

# **Wahlverwandtschaften: Zum gewandelten Verhältnis der Sozialhilfe zum Kindes- und Erwachsenenschutz**

Referat vom 14.5.2014, Hochschule Luzern – Soziale Arbeit

Dr. iur. Walter Schmid

---

Vor einiger Zeit habe ich einen Beitrag geschrieben mit dem Titel: ‚Zwei vermeintliche Geschwister gehen getrennte Wege‘. Heute heisst mein Thema ‚Wahlverwandtschaften‘. Also doch keine Trennung? Also eine frei gewählte Verbindung? Keine leibliche Verwandtschaft, aber doch nicht eine ganz frei gewählte? In der Tat wirkten Sozialhilfe und Vormundschaft bis vor kurzem noch wie Geschwister. Es bestanden enge personelle Abhängigkeiten oder gar Personalunion auf Stufe der Behörden oder Mandatsträger; auch die territoriale Zuständigkeit war oft dieselbe. Und selbst organisatorisch und räumlich bestanden viele Überschneidungen. Die Hilfe und Unterstützung der Schwachen, seien es ökonomische Schwächen oder mangelnde Fähigkeiten zur selbstständigen Lebensbewältigung, verbanden und verbinden beide.

Mit der Revision der Dritten Abteilung des Zivilgesetzbuches zum Kindes- und Erwachsenenschutz sind vor einem guten Jahr Veränderungen in Kraft getreten, welche das Verhältnis zwischen den beiden Rechtsinstituten neu gestalten. Mit der Revision ist für viele erkennbar deutlich geworden, dass der Kindes- und Erwachsenenschutz eine eidgenössische Materie ist. Nicht wenige kantonale Politiker und Politikerinnen haben das in der Entstehungsphase des Gesetzes kaum wahrgenommen, weil das Geschäft nicht besonders politisiert war; vielmehr waren sie überrascht als plötzlich – ohne, dass es ein Referendum gegeben hätte – feststand, dass das ZGB geändert wurde, und die Kantone in die Pflicht nahm, eine umfassende Reform des Vollzuges vorzunehmen.

Mit der Reform wurden einige wichtige Pflöcke eingeschlagen mit Relevanz auch für die Sozialhilfe: Ganz klar ist die personelle Entflechtung zwischen Kindes- und Erwachsenenschutz und Sozialhilfe. Mit den interdisziplinären Fachbehörden sind Behörden geschaffen worden, die sich von den Sozialbehörden abgrenzen, und damit wird die Unterschiedlichkeit der Entscheidungen, die in den beiden Bereichen getroffen werden, illustriert. Aus rechtssoziologischer Perspektive dürfte es dereinst allerdings interessant sein zu sehen, wie sich diese neuen Behörden langfristig entwickeln werden. Schon bei der ersten Besetzung der Fachbehörden konnte man eine eigentliche Migration leitender Mitarbeitender aus den Sozialämtern in die Fachbehörden feststellen. War es der höhere Status? Die bessere Bezahlung? Die Perspektive auf Entlastung von nervenzehrender Führungsarbeit? Die Gründe mögen vielfältig sein. Ohne Einfluss wird diese Erscheinung jedoch nicht bleiben auf das Verhältnis von Sozialhilfe und Kindes- und Erwachsenenschutz. Systemische Änderungen in einem Bereich wirken sich regelmässig auf verwandte Bereiche aus. Wir können jedenfalls davon ausgehen, dass viele der Akteure und Akteurinnen Berufserfahrung aus beiden Bereichen mitbringen werden. Auch

bei der Mandatsführung stellt sich die Frage der personellen Entflechtung dort, wo heute Sozialhilfe und Mandatsführung noch in einer Hand verbunden sind.

Spannend dürfte es auch sein, mitzuverfolgen, wie sich die Interdisziplinarität in den Fachbehörden umsetzen lässt. Wird sich die Gleichwertigkeit der fachlichen Disziplinen durchsetzen, oder werden die Juristen und Juristinnen eine faktische Vormachtstellung einnehmen? Bekanntlich werden in den Rechtsmittelverfahren vor allem juristische Fragestellungen überprüft. Um Entscheide rekursicher auszugestalten, dürften oft Juristinnen und Juristen das letzte Wort zu sagen haben. Die Interdisziplinarität will aber im Wesentlichen die Qualität der materiellen Entscheide erhöhen. Inwieweit die Entscheide im Ermessensbereich ein qualitativ hochstehendes Niveau erreichen, inwieweit also fachliche Gesichtspunkte anderer Disziplinen in die Entscheidungsfindung einfließen, unterliegt in der Regel nicht der Überprüfung durch Rechtsmittelinstanzen. Hier müssten andere Instrumente der Qualitätssicherung greifen.

