

# Zwischen Schutz und Selbstbestimmung

Festschrift für Professor Christoph Häfeli  
zum 70. Geburtstag

Herausgegeben von

Daniel Rosch

Diana Wider



Stämpfli Verlag

---

# Zwei vermeintliche Geschwister gehen getrennte Wege

WALTER SCHMID

## Inhaltsverzeichnis

I.	Einleitung.....	215
II.	Zwei vermeintliche Geschwister.....	216
III.	Reformen auf leisen Sohlen.....	217
IV.	Professionalisierung hält Einzug.....	219
V.	Am Föderalismus kommt niemand vorbei.....	221
VI.	In den Gemeinden wird es zu eng.....	222
VII.	Menschenbilder und Grundrechte.....	223

## I. Einleitung

Sozialhilfe und Vormundschaft (neu: Kindes- und Erwachsenenschutz) standen lange Zeit in einem sehr engen Verhältnis. Mit der Revision der Dritten Abteilung des Zivilgesetzbuches zum Kindes- und Erwachsenenschutz<sup>1</sup> sind zu Beginn des Jahres 2013 Veränderungen in Kraft getreten, welche das Verhältnis zwischen den beiden Rechtsinstituten neu gestalten. Ein guter Zeitpunkt also, sich über deren Entwicklung Rechenschaft abzulegen und nach Gemeinsamkeiten und Unterschieden zu fragen. Das will dieser Beitrag. Dabei stehen nicht nur rechtliche Überlegungen im Blickfeld, sondern auch die politischen Prozesse und Veränderungen der Berufsfelder. Er knüpft an Überlegungen an, die ich bereits an einer gemeinsamen Tagung der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe und der Konferenz der Kantone für Kindes- und Erwachsenenschutz dargelegt habe und führt diese weiter.<sup>2</sup> Zwei vermeintliche Geschwister gehen von nun an getrennte Wege. In diesem Beitrag begleiten wir sie dabei und werden sehen, dass die Wege trotz aller Unterschiedlichkeiten doch an manchen gemeinsamen Wegmarken vorbeiführen und, was die Menschenbilder und die Grundwerte betrifft, vergleichbaren Höhenkurven folgen.

---

<sup>1</sup> Revision des ZGB, Art. 360 ff.

<sup>2</sup> Publikation in Zeitschrift für Kindes- und Erwachsenenschutz 3/2010, S. 210–215.

## II. Zwei vermeintliche Geschwister

Sozialhilfe und Vormundschaft (neu: Kindes- und Erwachsenenschutz) haben vielfältige Bezüge. Beide Aufgabenbereiche waren bis vor kurzem verwaltungsmässig oft ein und demselben Ressort unterstellt. An vielen Orten waren Sozialvorsteher auch Vorsitzende der Vormundschaftsbehörde.<sup>3</sup> In kleinen Gemeinden war der Gemeinderat zugleich Fürsorge- und Vormundschaftsbehörde. Aber nicht nur die Behörden, auch die Verbände kannten diese Nähe. Ein Beispiel: Im Kanton Bern finden sich Sozialhilfe und Vormundschaft in einer Konferenz zusammen, der ehemaligen Berner Konferenz für Sozialhilfe und Vormundschaft.<sup>4</sup> In manchen Sozialämtern verweist das Türschild im einen Stockwerk zur Sozialhilfe, im andern zum Kindes- und Erwachsenenschutz (KES). Und selbst die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe und die ehemalige Vereinigung Schweizer Amtsvormundinnen und Amtsvormunde befinden sich in Bern im selben Haus<sup>5</sup> und teilen die Büros. Die Liste könnte leicht fortgesetzt werden. Und auch in noch früheren Zeiten bestanden enge Verbindungen. So wurde etwa zwischen Armen- Waisen-, Siechen- und Irrenhäusern kaum unterschieden. Fürsorge und Kindes- und Erwachsenenschutz erscheinen wie Geschwister. Geschwister, die bisher nicht selten im selben Haus wohnten.

Gleichwohl sind Sozialhilfe und Kindes- und Erwachsenenschutz keine Geschwister. Sie haben keine gemeinsamen Eltern. Der Kindes- und Erwachsenenschutz kann eine Elternschaft geltend machen, die viel weiter zurückreicht, als jene der Sozialhilfe. Ersterer ist aus dem römischen Familienrecht einerseits und aus dem mittelalterlichen Sippenrecht andererseits herausgewachsen. Die lateinischen Begriffe wie *tutela* oder *cura* klingen in den lateinischen Sprachen bis heute nach, während das Wort Vormundschaft auf den germanischen Begriff *Munt* zurückgeht. Demgegenüber ist die Herkunft der Sozialhilfe prosaischer. Sie hat sich nach der Reformation herausgebildet und in einem moderneren Sinne erst im 19. Jahrhundert als neue staatliche Aufgabe, die über ordnungspolizeiliche Aspekte hinausging, etabliert. Auch in ihrer Gestalt unterscheiden sich die vermeintlichen Geschwister erheblich. Die ehemalige Vormundschaft ist eine Rechtsfigur des privaten Rechts, geregelt im Zivilgesetzbuch, die Sozialhilfe ist Teil des öffentlichen Rechts, ein Spezialgebiet des Verwaltungsrechts. Die Vormundschaft ist die vom Staat angeordnete und von Einzelpersonen umgesetzte umfassende Fürsorge und gesetzliche Vertretung von Schutzbedürftigen, die nicht in der Lage sind, ihre per-

