspielen und etablieren und gerade die neue interdisziplinäre Zusammenarbeit sowie das Outsourcing von Abklärungen erfordern eine gute Kommunikation, um Missverständnisse und Doppelspurigkeiten zu verhindern und bergen auch Konfliktpotential.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass jeder Systemwechsel Zeit braucht. Abläufe und Kommunikationswege müssen sich einspielen, Erfahrungen gesammelt und Prozesse entsprechend angepasst werden. Bis Effizienz, Qualität und Kosten in einem ausgewogenen Verhältnis stehen, braucht es eine gewisse Zeit.

Aktuelle Kritik - wie weiter?

Vor der Würdigung der aktuell vorhandenen Kritik gegenüber den KESB ist in Erinnerung zu rufen, dass jede Massnahme der KESB nicht nur eine Hilfeleistung darstellt, sondern immer auch mit einem Eingriff des Staates in die persönliche Freiheit und in das Selbstbestimmungsrecht des Einzelnen verbunden ist, was den Kindes- und Erwachsenenschutz per se zu einem sensitiven Bereich macht. Wenn die KESB entscheidet, hinterlässt sie oft mindestens eine unzufriedene Partei.

Zu den Hauptkritikpunkten, die gegen die KESB ins Feld geführt werden, gehören insbesondere die hohen Verfahrenskosten, die den Gemeinden und Kantonen auferlegt werden, die zu lange und komplizierte Verfahrensdauer sowie der Umstand, dass die entscheidenden Behörden zu weit weg von den Betroffenen stünden. Diesen Kritikpunkten kann jedoch entgegengehalten werden, dass auch die mit den Beschlüssen der Vormundschaftsbehörden verbundenen Kosten bisher von

den Sozialbehörden bezahlt werden mussten. Bis zur Einführung des neuen Gesetzes wurde aber oft die billigste Lösung gewählt, weil die Vormundschaftsbehörde vielerorts gleichzeitig als Sozialhilfebehörde fungierte. Unter rechtsstaatlichen Aspekten ist eine derartige Personalunion von entscheidender und bezahlender Behörde jedoch fragwürdig, da die erforderliche Unabhängigkeit nicht gewährleistet ist. Dass rechtsstaatliche Verfahren sorgfältige Abklärungen erfordern und entsprechend Zeit in Anspruch nehmen, liegt auf der Hand. Dafür sollten sie zu qualitativ besseren Entscheiden und dementsprechend auch zu höherer Akzeptanz führen. Die sorgfältige und kritische Prüfung der Erforderlichkeit und Intensität von Massnahmen durch eine Fachbehörde kann durchaus auch zu einer Kostenoptimierung beitragen.

Ein Rückblick in die Vergangenheit zeigt sodann, dass auch die Vormundschaftsbehörden unter dem alten Regime nach publizitätswirksamen Vorfällen in der Kritik standen. Damals wurde nach Familiendramen von Kritikern proklamiert, dass derartige Fälle mit einer Fachbehörde wie der heutigen KESB kaum möglich gewesen wären und sie wurden als Argument für die längst überfällige Revision und die Einführung von Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden verwendet. Dies zeigt, dass weder mit neuen Gesetzen noch mit der Einführung der KESB Familiendramen oder Fehlentscheide verhindert werden können. Jedoch können eine gut funktionierende, professionelle Fachbehörde und ein rechtsstaatliches Instrumentarium sowie ein erhöhter Rechtsschutz zu einer qualitativen Verbesserung von Entscheiden führen.



Podiumsdiskussion:

Erfahrungen und Erkenntnisse aus der Praxis

Anlässlich der geplanten Podiumsdiskussion wurde den Teilnehmenden ein Fragekatalog zur Vorbereitung zugestellt. Die wichtigsten Aussagen sind in der Folge zusammengefasst. Für die Podiumsdiskussion vorgesehen waren:

- **Jörg Kündig (JK)** ist Präsident des Gemeindepräsidentenverbands Kanton Zürich und Gemeindepräsident von Gossau. Zudem ist er FDP-Kantonsrat und präsidiert die Kommission für Justiz und Sicherheit KJS des Kantons Zürich.
- **Walter Küng (WK)** ist Fachrichter Pädagogik am Familiengericht in Aarau.
- **Ludwig Peyer (LP)** ist Geschäftsführer der Verbandes Luzerner Gemeinden (VLG) und im Kantonsrat politisch tätig.
- **Heinz Spichtig (HS)** ist Geschäftsführer der Zuger Fachstelle "punkto Jugend und Kind" in Baar. punkto führt als Fachstelle Berufsbeistandschaften im Kinderschutz für den Kanton Zug. Ebenfalls koordiniert punkto die kantonale Kinderschutzgruppe.
- **Caroline Zürcher (CZ)** ist Präsidentin der KESB Birstal, Muttenz.