Mit der Klärung der Kompetenzen der Fachgerichte durch das neue Recht ist klar festgelegt, wer über Massnahmen bestimmt. Der Kindes- und Erwachsenenschutz entscheidet. Die Sozialhilfe hat die Entscheide zu akzeptieren. Dies gilt auch, wenn die finanziellen Konsequenzen voll von der Sozialhilfe zu tragen sind. Hier liegt sicher noch einiges an Konfliktpotenzial begraben, aber die Sachlage ist klar, und das ist gut so. Gemäss neuester Rechtsprechung des Bundesgerichts können Gemeinden ihre Interessen nicht im Rechtsmittelverfahren durchsetzen. Sie sind nicht beschwerdelegitimiert. Um hier ein gedeihliches Zusammenwirken zu fördern, müssen nicht justiziable Instrumente eingesetzt werden, Methoden der Koordination, des Dialogs, der Kosten- und der Qualitätskontrolle.

Nicht ganz unerwartet stellen sich ein Jahr nach Inkrafttreten des neuen Rechts gewisse Vollzugsprobleme ein. Die Medien berichten darüber, und Mitglieder der KESB und Mandatsträger erfahren sie am eigenen Leibe. Die neue Organisation und die qualitativen Anforderungen führen zu ersten Pendenzenhügeln, die sich zu Pendenzenbergen auffalten könnten. Dies wiederum führt zu Unzufriedenheit wegen langer Verfahren oder ungenügender Stellenetats. Mit der höheren Gewichtung des Selbstbestimmungsrechts der Betroffenen im neuen Recht gehen notwendigerweise Kompetenzeinbussen von Stellen einher, die jetzt befürchten, nicht mehr rechtzeitig handeln zu können, oder verunsichert sind. Etwa die Notfallstellen der Spitäler. Welches ist ihre Kompetenz? Und wie kommen sie auf rechtmässigem Wege zu den erforderlichen raschen Entscheiden? Man darf damit rechnen, dass diese Vollzugsprobleme uns noch eine Weile beschäftigen werden. Aus Sicht der Sozialhilfe, die sich ja mit Vollzugsproblemen auch bestens auskennt, kann etwas Konkurrenz nicht schaden. Geteiltes Leid ist halbes Leid.

Sozialhilfe und Vormundschaft waren stets nur vermeintliche Geschwister. Sie haben keine gemeinsamen Eltern. Ihre rechtlichen Grundlagen sind sehr verschieden. Der Kindes- und Erwachsenenschutz kann eine Elternschaft geltend machen, die viel weiter zurückliegt als die der Sozialhilfe. Ersterer ist aus dem römischen Familienrecht einerseits und aus dem mittelalterlichen Sippenrecht andererseits herausgewachsen. Es ist privates Recht, im ZGB geregelt. Demgegenüber ist

die Sozialhilfe Teil des öffentlichen Rechts, eines Spezialgebiets des Verwaltungsrechts, das erst im 19. Jahrhundert wirklich entwickelt wurde.

Die Entflechtung der vermeintlichen Geschwister ist nun weitgehend vollzogen. Trotzdem kann man noch von einer zwar nicht leiblichen Verwandtschaft, wohl aber von einer Wahlverwandtschaft sprechen. Sozialhilfe und Kindes- und Erwachsenenschutz teilen auch in Zukunft manches Gemeinsame – trotz der jüngsten Entwicklungen. Zu erwähnen unter den Gemeinsamkeiten ist die wachsende Professionalisierung, die beide Bereiche in den letzten Jahrzehnten geprägt hat und die mit der Abschaffung der Vormundschafts- als Laienbehörde einen vorläufigen Höhepunkt erreicht hat. Auch in der Sozialhilfe ist diese Entwicklung unverkennbar. Zu erwähnen ist weiter die Bedeutung des Föderalismus. Sie prägt die Sozialhilfe bekanntlich sehr stark, weil diese in kantonaler Zuständigkeit liegt. Beim Kindes- und Erwachsenenschutz haben wir es zwar mit Bundesrecht zu tun, das nicht nur materielles Recht umfasst, sondern auch zentrale Verfahrensvorgaben macht. Gleichwohl spielt der Föderalismus auch hier eine wichtige Rolle, so etwa bei der organisatorischen Umsetzung und der territorialen Gliederung.