---

<sup>3</sup> In den Städten Zürich, Winterthur oder Luzern, wo die Sozialvorsteher sowohl Präsident der Sozialbehörde als auch der Vormundschaftsbehörde sind.

<sup>4</sup> Neu heisst die Konferenz nun Berner Konferenz für Sozialhilfe, Kindes- und Erwachsenenschutz. Es bleibt also zumindest vorerst bei einer gemeinsamen Konferenz.

<sup>5</sup> Neu heisst der Verband Schweizerische Vereinigung der Berufsbeiständinnen und Berufsbeistände.

sönlichen und vermögensrechtlichen Interessen selber zu wahren. Die Sozialhilfe ist ein vom Staat betriebenes Leistungssystem, das Menschen in Notlagen subsidiär Hilfe gewährt.

### **III. Reformen auf leisen Sohlen**

Die Reform des ZGB, das neue Recht zum Kindes- und Erwachsenenschutz bringt grosse Veränderungen. In einem klassischen Gesetzgebungsprozess vom Expertenbericht, mitverfasst übrigens vom Jubilar dieser Festschrift, über eine Expertenkommission, den Vorentwurf, die Vernehmlassung, die Botschaft des Bundesrates bis hin zu den parlamentarischen Beratungen, durchlief das Vorhaben in knapp zwanzig Jahren die ganze Wegstrecke einer helvetischen Gesetzesreform. Diese umfassende Erneuerung gleicht im Rückblick einer kleinen Revolution. Die nun vorgesehene Individualisierung der Massnahmen und die Schaffung neuer interdisziplinärer Behörden sind Einschnitte, die über das helvetische Mittelmass an gesetzgeberischer Innovationsfreude hinausgehen. Doch die Reform kam auf leisen Sohlen, gewissermassen im Windschatten der Öffentlichkeit. Nur wenige haben ihre Tragweite erkannt. Auf überraschend konsequente Weise wurden hier grosse Teile des Zivilgesetzbuches an die neuen gesellschaftlichen Verhältnisse angepasst, ähnlich wie in früheren Jahrzehnten das Eherecht oder das Adoptionsrecht. Es war eine Reform von unten nach oben. Eine konsolidierte Expertensicht hat sich über Jahre hinweg hinaufgearbeitet bis zu politischen Beschlüssen. Die Vorlage fand im Parlament breite Unterstützung. Ein Referendum wurde nicht ergriffen. Und diese Reform war nicht durch hektischen Aktivismus gezeichnet, wie manche Revisionen der Sozialhilfegesetze, sondern basierend auf fachlichen Erkenntnissen und mit langfristiger Perspektive. Man sprach nicht zu Unrecht von einer Jahrhundertreform, denn in der Tat datiert das bislang geltende Recht aus dem Jahre 1912.

Wie kommt es, dass ein Gesetz so lange Bestand haben konnte? Aus der Rechtssoziologie ist bekannt, dass die Langlebigkeit eines Gesetzes sich durch zweierlei erklären lässt. Entweder die Gesetzesartikel sind obsolet geworden, finden keine Beachtung mehr und stören deshalb auch niemanden. Das ist vorliegend mit Bestimmtheit nicht der Fall, denn jährlich wurden Tausende von Beschlüssen gefasst, die sich auf das geltende Recht bezogen. Oder – wie im Zivilrecht nicht untypisch – die Rechtsnormen sind abstrakt und allgemeingültig genug, sodass sie ihre Funktionalität über lange Zeit erhalten können und sich einer zeitgemässen Interpretation nicht verschliessen. Dies dürfte vorliegend der Fall gewesen sein. Auch mit dem alten Recht vermochte das Vormundchaftswesen seine Funktionen weitgehend zu erfüllen. Ein öffentlicher Druck auf die Reform gab es entsprechend kaum. Dies erklärt auch

die lange Dauer des Gesetzgebungsprozesses, wie er in zivilrechtlichen Belangen nicht unüblich ist.