Wie lautet Ihre Bilanz des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts?



JK: Meine Bilanz ist durchzogen: Auf der einen Seite steht die Professionalisierung, die tatsächlich eine Verbesserung gebracht hat. Das Vorgehen der Behörden ist gründlich und fachlich qualifiziert. In der Zwischenzeit haben sich auch die Pendenzenberge reduziert, und die Übernahme der Dossiers ist abgeschlossen.

Auf der negativen Seite ist zu verzeichnen, dass die Gemeinden weitgehend ausgeschlossen sind. Es gibt keine Mitsprache- und keine Rekursmöglichkeiten. Dieser fehlende Miteinbezug führt zu grundsätzlichem Misstrauen gegenüber den getroffenen Massnahmen der Behörden. Im Kanton Zürich ist das der grösste Diskussionspunkt. Dies insbesondere deshalb, weil die Kosten der angeordneten Massnahmen zum allergrössten Teil von den Gemeinden finanziert werden müssen.

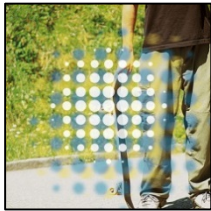
Ein wichtiger Punkt ist auch die Tatsache, dass Entscheide viel emotionsloser, weniger individuell und viel technokratischer gefällt werden. Manchmal erscheint die Distanz zu den Klientinnen und Klienten, bzw. zu den Gemeinden als zu gross.



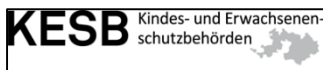
WK: Angesichts der grossen Reform kann die Umsetzung grösstenteils als gelungen bezeichnet werden. Die neuen Behörden haben trotz der Übernahme zahlreicher pender Fälle und der hohen Anzahl neuer Meldungen einen mehrheitlich guten Start hingelegt. Zudem mussten sich die Zusammenarbeit und die Kommunikation zwischen der neuen Behörde und den Berufsbeiständen und den Gemeinden einspielen.



LP: Ich bin als Verbandsvertreter nicht persönlich davon betroffen. Die Rückmeldung der Gemeinden lautet aber generell: Sehr viel Aufwand für einen bescheidenen Mehrwert. Die Notwendigkeit dieser neuen Behörde wird vielerorts hinterfragt.



HS: Die Gesellschaft sowie die Politik realisieren erst langsam, wie stark dieses neue Gesetz in die persönliche Freiheit des einzelnen Bürgers hineinwirkt.



CZ: Wir haben nach wie vor sehr viele Fälle zu bearbeiten und die Belastung ist gross. Am Anfang hatten wir viele Fälle zu bearbeiten, weil die Vormundschaftsbehörden auf die KESB gewartet haben.

Das neue Recht ist flexibler. Ich schätze vor allem die individuelle Massschneidung der Massnahmen. Die Erwartungshaltung der Bevölkerung an die professionelle Behörde ist hoch.



Welches sind für Sie die zentralsten Vorteile des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrecht?



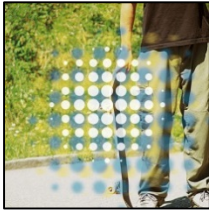
JK: Zentrale Vorteile sind tatsächlich die oben erwähnten Punkte. Die Gemeinden werden arbeitsmässig entlastet von einer Aufgabe, die im Milizsystem nur noch schwer zu bewältigen ist.



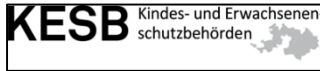
WK: Dazu gehören die Verfahrenssicherheit und die damit verbundene Gleichbehandlung sowie die Fachlichkeit einer professionellen, interdisziplinär zusammengesetzten Behörde. Die Betroffenen profitieren zudem von den individuellen Massnahmen, welche auf die jeweiligen Erfordernisse und Situationen Rücksicht nehmen und dem Primat der Selbstverantwortung verpflichtet sind. Die kantonale Trägerschaft und die bezirksweise Organisation der Behörde tragen zum Abbau der Schwellenangst bei und erhöhen die Unabhängigkeit gegenüber den Gemeinden und Berufsbeiständen.



