



Stiftung Kinderschutz Schweiz  
Fondation Suisse pour la Protection de l'Enfant  
Fondazione Svizzera per la Protezione dell'Infanzia

## Die Umsetzung des neuen Erwachsenen- und Kinderschutzrechtes

### Positionspapier der Stiftung Kinderschutz Schweiz

#### 1. Position der Stiftung Kinderschutz Schweiz

Die gegenwärtig grosse Vielfalt der strukturellen und organisatorischen Ausgestaltung der Kinderschutzbehörden hat zur Folge, dass eine zivilrechtliche Kinderschutzmassnahme je nach Wohn- oder Aufenthaltsort des Kindes sehr unterschiedlich verlaufen kann. Bereits der Entscheid über die Errichtung einer zivilrechtlichen Kinderschutzmassnahme – und der damit verbundene Eingriff in die elterliche Sorge – hängt von der Einschätzung der Gefährdungslage und der Zukunftsperspektiven des Kindes ab. Dass künftig eine Behörde mit entsprechender Fachkompetenz über diese schwerwiegenden Massnahmen entscheiden wird, ist sehr zu begrüssen. Die Stiftung Kinderschutz Schweiz ist der Auffassung, dass diese Fachkompetenz nur entstehen und weiterentwickelt werden kann, wenn das Einzugsgebiet genügend gross ist, um angemessene Praxiserfahrung zu entwickeln. Aus diesem Grunde empfiehlt sie, dass die Zuständigkeit der Fachbehörde für eine Mindestzahl von Einwohnerinnen und Einwohnern (gemäss der Empfehlung der VBK mindestens 50'000 bis 100'000) vorgegeben werden muss.

Bezüglich der fachlichen Ausbildung der Fachbehördemitglieder schliesst sich die Stiftung Kinderschutz Schweiz den Empfehlungen der VBK an. Sozialarbeit, Recht und Psychologie/Pädagogik müssen zwingend im Spruchkörper vertreten sein. Besondere Aufmerksamkeit muss der Entwicklung und allfälligen Gefährdungen von kleinen Kindern geschenkt werden. Deshalb ist unabdingbar, dass mindestens ein Mitglied des Spruchkörpers über entwicklungspsychologische Fachkenntnisse verfügt.

Die erwähnten hohen Ansprüche an die Fachbehörde, insbesondere an den Spruchkörper bezüglich Fachlichkeit und Präsenzzeit machen es erforderlich, dass Behördenmitglieder diese Aufgabe hauptberuflich ausüben und, dass Stellvertretungsregelungen gefunden werden, die diesen Anforderungen ebenfalls genügen. Die Stiftung Kinderschutz Schweiz vertritt deshalb die Meinung, dass die Fachbehörden im Berufssystem eingerichtet werden müssen.

Es ist für die Weiterentwicklung von Qualität und Standards im Kinderschutz von Vorteil, wenn die Steuerung durch den Kanton erfolgen kann. Die Stiftung Kinderschutz Schweiz befürwortet deshalb Modelle, die eine qualitative Steuerung ermöglichen und geeignet sind, gesellschaftliche und demographische Entwicklungen zu berücksichtigen. Aus diesem Grund empfiehlt sie, dass die Kantone überkommunale Zuständigkeitsgebiete mit einer definierten Mindestgrösse wählen.

Für Entscheide im zivilrechtlichen Kinderschutz ist die Bürgernähe nicht unbedingt erforderlich, vielmehr spielt diese bei den ausübenden Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern und bei anderen Angeboten der Sozialdienste eine Rolle. Deshalb sind die Qualität und Transparenz sowie die klare Zuständigkeit bezüglich der Zusammenarbeit mit

den Sozialdiensten von grosser Bedeutung. Dies kann durch Vereinheitlichung von Standards und Abläufen und mit der Überwachung der Umsetzung gewährleistet werden. Eine zentrale Steuerung und Festlegung der Rahmenbedingungen durch den Kanton ist deshalb unabdingbar. Die Stiftung Kinderschutz Schweiz befürwortet aus diesem Grund die Umsetzung kantonalen Modelle.

## **2. Ausgangslage**

Am 19. Dezember 2008 haben die eidgenössischen Räte das revidierte Vormundschaftsrecht verabschiedet. Dieses Vormundschaftsrecht, resp. das Erwachsenen- und Kinderschutzrecht wird voraussichtlich am 1. Januar 2013 in Kraft treten. Das Kinderschutzrecht im schweizerischen Zivilgesetzbuch wurde bereits 1978 zusammen mit dem Kindesrecht revidiert. Weil sich das darin zur Verfügung stehende Instrumentarium bewährt hat, sind im neuen Vormundschaftsrecht nur wenige Änderungen vorgenommen worden. Die wesentlichste Neuerung ist die zwingend vorgesehene Professionalisierung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden.