Anders in der Sozialhilfe. Sie war in den letzten beiden Jahrzehnten Gegenstand intensiver politischer Auseinandersetzung. Reformen der Sozialhilfegesetze gehörten fast zu jedem kantonalen Legislaturprogramm. Die Mehrheit der Gesetze ist heute weniger als zwanzig Jahre alt.<sup>6</sup> An der Sozialhilfe entzündet sich der ideologische Streit über die generelle Ausrichtung der Sozialpolitik und das Verhältnis zwischen Eigenverantwortung und gesellschaftlicher Solidarität. Wie im Brennglas konzentrieren sich die sozialen Probleme und Entwicklungen auf den einen Punkt, den Sozialhilfebezüger. Er bietet die Projektionsfläche für eine Vielzahl gesellschaftlicher Fragen und Problemstellungen. Dabei ist es nicht so, dass das Vormundchaftswesen nicht auch immer wieder Gegenstand der öffentlichen Debatte gewesen wäre. Davon zeugen regelmässig in den Medien breit abgehandelte tragische Einzelfälle. Doch diese wurden in der Regel dem Versagen einzelner Personen oder Vollzugsorgane zugeschrieben, nur selten wurde das System als Ganzes hinterfragt. Anders in der Sozialhilfe, wo jeder schiefgelaufene Einzelfall fast reflexartig zu einer Systemdebatte und entsprechenden parlamentarischen Vorstössen führt.<sup>7</sup>

Ein weiterer Umstand dürfte im Kindes- und Erwachsenenschutz eine Reform in ruhigen Gewässern erlaubt haben: Es ging für einmal nicht ums Geld. Das neue Kindes- und Erwachsenenschutzgesetz ist kein Leistungsgesetz. Entsprechend blieben die üblichen Urreflexe helvetischer Politik weitgehend aus, welche die parteipolitischen, sozialpartnerschaftlichen und föderalistischen Positionen jenseits sachlicher Argumente regelmässig auslösen, wenn um Finanzen gestritten wird. Die Reform konnte in einem entideologisierten Umfeld erfolgen. Kenner der Materie wissen dabei sehr wohl, dass auch die Entscheide der künftigen interdisziplinären Fachbehörden Kosten zur Folge haben werden und zwar nicht geringe. Doch diese werden sich auf anderen Konten ausserhalb des Kindes- und Erwachsenenschutzes niederschlagen, etwa jenen der Sozialhilfe.

Einen Preis hat eine Reform im Windschatten der Öffentlichkeit allerdings: ihre Umsetzung ist kein Sonntagsspaziergang, denn eine Reform, über die man in der Öffentlichkeit kaum gesprochen und nie gestritten hat, ist in der breiten Öffentlichkeit noch nicht wirklich angekommen. Die neuen geschaffenen Behörden werden noch lange brauchen, bis sie bekannt sind. Und ihre Entscheide werden noch mancher Erklärungen bedürfen, bis die Bevölkerung sie nachvollziehen kann. Man braucht keine prophetischen Gaben, um vorauszusagen, dass nur schon der neue Name des Kindes- und Erwachsenenschutzes noch Jahrzehnte brauchen wird, bis er das alte Vormundchaftswesen

---

<sup>6</sup> Christoph Häfeli et al. (Hrsg): Das Schweizerische Sozialhilferecht, interact, Luzern 2008, S. 17.

<sup>7</sup> Vgl. Kampagne der Wochenzeitschrift Weltwoche in den Jahren 2007/2008. Zu den Einzelheiten siehe: <http://www.wyss-sozialforschung.ch>.

sen abgelöst hat. Die Wortschöpfung des Kindes- und Erwachsenenschutzes und erst recht das Kürzel für die entsprechende Behörde – KESB – sind alles andere als ein eleganter Brand. Und in den lateinischen Sprachen verschwindet mit der neuen Namensgebung die altehrwürdige lateinische Wurzel *tute-la*.<sup>8</sup> Erinnert sei daran, dass es Jahre gebraucht hat, bis der Begriff der Fürsorge durch jenen der Sozialhilfe abgelöst wurde. Inzwischen haben zwar alle kantonalen Gesetze den Namenswechsel vollzogen. Doch just in jenem Moment taucht ein frisch renoviertes Bundesgesetz auf, das den fürsorgerischen Freiheitsentzug terminologisch womit ersetzt? Richtig geraten: mit *fürsorgereischer* Unterbringung.<sup>9</sup> Damit hat sich die Fürsorge wohl weiter hundert Jahre in die Zukunft gerettet.

#### **IV. Professionalisierung hält Einzug**

Beginnen wir diesen Abschnitt einmal mit der Sozialhilfe. Sie hat in den letzten zwanzig Jahren unzweifelhaft eine grosse Veränderung erfahren. Professionalisierung heisst das Stichwort. Sie bildet eine Landmarke gleichermaßen für die Sozialhilfe als auch für das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht. In den Sozialdiensten ist der Anteil Sozialtätiger, die über einen formalen Abschluss in Sozialarbeit verfügen, sei es auf Stufe Fachhochschule oder früher Höhere Fachschule, markant angestiegen. Diese Entwicklung ist die Antwort auf die wachsende Komplexität des Sozialstaates und der Lebensverhältnisse, in denen die Armutsbetroffenen und ihre Betreuer sich zurechtzufinden haben, aber auch auf die gewachsenen Ansprüche an die Legitimation und Qualität staatlicher Tätigkeit. Sie haben die Einsicht gefördert, dass der Vollzug der Sozialhilfe nicht mehr Aufgabe der Milizorgane in ihrer Freizeit sein kann.