LP: Es gab da und dort einen Abbau von Stellen in den Gemeinden, die ja nicht mehr dafür zuständig sind. Ebenfalls wird man da und dort aufatmen, da die Sozialvorstehenden von schwierigen Fällen entlastet worden sind und auch die Verantwortung abgeben können. Gerade für kleine Gemeinden ist das sicher ein Vorteil.



HS: Als positiv empfinde ich den Wunsch der Gesellschaft, in diesem Bereich eine professionelle, interdisziplinäre Gleichbehandlung der einzelnen Bürgerinnen und Bürger zu erreichen - was wiederum die grösste Herausforderung der neuen Gesetzgebung ist.



CZ: Ich sehe folgende Vorteile:

- Eine Behörde entscheidet über alle Massnahmen. Die Vormundschaftsbehörde nach altem Recht konnte nur Beistandschaften errichten. Beiratschaften und Vormundschaften wurden im Kanton Basel-Landschaft von der Vormundschaftskommission errichtet. Es kam zu Zeitverzögerungen, wenn eine Beiratschaft beantragt werden musste, weil zwei Behörden involviert waren. Die KESB hat die Möglichkeit, eine Massnahme rasch an veränderte Verhältnisse anzupassen. Auch die Möglichkeit, die Handlungsfähigkeit punktuell einschränken zu können, ist ein Vorteil.
- Massschneidung der Massnahmen: Im Unterschied zum alten Recht ist die zu ergreifende Massnahme dem Sachverhalt entlang zu schneiden und nicht der Sachverhalt in einen der drei zur Verfügung stehenden Massnahmetypen einzupassen. So kann die Massnahme besser an die Bedürfnisse der einzelnen Person angepasst werden.
- Professionalisierung der Behörde.
- Förderung des Selbstbestimmungsrechts: Mit Vorsorgeaufträgen kann eine behördliche Massnahme vermieden werden.
- Stärkung der Familiensolidarität: Ich finde es sinnvoll, dass Ehegatten oder eingetragene Partnerinnen und Partner einander von Gesetzes wegen vertreten können und nicht mehr als Beiständinnen oder Beistände ihres Partners oder ihrer Partnerin eingesetzt werden müssen.
- Möglichkeit, Ehegatten, eingetragene PartnerInnen, Eltern, Nachkommen, Geschwister, faktische LebenspartnerInnen von der Pflicht zur periodischen Berichterstattung und Rechnungsablage und der Pflicht, für bestimmte Geschäfte die Zustimmung der KESB einzuholen, zu entbinden.



Welches sind für Sie die zentralsten Nachteile des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrecht?



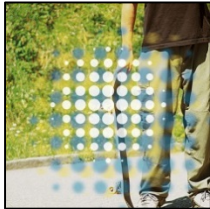
JK: Nachteile aus Sicht der Gemeinden ist die fehlende Information (welche Massnahme wurde angeordnet?, warum wurde sie angeordnet?, gab es Alternativen? usw.). Aber auch die Mitsprache der Gemeinden ist stark eingeschränkt. Die Gemeinden finanzieren, haben aber nicht einmal eine Rekursmöglichkeit.



WK: Die hohe Anzahl der Verfahrensbestimmungen und die damit verbundenen Anforderungen an die Rechtsstaatlichkeit verursachen einen entsprechenden Aufwand und benötigen entsprechend Ressourcen und Zeit für die Behörde. Im Gegenzug fehlen übergeordnete Bestimmungen für die Abklärungen und die Mandatsführung.

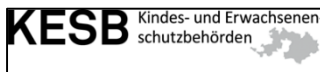


LP: Die Kosten sind teilweise massiv angestiegen. Die Gemeinden sehen aber momentan den „Mehrwert“ dieser Kostensteigerung nicht. Zudem sind die Gemeinden von vielen Informationen abgeschnitten, die betroffenen Personen leben aber trotzdem in ihrer Gemeinde. Teilweise ist die Zusammenarbeit mit einzelnen Behörden kompliziert. (technokratisch versus pragmatisch). Es kommt zu einem enormer Know-How-Verlust durch den Wechsel der Zuständigkeiten von den Gemeindebehörden zu den KESB.