Bis zum Zeitpunkt der Inkraftsetzung des neuen Erwachsenen- und Kinderschutzrechtes müssen die Kantone ihre behördliche Organisation anpassen. Die künftige Struktur und Organisation der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) hat Einfluss auf die Entscheidungs- und Verfahrensqualität im Kinderschutz. Die Stiftung Kinderschutz Schweiz setzt sich dafür ein, dass Organisations- und Strukturentscheide so gefällt werden können, dass sie eine optimale Ausgestaltung des Kinderschutzes ermöglichen.

Die Konferenz der kantonalen Vormundschaftsbehörden VBK hat eine Arbeitsgruppe beauftragt, Modellvorschläge zu erarbeiten, welche den Kantonen als Grundlage für die Wahl der künftigen Behördenstrukturen dienen können<sup>1</sup>.

Die Vernehmlassungen und Diskussionen zu diversen Organisationsmodellen, welche den neuen Bundesvorgaben entsprechen, sind in den Kantonen unterschiedlich weit vorangeschritten. Eine zentrale Frage ist, ob es sich dabei künftig um eine kommunale oder um eine kantonale Organisation handeln soll. Der Kanton Bern hat zum Beispiel zwei Modellvorschläge für die künftige Struktur der Fachbehörde (eines mit kantonaler und eines mit kommunaler Zuständigkeit) ausgearbeitet und diese mit den wichtigsten Eckdaten in Vernehmlassung gegeben.

## **3. Rechtliche Rahmenbedingungen und politische Auswirkungen**

Mit der Inkraftsetzung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechtes werden Änderungen gültig, die sowohl auf materieller als auch auf formeller Ebene Einfluss auf den zivilrechtlichen Kinderschutz haben.

Folgendes sind die wichtigsten Änderungen:

---

<sup>1</sup> Die Empfehlungen, die Analyse und die Modellvorschläge der Arbeitsgruppe der VBK sind zu finden unter: <http://www.vbk-cat.ch> (11.12.2009)

Die künftige Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde muss zwingend interdisziplinär zusammengesetzt sein und wird somit zur Fachbehörde. Entscheidungen müssen von mindestens drei Mitgliedern (Spruchkörper) zusammen gefällt werden (Art. 440 rev. ZGB).

Der Zuständigkeitsbereich der Fachbehörde wird einheitlicher ausgestaltet und erweitert. Die neuen Zuständigkeiten betreffen den Entzug der elterlichen Sorge (Art. 311 Abs. 1 rev. ZGB), die Abänderung der gemeinsamen elterlichen Sorge (Art. 298a Abs. 2 und 3 rev. ZGB) und die Möglichkeit, Mediationen anzuordnen (Art. 314 Abs. 2 rev. ZGB).

Die zivilrechtliche Schutzmassnahme der Beistandschaft kann massgeschneiderte Unterstützung, Begleitung, Vertretung oder vollumfängliche Personen- und Vermögenssorge umfassen (Art. 391 rev. ZGB). Das bestehende System mit den Massnahmen Beistandschaft, Beiratschaft und Vormundschaft wird abgeschafft.

Für Entscheidungen im Kindes- und Erwachsenenschutz ist künftig nur noch eine Instanz zuständig.

Als erste Beschwerdeinstanz ist zwingend eine gerichtliche Instanz vorgesehen.

Die neuen Anforderungen und Aufgaben haben zur Folge, dass die Kantons- und Gemeindehoheiten bezüglich Organisation und Ausgestaltung durch die Bundesvorschriften eingeschränkt werden. Es steht den Kantonen jedoch frei, eine Verwaltungsbehörde oder ein Gericht als Fachbehörde einzusetzen und zu bestimmen, ob diese auf Gemeinde-, Bezirks-, Kreis- oder Regionsebene organisiert werden.

Zur Zeit sind alle Kantone damit beschäftigt, Modelle künftiger Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde zu entwickeln und Lösungen zu finden, welche die politische Akzeptanz finden, wobei die zu erwartenden Kosten eine bedeutende Rolle spielen.

In der Westschweiz werden voraussichtlich weiterhin mehrheitlich Gerichte zuständig sein, deren Zusammensetzung jedoch gegenwärtig das Kriterium der Interdisziplinärität noch nicht erfüllt.

In der deutschen Schweiz zeichnet sich ab, dass weiterhin mehrheitlich, wenn nicht ausschliesslich Verwaltungsbehörden als Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden fungieren werden, wobei immerhin überall mehr oder weniger starke Regionalisierungen geplant sind. Anzustreben wäre eine Kantonalisierung dieser Behörden damit eine zentrale Steuerung und Qualitätssicherung möglich wird. Bleiben die Behörden weiterhin kommunalisiert, wird es schwierig sein, das Einzugsgebiet zu bestimmen und einheitliche Standards zu setzen.