Der technologische Wandel trug im Weiteren wesentlich dazu bei, dass die prozessuale Ausgestaltung der Arbeitsabläufe, die Trennung von strategischen Entscheidungsebenen und dem operationellen Vollzug sowie die Überprüfbarkeit getroffener Entscheide im Rahmen eines Controllings heute Standard geworden sind. So lassen sich Sozialdienste von heute mit jenen von gestern nicht mehr vergleichen. Zwar gibt es sie noch, die Gemeinden, wo Gemeinderat über die Sozialhilfeleistungen entscheidet und einzelne Mitglieder selber noch Fälle führen. Und es gibt auch kleine Gemeinden, die überhaupt keinen Fall kennen. Aber sie sind in den letzten Jahren zur Ausnahme geworden. Heute können die allermeisten Personen in der Schweiz damit rechnen, dass sie, sollten sie Sozialhilfe benötigen, von einem professionellen

---

<sup>8</sup> Aus dem *droit de la tutelle* mit der altehrwürdigen lateinischen Wurzel im Namen wird ein *droit de la protection de l'enfant et de l'adulte*. Eine Abkürzung für die neue Behörde auf französisch hat sich noch nicht durchgesetzt, je nach Kanton APEA oder APAE oder APMA.

<sup>9</sup> Art. 426–439 ZGB.

Sozialdienst betreut werden, sei es in der Stadt oder der Region. Auch dieser Wandel vollzog sich allerdings auf leisen Sohlen. Denn während das politische Getöse sich in parlamentarischen und medialen Schlachten erschöpfte, nahm kaum jemand von den realen Veränderungen des Alltags Kenntnis. Die sich rasch folgenden Gesetzesänderungen wiederum hatten nur begrenzten Einfluss auf den Berufsalltag. Denn in Leistungsbereichen wie der Sozialhilfe, die sich durch hohe Individualisierung und weite Ermessensspielräume auszeichnen, bleibt die normative Wirkung von Gesetzen regelmässig weit hinter dem faktischen Einfluss der Vollzugsorgane zurück.

Die Professionalisierung ist auch ein zentraler Gedanke des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzes. Obwohl bereits bisher die meisten Massnahmen von Fachpersonen geführt wurden, waren zumindest die Entscheidungsinstanzen vielerorts Milizbehörden, und die Institution des privaten Mandatsträgers war immer noch verbreitet. Im Vormundschaftswesen vermochte sich das alte Verständnis der Gemeinde als Schicksalsgemeinschaft halten, die in wirtschaftlichen und rechtlichen Belangen für ihre Bürgerinnen und Bürger einzustehen hat mit Geld und persönlichem Einsatz bis hin zur Verpflichtung des Einzelnen, ein Amt, etwa eine Vormundschaft zu übernehmen.<sup>10</sup> Neu wird die Professionalisierung nun auch die Behörden erfassen. Das neue Recht schreibt die Einrichtung von Fachbehörden vor.<sup>11</sup> Die Spruchkammern setzen sich aus mindestens drei Fachleuten unterschiedlicher Disziplinen zusammen. Das ist für die Schweiz neu und man darf gespannt sein, ob sich die gesetzgeberischen Vorgaben auch umsetzen lassen.<sup>12</sup> In der Sozialhilfe hingegen wird es wohl bei den Milizbehörden bleiben. Dies scheint auch gerechtfertigt, denn als Leistungssystem unterscheidet sich die Sozialhilfe in einem wesentlichen Punkt vom Kindes- und Erwachsenenschutz. Sie generiert erhebliche Kosten für Kantone und Gemeinden. Deshalb hat die politische Kontrolle über die Finanzen und die politische Legitimation gegenüber der Öffentlichkeit einen hohen Stellenwert. Entscheide durch Fachbehörden wären zwar auch in der Sozialhilfe möglich, doch die Rückbindung an die finanzierenden politischen Instanzen müsste wesentlich stärker ausgestaltet sein, als dies heute bei den Behörden des Kindes- und Erwachsenenschutzes der Fall ist. Immerhin ist es durch die Ausdifferenzierung der Funktionen und die Aufgabenteilung heute schon vielerorts gelungen, den demokratisch gewählten Behörden die strategischen Aufgaben zuzuweisen und die professionelle Arbeit im Rahmen gesetzter Standards den professionellen Sozialdiensten zu überlassen.

---

<sup>10</sup> aArt. 382 Abs. 1 ZGB.