HS: Die neue professionelle Rechtsprechung, die Abklärungsdienste, die Revisorate sowie die zum Teil noch ungeklärten Verfahrensprozesse verteuern das ehemalige Vormundschaftswesen stark. Die Politik versucht nun Kosten in der Umsetzung zu sparen. Konkret erfolgt dies bei der zur Verfügung gestellten Zeit für die Mandatsarbeit. Dies wiederum erleben wir in der Praxis im Moment als Kontraproduktiv. Die Mandatstragenden sind Schlüsselpersonen in Bezug auf die Umsetzung und Wirksamkeit der davor erfolgten

Rechtsprechung.



CZ: Die 30-tägige Rechtsmittelfrist und die Distanz zu den Gemeinden.



Wie beurteilen Sie die Zusammenarbeit zwischen der Behörde und den Gemeinden?



JK: Grundsätzlich ist zu sagen, dass es nicht in allen KESB-Regionen gleich ist. Denn die Zusammenarbeit ist geprägt von den Persönlichkeiten. Wo der gemeinsame Weg gesucht wird, wird er in der Regel auch gefunden. Das heisst, in manchen Regionen/Gemeinden gelingt es besser, in anderen besteht noch Nachholbedarf.

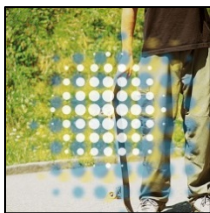
Institutionalisiert ist diese Zusammenarbeit aber nicht wirklich. Der Informationsaustausch ist blockiert, eine Mitsprache ist nicht vorhanden und Rekursmittel fehlen. Dies lässt vielfach eine Ohnmachtssituation entstehen, bzw. führt dazu, dass ein Misstrauen entsteht - vor allem dann, wenn die Gemeinden den Eindruck haben, zur blossen Zahlstelle zu mutieren



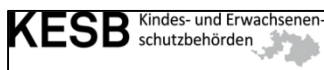
WK: Dazu sind keine allgemeinen Aussagen möglich. Das Familiengericht in Aarau macht durchwegs positive Erfahrungen und pflegt eine intensive Zusammenarbeit mit den Beiständen und Behörden des Bezirks. Die hohe Fluktuation, die grosse Belastung und die teilweise schlechte Erreichbarkeit der Berufsbeistände erschweren die Kommunikation und Zusammenarbeit.



LP: Die Zusammenarbeit hat sich nach anfänglichen Schwierigkeiten jetzt auf gutem Niveau eingependelt, es sind jedoch nach wie vor viele Schnittstellenprobleme zu lösen. Doch beide Seiten sind vom guten Willen beseelt, die Probleme zu lösen.



HS: Die Umstellung auf das neue Recht ist eine der grössten Herausforderungen, welche unser Sozialwesen in den letzten 50 Jahren zu bewältigen hatte. Dieser Umstellungsprozess wird noch Jahre in Anspruch nehmen. Insbesondere in der Zusammenarbeit der einzelnen Akteure werden sich die wirkungsvollen Formen und eine interdisziplinäre Sprache erst noch etablieren müssen.



CZ: In meiner Rolle als Präsidentin eines Spruchkörpers beurteile ich die Zusammenarbeit zwischen der KESB und den Gemeinden als gut. Die KESB Birstal ist so organisiert, dass die Abklärungen von den Sozialdiensten der Gemeinden vor Ort getätigt werden. Diese führen auch die Berufsbeistandschaften. In meiner Rolle als Gemeinderätin einer kleinen Gemeinde sehe ich, dass es problematisch ist, dass die KESB eine entscheidende Instanz ist und die Gemeinden nicht mehr direkt involviert werden. Dies führt zu Misstrauen und Ängsten. Für die Gemeinden ist es schwierig, dass sie nur noch zahlen können, aber keinen Einfluss auf die Massnahmen haben. Allerdings ist die KESB an die Schweigepflicht und das Amtsgeheimnis gebunden und darf keine Auskunft an die Gemeinden erteilen. Vielleicht könnte man eine Gesetzesgrundlage schaffen, damit die Gemeinden besser informiert und einbezogen werden.



Können die Klientinnen und Klienten von der neuen Organisationsform profitieren?