#### **4. Beurteilungskriterien aus der Perspektive der Stiftung Kinderschutz Schweiz**

Durch die Inkraftsetzung des UNO-Übereinkommens über die Rechte des Kindes in der Schweiz am 26. März 1997, hat sich die Schweiz verpflichtet, Kindern umfassende Beteiligungs-, Förder- und Schutzrechte einzuräumen. Bei der Umsetzung des Übereinkommens sind die Prinzipien der Nichtdiskriminierung, des vorrangigen Kindeswohls, des Rechtes auf Überleben und Entwicklung und des Anspruchs auf rechtliches Gehör zu beachten. Die Kinderrechte und diese Prinzipien sind demzufolge

auch bei der Umsetzung des neuen Erwachsenen- und Kindesschutzrechtes zu berücksichtigen.

Im Rahmen des nationalen Forschungsprogramms NFP 52 (Kindheit, Jugend und Generationenbeziehungen im gesellschaftlichen Wandel) haben sich insbesondere zwei Teilprojekte mit unterschiedlichem Fokus mit zivilrechtlichen Kindesschutzmassnahmen befasst. Die beiden Forschungsprojekte „Pflegefamilien- und Heimplatzierung“<sup>2</sup> sowie „Zivilrechtlicher Kindesschutz: Akteure, Prozesse, Strukturen“<sup>3</sup> zeigen auf, was an der gegenwärtigen Ausgestaltung des zivilrechtlichen Kindesschutzes problematisch ist. So erfolgt zum Beispiel der Einbezug von Kindern in Platzierungsverfahren oder in andere Verfahren, die sie betreffen noch sehr selten. Aufgrund der Vielgestaltigkeit der Strukturen in der Schweiz kann weder bei der Entscheidungsfindung noch bei der Durchführung von zivilrechtlichen Kindesschutzmassnahmen von einer einheitlichen Verfahrensqualität oder einer einheitlichen Rechtsanwendung gesprochen werden.

Der Entscheid über die Errichtung, Beibehaltung oder Aufhebung einer zivilrechtlichen Kindesschutzmassnahme ist oft von grosser Bedeutung für die Grundrechte des betroffenen Kindes. Deshalb müssen Entscheide mit so schwerwiegenden Folgen auf kindeswohlorientierten fachlichen Gründen basieren und es müssen möglichst viele Risikofaktoren (z.B. diffuse Zuständigkeiten, zuwenig Erfahrung der Entscheidenden), welche diese Prozesse negativ beeinflussen können, vermieden werden.

#### **4.1 Praxiserfahrung erhöht die Fachkompetenz**

Die hohen Anforderungen an die Fachlichkeit und die Erweiterung des Zuständigkeitsgebietes der für den Kindesschutz zuständigen Behörde erfordern sowohl ausgebildete Mitglieder als auch, dass diese umfassende Praxiserfahrung sammeln können. Das kann nur erreicht werden, wenn das Einzugsgebiet genügend gross ist und eine entsprechende Anzahl Fälle bearbeitet wird. Christoph Häfeli und Peter Voll kommen in der Studie über den zivilrechtlichen Kindesschutz zu folgendem Schluss: Je weniger Fälle eine Behörde zu beurteilen hat, desto eher neigt sie zu weit reichenden Eingriffen in die elterliche Sorge<sup>4</sup>. Das neue Kindes- und Erwachsenenschutzrecht bietet den Kantonen nun Gelegenheit, das Zuständigkeitsgebiet so zu bestimmen, dass die Fachbehörde die notwendige Praxiserfahrung machen kann, um fachliche Entscheidungen zu fällen.

Auf kindesschutzrelevante Veränderungen in der gesellschaftlichen Entwicklung kann zudem besser reagiert werden, wenn die zuständige Behörde für einen grossen Anteil der Bevölkerung und somit für unterschiedlichste Problemlagen (z.B. die Zunahme von Eltern mit psychischer Erkrankung, armutsbedingte Vernachlässigung etc.) zuständig ist.

---

<sup>2</sup> Claudia Arnold, Kurt Huwiler, Barbara Raulf, Hannes Tanner, Tanja Wicki, *Pflegefamilien- und Heimplatzierungen eine empirische Studie über Hilfeprozesse und die Partizipation von Eltern und Kindern*

<sup>3</sup> Peter Voll, Andreas Jud, Eva Mey, Christoph Häfeli, Martin Stettler (Hrsg.), *Zivilrechtlicher Kindesschutz: Akteure, Prozesse, Strukturen, eine empirische Studie mit Kommentaren aus der Praxis*, 2008 interact Luzern.