<sup>11</sup> Art. 440 ZGB.

<sup>12</sup> Insbesondere die Interdisziplinarität wird ein Testfall werden. Es besteht durchaus das Risiko, dass sich die juristische Disziplin zur *prima inter pares* entwickelt, da sie am ehesten die Rekursicherheit und damit den Bestand einer Entscheidung garantieren kann. Die anderen Disziplinen würden zu Zuhörerinnen.

## V. Am Föderalismus kommt niemand vorbei

Fast jede Reform im Bundesstaat Schweiz kommt früher oder später an der Wegmarke des Föderalismus vorbei. Während die Sozialhilfe durch die Verfassung der Kompetenz der Kantone zugewiesen wird,<sup>13</sup> wird der Kindes- und Erwachsenenschutz in einem Bundesgesetz geregelt. Das bedeutet jedoch nicht, dass nicht auch Letzterer massgeblich von kantonalen Besonderheiten geprägt würde. Bei der Umsetzung des materiellen Rechts, in der Organisation und beim Verfahren, kommen sehr wohl Unterschiede zum Tragen. Der Bundesgesetzgeber hat allerdings – im Gegensatz zur Sozialhilfe – schon früh im Vormundschaftsrecht Verfahrensbestimmungen erlassen, soweit diese zur Durchsetzung des materiellen Rechts erforderlich waren.<sup>14</sup> Im neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrecht wurde zwar auf ein eigentliches Verfahrensgesetz verzichtet, doch die verfahrensrechtlichen Bestimmungen wurden weiter ausgebaut.

Auch in den Fragen der Organisation ist der Bund mit der Schaffung interdisziplinärer Fachbehörden weit gegangen. Mit seinen Vorgaben wollte er mit der föderalistischen Vielfalt aufräumen, welche sowohl bezüglich der Mandatsträger, der Behörden als auch der Aufsichtsorgane bestand. Ein Stück weit ist dies gelungen, doch die unterschiedliche Ausgestaltung der neuen Fachbehörden und Aufsichtsorgane zeigt, dass der Föderalismus auch im neuen Recht seine Spuren hinterlässt. Das Reformvorhaben hat nämlich den Kantonen in der Ausgestaltung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden beachtliche Freiheiten gelassen. Der Bundesgesetzgeber hat mit der Vorgabe, Fachbehörden zu schaffen, zwar in die Organisationsfreiheit der Kantone eingegriffen, ihnen aber nur sehr allgemeine Vorgaben gemacht, was es erlaubt hat, auf vorbestehende institutionelle Verhältnisse und Traditionen Rücksicht zu nehmen. Fachgerichte oder Fachbehörden? Kommunal oder kantonal? Regional im Gemeindeverbund oder im Bezirk? Es wird also auch im neuen Recht 26 unterschiedliche Spielformen geben. Das war der föderative Preis für die Gesetzesreform. Die territoriale Gliederung der neuen Organisation wird übrigens zu einem neuen Fleckenteppich führen, der weder mit den Zweckverbänden oder den Regionen der Sozialhilfe übereinstimmen wird, noch mit den IV-Stellen oder den regionalen Arbeitsvermittlungsstellen. Einer territorialen Kohärenz der verschiedenen Versorgungssysteme sind wir somit nicht näher gekommen. Grundsätzlich bestünde die Chance, durch ein einheitliches Organisationsmuster die Kooperation der Systeme zu verbessern und wirtschaftlicher zu gestalten, doch diese wurde auch diesmal vertan.

Anders als der Kindes- und Erwachsenenschutz bleibt die Sozialhilfe materiell- wie verfahrensrechtlich weitgehend Sache der Kantone. Es hiesse

---

<sup>13</sup> Art. 115 BV.

<sup>14</sup> Bundesamt für Justiz: Zur Revision des Schweizerischen Vormundschaftsrechts, Bericht der Expertengruppe, Bern 1995, S. 38.



allerdings die Augen verschliessen, wenn man nicht auch gewisse Entwicklungen hin zu einer bundesstaatlichen Ordnung erkennen möchte. Faktisch sind über die Auslegung der Grundrechte durch das Bundesgericht in den letzten Jahren Orientierungsmarken gesetzt worden, welche die kantonalen Ordnungen zu respektieren haben. Verfahrensrechtlich haben sich zudem verschiedene allgemeine verwaltungsrechtliche und grundrechtliche Standards durchgesetzt, sodass heute beispielsweise in allen Kantonen der Rechtsweg zu einem Verwaltungsgericht führt.<sup>15</sup> Die Übernahme der von der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe entwickelten Richtlinien<sup>16</sup> durch die meisten Kantone hat zudem zu einer gewissen materiell- und verfahrensrechtlichen Angleichung der Sozialhilfepraxis geführt. Nicht zu unterschätzen ist auch, dass die betriebsamen Gesetzgebungsaktivitäten in den Kantonen, die nicht losgelöst voneinander erfolgt sind, eine gewisse Harmonisierung des Sozialhilferechts bewirkt haben. Während also das eidgenössisch gesetzte Recht des Kindes- und Erwachsenenschutzes in der Umsetzung kantonale Eigenheiten kennt, vermag sich die kantonal kodifizierte Sozialhilfe gewisser bundesrechtlicher Standards nicht zu entziehen. Dass kürzlich der Nationalrat eine Motion zur Schaffung eines eidgenössischen Koordinationsgesetzes für die Sozialhilfe beschlossen hat, ist Ausdruck dieser Entwicklung.<sup>17</sup>