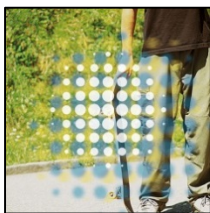
JK: Natürlich führt die Betreuung durch Profis zu einer verbesserten Sachlichkeit, und die Gefahr der Willkür - gerade aufgrund der „Geschichte“ der einzelnen Klienten - nimmt ab. Es besteht aber durchaus auch die Gefahr der „Überbetreuung“. Das heisst, die angeordneten Massnahmen schiessen möglicherweise auch aus Sicht der Klientinnen und Klienten über das Ziel hinaus. Ausserdem fehlt oft die individuelle Komponente. Und die nicht selten zu grosse emotionale Entfernung von den Betroffenen wirkt eher negativ.



WK: Die Betroffenen und ihre Angehörigen schätzen es, dass das fallführende Behördenmitglied gut erreichbar und trotzdem nicht Teil der Gemeindeverwaltung, sprich unabhängig ist. Durch das Pikett ist im Kanton Aargau ein entscheidungsfähiges Gremium an sieben Tagen während 24 Stunden erreichbar. Auf die weiteren Pluspunkte für die Betroffenen wurde bereits in Frage 2 eingegangen.



LP: Es wird sicher in gewissen Fällen durch die Professionalisierung eine bessere/effizientere Fallbehandlung geben. Die für die betroffenen Personen vielleicht unerwünschte Nähe zur Gemeinde fällt dadurch weg.



HS: Diese Frage ist schwierig zu beantworten. Ich denke es wird Gewinnende und Verlierende geben. Einerseits wird sicher mehr Schutz und Anonymität gewährleistet. Dies geht aber sicherlich auf Kosten schneller und unkomplizierter Hilfe vor Ort, welche früher auf Gemeindeebene vielfach unkompliziert erfolgte.



CZ: Ich denke, dass die Klientinnen und Klienten sehr von der neuen Organisationsform profitieren können, weil die Behörde interdisziplinär besetzt ist und bei der Errichtung von Massnahmen Fachwissen erforderlich ist.



Wo sehen Sie den dringendsten Handlungs- und Optimierungsbedarf?



JK: An erster Stelle geht es darum, das gegenseitige Vertrauen zu stärken und die Transparenz zu verbessern. Gegenseitiges Misstrauen und Anfeindungen - insbesondere wenn sie in der Öffentlichkeit ausgetragen werden - sind nicht förderlich. Zudem verweise ich auf den Bericht der Aufsichtsbehörde¹. Darin wird der Revisions- und Verbesserungsbedarf aufgezeigt, welcher auch aus meinen Ausführungen hervorgeht:

- Verbesserung in der Vereinfachung und Entflechtung der komplizierten Finanzströme (z.B. wer zahlt, befiehlt oder umgekehrt)
- Klärung der Schnittstellenthemen (z.B. Politische Gemeinden / Schulen)
- Miteinbezug der Gemeinden, nicht nur bei kostenintensiven Massnahmen

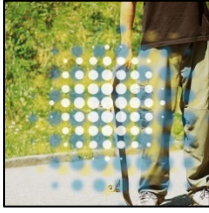


WK: An erster Stelle steht die Klärung der Finanzierung, welche unbefriedigend ist, weil die betroffene Gemeinde im Einzelfall stark belastet werden kann. Weiter sind übergeordnete Bestimmungen für die Abklärung und Mandatsführung erforderlich. Insbesondere kleinere Gemeinden, welche keinem Verbund angeschlossen sind, stossen hier an die Grenzen und belasten die Behörden zusätzlich, da Know-How und Ressourcen beschränkt sind.

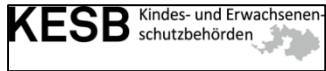


LP: Die Informationsrechte der Gemeinden müssen gestärkt werden (Datenschutz) und die bürokratischen Hürden bei der Zusammenarbeit zwischen Gemeinden und KESB sollten abgebaut werden. Zudem müssen sich die Gemeinden noch besser in ihrer politischen und finanziellen Führungsrolle finden. In Luzern beispielsweise ist die KESB mittels Gemeindeverbände organisiert, was bedeutet, dass die politische Verantwortung und Finanzierung Sache der Gemeinden ist.

¹ Bericht der Aufsichtsbehörde im Kindes- und Erwachsenenschutz – 2014, 25. März 2015, Kanton Zürich, Direktion der Justiz und des Innern als Aufsichtsbehörde im Kindes- und Erwachsenenschutz



HS: Die Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz KOKES soll verbindliche Richtlinien zu den Ressourcen im Bereich Mandatsführung, insbesondere auch zum Führen von Kinderschutzmandaten herausgeben.