<sup>4</sup> Peter Voll et al. S. 193

## **4.2 Gewährleistung der fachlichen Kompetenz der Mitglieder der Behörde**

Artikel 440 Abs. 2 rev. ZGB schreibt vor, dass es sich um eine Fachbehörde handeln muss und dass der entscheidende Spruchkörper aus mindestens drei Mitgliedern interdisziplinär zusammengesetzt wird. Der Botschaft des Bundesrates ist zu entnehmen, dass eine Juristin oder ein Jurist für die korrekte Rechtsanwendung verantwortlich gemacht werden soll. Dies garantiert, dass sich die Verfahren und Entscheide an den Kinderrechten orientieren und trägt dem Umstand Rechnung, dass bei Entscheidungen über zivilrechtliche Kindesschutzmassnahmen vermehrt Kinderanwältinnen und Kinderanwälte eingesetzt werden.

Die fachlichen Kompetenzen, welche in der Behörde vertreten sein müssen ergeben sich aus einem umfangreichen Aufgabenkatalog (die Arbeitsgruppe der VBK hat 110 Aufgaben definiert<sup>5</sup>), den die Behörde übernehmen muss. Die VBK empfiehlt, dass im Spruchkörper zwingend Recht, Sozialarbeit und Pädagogik/Psychologie vertreten sein müssen. Allerdings ist die Behörde auf die Unterstützung weiterer Fachkompetenzen (medizinische, treuhänderische, kaufmännische etc.) angewiesen, um ihre Aufgaben erfüllen zu können. Diese weiteren Fachkompetenzen können in der Behörde selbst vorhanden sein oder durch Unterstützungsdienste sichergestellt werden.

## **4.3 Gewährleistung der Erreichbarkeit von Fachbehörde und weiteren Diensten**

Es ist den Kantonen überlassen, die Behörden im Miliz- oder im Berufssystem einzurichten. Insbesondere im zivilrechtlichen Kindesschutzbereich ist wichtig, dass Entscheide jederzeit, rund um die Uhr, gefällt werden können und dass weitere Dienste, die zum Beispiel für die Unterbringung oder die medizinische Versorgung zuständig sind, während 24 Stunden handeln können. Entscheidungen über zivilrechtliche Kindesschutzmassnahmen sind häufig sehr zeitintensiv, weil zum Beispiel vorgängig Abklärungen in Auftrag gegeben und Berichte angefordert werden müssen.

Die Fachbehörden müssen gewährleisten, dass auch bei Stellvertretungen die Interdisziplinarität gewährleistet ist.

## **4.4 Sicherstellen einheitlicher Rechtsanwendung**

Die Organisationsautonomie der Kantone führt gegenwärtig zu vielgestaltigen Behördenstrukturen und Zusammenarbeitsformen. Dies hat nicht nur Einfluss auf die Arbeitsprozesse, sondern ganz konkret auf den Verlauf von zivilrechtlichen Kindesschutzmassnahmen. Der Forderung nach einheitlicher Rechtsanwendung kann besser Rechnung getragen werden, wenn die Kantone sich für ein Modell entscheiden, das die Einführung von Standards und Kriterien für die Qualitätssicherung ermöglicht.

---

<sup>5</sup> Der Aufgabenkatalog ist zu finden unter: [http://www.vbk-cat.ch/assets/pdf/de/publikationen/0\\_Empfehlungen\\_d\\_gesamt.pdf](http://www.vbk-cat.ch/assets/pdf/de/publikationen/0_Empfehlungen_d_gesamt.pdf), S. 117ff. (11.12.2009)

#### **4.5 Zusammenarbeit mit Sozialdiensten**

Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde wird auch künftig eng mit Sozialdiensten zusammenarbeiten und diese hauptsächlich mit der Mandatsführung beauftragen.

Im neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrecht, ist nach Art. 400 rev. ZGB die Instruktion, Beratung und Kontrolle der Mandatsträgerinnen und der Mandatsträger eine wichtige Aufgabe. Deshalb spielen die Art der Zusammenarbeit und die Transparenz der Zuständigkeiten sowie der Organisationsstrukturen eine wichtige Rolle für die Qualität im zivilrechtlichen Kinderschutz.

In der Studie über zivilrechtlichen Kinderschutz werden die Auswirkungen der Behördenorganisation und die Ausgestaltung der Beziehungen zwischen Behörden und Sozialdiensten analysiert. Sie zeigt auf, wie diese Beziehungen den zivilrechtlichen Kinderschutz ebenso beeinflussen wie die Professionalität und die interdisziplinäre Zusammensetzung der entscheidenden Behörde.

Bern, 18. Januar 2010