## **VI. In den Gemeinden wird es zu eng**

Die getrennten Wege des Kindes- und Erwachsenenschutzes sowie der Sozialhilfe führen an einer weiteren gemeinsamen Landmarke vorbei: der Regionalisierung. Sie wurde für die Organisation der neuen Fachbehörden schon angesprochen. Diese können ihre Funktion als professionelles Gremium nur wahrnehmen, wenn sie über ein gewisses Mengengerüst an Fällen verfügen. Die Gemeindegrenzen sind da in den meisten Fällen zu eng. Regionale Lösungen sind die zwingende Konsequenz. Nur mittlere und grössere Städte mit einer grösseren Einwohnerzahl können heute gemeindeeigene Fachbehörden betreiben. Kleine und mittlere Gemeinden mussten sich zusammenschliessen, sofern die Behörden nicht ohnehin auf Ebene des Kantons oder der Bezirke angesiedelt wurden.

Auch in der Sozialhilfe ist die Regionalisierung in den vergangenen Jahren vorangekommen. Sie ist wie im Kindes- und Erwachsenenschutz eng verbunden mit dem Trend zur Professionalisierung. In der Sozialhilfe bedarf es ebenfalls eines gewissen Mengengerüsts, um professionelle Dienste führen

---

<sup>15</sup> Früher führte der Rechtsweg in manchen Kantonen zu einer letztinstanzlichen Entscheidung durch die Exekutive.

<sup>16</sup> Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe: Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe, Bern, (nachfolgend: SKOS Richtlinien).

<sup>17</sup> Motion 12.3013, SGK-NR Rahmengesetz für Sozialhilfe.

zu können. Kantone wie Bern haben deshalb schon vor einiger Zeit Vorgaben für Regionalstellen der Sozialhilfe gemacht.<sup>18</sup> Dies führte zur Zusammenlegung der Sozialhilfe in regionalen Dienststellen. Anderswo wurde die Sozialhilfe kantonalisiert, um grössere Einheiten zu schaffen.<sup>19</sup> In der Westschweiz, wo die Kantone Träger der Sozialhilfe sind, hatte diese Entwicklung schon viel früher eingesetzt, aber auch in Graubünden war die Sozialhilfe bereits kurz nach dem Zweiten Weltkrieg regional organisiert worden.

Die Reform des Kindes- und Erwachsenenschutzes wird nicht ohne Auswirkungen auf die Sozialhilfe bleiben. Nachdem inzwischen allen klar geworden ist, dass es keine Personalunion mehr zwischen Sozial- und Vormundschaftsbehörden gibt, reiben sich nicht Wenige die Augen. Nachdem nun die neuen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden nicht mehr nach politischen Gesichtspunkten bestellt werden können, sondern nach fachlichen, ergibt sich auch für die Sozialbehörden ein Legitimationsbedarf. Sie bleiben als Laienbehörden allein zurück, und der aus der Sicht mancher Behördemitglieder interessantere Teil ihrer Arbeit ist weggefallen. Wie aus der Systemtheorie bekannt, hat jede Änderung eines Elementes im System auch Auswirkungen auf die anderen Elemente. Die Sozialbehörden werden also nicht darum herumkommen, ihr Selbstverständnis zu überprüfen und ihre Funktion neu zu definieren. Weil der politischen und finanziellen Steuerung in der Sozialhilfe eine grössere Bedeutung zukommt, werden die Sozialbehörden auch in Zukunft gerade darin ihr Kerngeschäft erkennen müssen und als demokratisch bestellte Laienbehörden ihre Legitimation finden. Ihr Selbstverständnis muss sich an diesen Funktionen orientieren: an der strategischen Steuerung und dem finanziellen Controlling. Die Fallführung ist definitiv nicht mehr ihr Geschäft. Dies ist glücklicherweise nicht neu. Vielerorts ist die Entwicklung in diese Richtung schon weit fortgeschritten. Der Auszug des vermeintlichen Geschwisters aus dem gemeinsamen Haus wird dies beschleunigen.