Etwas Weiteres teilen die beiden Bereiche: Ihnen ist es in den letzten Jahrzehnten in den Gemeinden zu eng geworden. Der Trend zur Regionalisierung in der Sozialhilfe geht parallel zur Entwicklung im Kindes- und Erwachsenenschutz, deren Behörden heute ebenfalls für eine Stadt, ein städtisches Zentrum oder für eine ländliche Region zuständig sind. Während die überkommunale Organisation mit den KESB in ländlichen Gebieten klar durch den Bund vorgegeben wurde, sind es in der Sozialhilfe Erfahrungen und Erkenntnisse der Praxis, die kleinere Gemeinden dazu veranlassen, die Sozialdienste gemeinsam zu organisieren. Wer immer der Treiber ist, der Trend geht in dieselbe Richtung. Eine weitere Verwandtschaft ergibt sich aus dem gemeinsamen Bezug zur Sozialen Arbeit. Diese spielt in beiden Bereichen eine zentrale Rolle im Vollzug. Beide Bereiche stützen sich also auf Mitarbeitende, die oftmals dieselbe Ausbildung und dasselbe Berufsverständnis mitbringen. Die Soziale Arbeit ist gewissermassen der Schmelztiegel, in dem die beiden Tätigkeitsbereiche wenn nicht eine Legierung eingehen, so doch eine Annäherung erfahren.

Zu einer gewissen Wahlverwandtschaft führt schliesslich der ganz wichtige Umstand, dass Sozialhilfe und Kindes- und Erwachsenenschutz einem gemeinsamen Menschenbild und den Grundrechten verpflichtet sind. Menschenbilder und Grundrechte sind einem steten Wandel unterworfen. Mit diesem hat sich auch das Gesicht der Vormundschaft stark verändert, dies trotz des ZGB von 1912 als gesetzlicher Grundlage. Davon zeugen beispielsweise die Materialien zum neuen Recht. Vergleichbares gilt auch für die Sozialhilfe, die etwa in den SKOS-Richtlinien Aussagen zu ethischen Fragen macht. In der Praxis stellt die Umsetzung insbesondere der Grundrechte allerdings keine geringen Herausforderungen. In beiden Bereichen ist der Begriff der Menschenwürde zentral. Bei beiden Aufgabengebieten kommt dem Recht auf Selbstbestimmung eine grosse Bedeutung zu. Eine Selbstbestimmung, die im Falle von Massnahmen des Kindes- und Erwachsenenschutzes besonders stark eingeschränkt wird, die aber auch in der Sozialhilfe durch ökonomische Einschränkungen massiv bedroht werden kann. Sozialhilfe und Kindes- und Erwachsenenschutz sind höchst sensitive Bereiche. Ein sorgsamer Umgang mit Menschenbildern und Grundrechten ist angezeigt. Beide, Vormundschaft und Fürsorge, haben diesbezüglich in der Vergangenheit immer wieder tiefe Täler durchschritten, Hand in Hand. Man denke etwa an die Eingriffe in die Rechte der Fahrenden oder die genetische Deutung von Devianz. Auch heute ist es so, dass Menschenbilder prägenden Einfluss auf die Praxis

haben. Ich erinnere dabei an das Klischee der Sozialschmarotzer oder an die Ikone ‚Carlos‘. Der Ruf nach Einschränkung der Grundrechte lässt meist nicht lange auf sich warten. So bleibt die Praxis in beiden Bereichen wohl noch auf lange Zeit gefordert. In beiden Bereichen ist uns aufgetragen, unsere je unterschiedlichen Tätigkeiten an den Grundwerten zu messen und diese geschwisterlich weiterzuentwickeln.