CZ: Den dringendsten Handlungs- und Optimierungsbedarf sehe ich in der Kommunikation zwischen Behörde und Gemeinden.

Wem gehört das Recht auf freie Selbstbestimmung?

Andreas Brenner

Behörden für Kindes- und Erwachsenenwohl geraten schnell zwischen die Stühle

Das Recht auf sich selbst, wie es in der legendären britischen Habeas Corpus Akte von 1679 zum Ausdruck gebracht und vom englischen Aufklärer John Locke verteidigt wird, bildet die Basis der modernen Gesellschaft. Demnach steht vor der Intervention des Staates in die Rechte des einzelnen eine sehr hohe Hürde. Das ist gut so, weil andernfalls die Würde des Einzelnen ohne Schutz wäre.

Während dieser Status zum Selbstverständnis des modernen Staates gehört, ist es gleichwohl unbestritten, dass Einschränkungen der Freiheit des Einzelnen nicht kategorisch ausgeschlossen sein können. Massnahmen legitimer staatlicher Gewalt sind von dieser Art. Sind solche Interventionen per se problematisch, erhöht sich deren Herausforderung dann, wenn mit der staatlichen Gewalt nicht nur ein Selbstbestimmungsrecht tangiert wird, sondern gleich mehrere oder wenn das Selbstbestimmungsrecht des einen zu Gunsten des Rechtes eines anderen berührt wird.

Das Engagement der KESB ist dergestalt, dass es in diesen Zwischenraum von Rechten von Einzelnen einwirkt. Dass dies zu Konflikten führt und öffentlich ausgetragene Auseinandersetzungen zur Folge hat, ist weder verwunderlich noch eigentlich bedauerlich. Wenn eine Behörde, die sich das Wohl von Kind und Erwachsenen zur Aufgabe gestellt hat, immer wieder Gegenstand von Streit ist, zeigt dies, egal wie berechtigt oder unberechtigt dieser im Einzelfall auch sein mag, dass es ein waches Bewusstsein davon gibt, dass hier ein hohes Gut in Gefahr ist. Wenn eine solche Behörde also kritische Auseinandersetzung provoziert, sagt das noch nicht per se etwas über die (mangelnde) Berechtigung oder die fehlerhafte Arbeitsweise dieser Behörde aus. Wenngleich letzteres immer kritisch zu prüfen ist, sollte man den Fehler vermeiden, aus nachgewiesenen Fehlern auf die Fehlkonstruktion des Ganzen zu schliessen. Dass eine Behörde, die Kindes- und Erwachsenenwohl unter einen Hut zu bringen versucht, in tragischen familiären Konstellationen selber in die Rolle der tragischen Gestalt gerät, ist dabei unvermeidbar: Dann müssen die Rechte des einen gegen die Rechte des anderen verteidigt werden und da in Familien alle mit allen durch unsichtbare Bande verbunden sind, werden häufig am Ende alle Blessuren davon tragen. Da dies dann behördlich verordnete Blessuren sind, empört sich die wache Öffentlichkeit. Nicht immer aber doch fallweise meint diese Empörung aber nicht das Tun einer Behörde, sondern das schreckliche familiäre und soziale Elend, auf welches diese Behörde zu reagieren aufgefordert ist.

Aufmerksame Bürgerinnen und Bürger, welche staatliche Handlungen kritisch begleiten, sind wichtig. Die Kritik darf sich aber nicht auf den polemischen Aufschrei, der durchaus berechtigt sein kann, beschränken, sondern sollte mit Augenmass erfolgen. Dazu gehören die Blickschärfung für den konkreten Einzelfall und die Beschäftigung mit dem um das es im Allgemeinen geht: das Wohl des Einzelnen. Eine Behörde, die für das Wohl von Kind und Erwachsenen zuständig sein soll, wird in den schwierigeren Fällen als eine Behörde von Kindes- oder Erwachsenenwohl gesehen werden. Was aber ist in solchen tragischen Alternativen zu tun und wessen Wohl soll Priorität zukommen? In der Sache fällt die Beantwortung dieser Frage leicht: Zu schützen und zu fördern ist das Wohl des Schwächeren, also des Kindes. Im konkreten Leben ist aber auch unbestritten, dass dem nicht geholfen wäre, wenn man es ohne Rücksicht auf den sozialen und das heisst den familiären Kontext verteidigen würde. Man sieht, auch von einer Behörde ist Augenmass gefordert und das beweist sich in der aufmerksamen Analyse des Einzelfalls.