## VII. Menschenbilder und Grundrechte

Dass die Entwicklung der vermeintlichen Geschwister auch in Zukunft nicht völlig unterschiedlich verlaufen wird, ist zu erwarten. Ihre getrennten Wege führen sie weiterhin auf einer vergleichbaren Höhenkurve. Es gibt dafür einen recht einfachen Grund, über den man aber eher selten spricht. Beiden Institutionen liegen vergleichbare Menschenbilder zugrunde, Vorstellungen über den Menschen, die mehr, als wir uns das in der Regel eingestehen, Einfluss auf die Rechtssetzung und Rechtsanwendung haben. Referenzpunkt ist dabei ein Menschenbild, das ausgehend von der Aufklärung den Menschen als autono-

---

<sup>18</sup> Art. 18 Abs. 3 Berner Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe.

<sup>19</sup> Vgl. Art. 6 Glarner Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe.

mes, zur Selbstbestimmung befähigtes und zu einem Leben in Freiheit bestimmtes Wesen sieht. Ausgestattet mit Grundrechten, die ihm als Individuum zustehen, bedarf somit jeder staatliche Eingriff einer übergeordneten Legitimation. Der Leitgedanke des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzes war und ist «Das Wohl des Schwachen». So steht es im Expertenbericht zur Revision des Vormundschaftsrechts von 1995.<sup>20</sup> An ihm hat sich das ganze Reformvorhaben orientiert. Die Formulierung findet sich bekanntlich aber auch in der Präambel unserer Bundesverfassung, die etwa zur selben Zeit nachgeführt wurde<sup>21</sup>.

Kindes- und erwachsenenschutzrechtliche Massnahmen stellen einen bisweilen sehr einschneidenden Eingriff in die Rechte des Menschen dar, indem zum Beispiel die Handlungsfähigkeit einer Person beschränkt oder ihr ganz entzogen wird, womit ihre Teilnahme am Rechtsleben entfällt. Oder die Bewegungsfreiheit wird eingeschränkt. Dabei ist die Wahrung der Menschenwürde zentral. Kindes- und Erwachsenenschutzrecht und Menschenwürde sind eng aufeinander bezogen. Und dies gilt sowohl im Falle einer Massnahme, als auch im Falle der Unterlassung einer Massnahme. Die Würde des Menschen verlangt, dass wir ihm sein Selbstbestimmungsrecht so weit als möglich belassen. Sie bedingt aber auch, dass Hilfe und Betreuung Platz greifen, wo die Unterlassung den Menschen in eine unwürdige Situation versetzen würde. Mit dem neuen Recht ändert sich an dieser schon vorbestehenden grundrechtlichen Position wenig. Doch das Prinzip der freien Lebensgestaltung hat heute einen grösseren Stellenwert als vor hundert Jahren und auch die Grundrechte sind heute explizit in der Verfassung verankert. Zur Menschenwürde gehört neben den Abwehrrechten allerdings auch die Anerkennung des umfassenden Anspruchs des Menschen auf Schutz.

Damit hat die Menschenwürde ein doppeltes Gesicht, weil sie sowohl verletzt werden kann, wenn in das Selbstbestimmungsrecht eingegriffen wird, als auch, wenn man dem Menschen den notwendigen Schutz verwehrt. Leitlinie im neuen Recht ist deshalb das Wohl des schutzbedürftigen Menschen, das sicherzustellen ist. Die Handlungsfähigkeit darf nur unter grösstmöglicher Wahrung der Selbstbestimmung Einschränkungen erfahren. Konkretisiert wird dieser Grundgedanke durch einen stärkeren Schutz der schutzbedürftigen Person vor Eingriffen, den Ausbau ihrer Möglichkeiten, proaktiv tätig zu sein, um ihr Schicksal zu bestimmen, wie auch in der Feinabstimmung der Massnahmen, die neu individuell angepasst werden können.

Um die Menschenwürde geht es auch in der Sozialhilfe. Artikel 12 der Bundesverfassung spricht vom Recht einer bedürftigen Person auf Hilfe und Betreuung, soweit diese für ein menschenwürdiges Dasein erforderlich sind.

---

<sup>20</sup> Bundesamt für Justiz: Zur Revision des Schweizerischen Vormundschaftsrechts, Bericht der Expertengruppe, Bern 1995, S. 38.

<sup>21</sup> Präambel BV.

Das menschenwürdige Leben setzt die Befriedigung der existenziellen Grundbedürfnisse voraus sowie den Schutz vor gesellschaftlichem Ausschluss. Beide Institute haben sich also an der Menschenwürde zu orientieren, die in Artikel 7 der Bundesverfassung als unveräusserliches Grundrecht formuliert ist und damit für alle Bereiche des Rechtslebens Geltung hat. Der Leitgedanke, das Wohl der Schwachen zu wahren, gilt auch für die Sozialhilfe. Sie tut dies, indem sie die Existenz zu sichern hilft und die Integration in die Gesellschaft fördert. Die Sozialhilfe hat es mit Menschen zu tun, die allerdings aus wirtschaftlichen Gründen des Schutzes bedürfen. Dabei ist es nicht ihre Fähigkeit zur Selbstbestimmung, die im Zweifel steht und ihre Handlungsfähigkeit begrenzt, sondern es sind die ökonomischen Verhältnisse, die ihre Möglichkeiten einschränken, für sich selber aufzukommen bzw. die für den Lebensunterhalt erforderlichen Konsumentenscheide zu fällen.

Auch die Sozialhilfe geht von einem Menschenbild aus: Wenn wir nach dem Menschenbild der Sozialhilfe fragen, dann stossen wir nicht zu unserer Überraschung auf ein vergleichbares Menschenbild wie im Erwachsenenschutzrecht. Auch hier steht die Selbstbestimmung als ein wichtiges Element im Zentrum. Der Hilfsbedürftige soll, soweit es ihm möglich ist, sein Schicksal in die Hand nehmen oder in der Hand behalten. Nicht die Sozialdienste sollen für den Hilfsbedürftigen handeln, sondern er selber. Auch wenn die Handlungsoptionen der Hilfsbedürftigen oft eingeschränkt sind, sollen diese doch, wenn immer möglich, Handlungsoptionen behalten und selber ausüben können. Beispielsweise durch die Ausrichtung pauschaler Grundbedarfsleistungen statt Sachleistungen. Allfällige Einschränkungen der Autonomie haben wie im Kindes- und Erwachsenenschutz dem Prinzip der Verhältnismässigkeit zu folgen.

In den Richtlinien der SKOS wird explizit festgehalten, dass die Menschenwürde zum Fundament einer modernen Sozialhilfe gehört.<sup>22</sup> Ebenfalls wird ausgeführt, dass sich das Augenmerk der Sozialhilfe nicht auf die Defizite des Gesuchstellers richten soll, sondern auf seine Kräfte und Ressourcen, welche zu unterstützen und zu stärken sind.<sup>23</sup> Diese neuere Konzeption der Sozialhilfe kann als Ausfluss aus dem Prinzip der Menschenwürde verstanden werden, weil der Mensch nicht auf seine Schwächen reduziert und an ihnen festgemacht werden soll, sondern weil ihm in Anerkennung seiner Lebensberechtigung in der Gemeinschaft auch Stärken zuerkannt werden. Ähnlich wie im Kindes- und Erwachsenenschutz kann die Menschenwürde auch durch unterlassene oder verweigerte Hilfe verletzt werden. Der Entzug oder die Nichtgewährung von Sozialhilfe hat ebenso wie der unterlassene Schutz im

---

<sup>22</sup> SKOS Richtlinien A 2-2. Die entsprechenden Empfehlungen sind ebenfalls in den 1990er-Jahren redigiert worden.

<sup>23</sup> SKOS Richtlinien A 2-1.

Kindes- und Erwachsenenschutz das Potenzial, die Menschenwürde zu verletzen.

In den Grundrechten und in ihren Menschenbildern kommen sich Kindes- und Erwachsenenschutz und Sozialhilfe trotz getrennter Wege doch wieder sehr nahe. Das ist nicht ganz verwunderlich. Auch die SKOS Richtlinien wurden etwa zur selben Zeit entwickelt, wie das neue Kindes- und Erwachsenenschutzrecht. Sie atmen deshalb denselben Geist. Das war auch in der Vergangenheit so. Und diese war nicht immer ruhmreich. So haben beide Institute auch dunkle Täler Hand in Hand durchschritten. Man denke an die früheren Eingriffe in die Rechte der Eltern bei den Fahrenden<sup>24</sup> oder die genetischen Deutungen der Armut.<sup>25</sup> Menschenbilder sind dem Wandel unterworfen. Manchmal schnell. So mutierte das Bild des Sozialhilfeempfängers in jüngster Zeit relativ rasch vom Sozialhilfeempfänger als Opfer zum Bild des Sozialhilfeempfängers als Schmarotzer. Menschenbilder erweisen sich als recht volatil. Darin liegt eine Gefahr. Für die Grundrechte gilt dies weniger. Sie stehen auf einem stabileren Fundament. Umso wichtiger ist es deshalb, dass unsere Menschenbilder immer wieder an Grundwerten wie der Menschenwürde geeicht werden, die unseren Freiheitsrechten zugrunde liegt. In einer freien und sozial verantwortlichen Gesellschaft ist dies eine unerlässliche Daueraufgabe, der wir uns auch in Zukunft gemeinsam zu stellen haben. Dies gilt für beide, den Kindes- und Erwachsenenschutz und die Sozialhilfe.

---

<sup>24</sup> Vergleiche hierzu Walter Leimgruber et al.: Das Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse, Schweizerisches Bundesarchiv, Bern 1998.

<sup>25</sup> Claudia Hänzi: Die Richtlinien der schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe, Basel, 2011, S. 18.