

Tagung Sozialhilfe und Erwachsenen- und Kinderschutz

Überlegungen aus Sicht der SKOS

Dr. Walter Schmid, Präsident der SKOS
11. März 2010, Biel

Anrede

I. Einleitung

Sozialhilfe und Vormundschaft haben vielfältige Bezüge. Beide Aufgabenbereiche sind oft ein und demselben Ressort unterstellt. An vielen Orten ist die Sozialvorsteherin auch zuständig für die Vormundschaft. In Zürich oder Winterthur ist der Sozialvorsteher sowohl Präsident der Sozialbehörde als auch der Vormundschaftsbehörde. In kleinen Gemeinden ist der Gemeinderat zugleich Fürsorgebehörde und Vormundschaftsbehörde. Die Gemeinde Lotzwil wiederum hat mit Langenthal einen Zusammenarbeitsvertrag abgeschlossen, der den Bereich Fürsorge und Vormundschaft umfasst. Im Kanton Bern finden sich Sozialhilfe und Vormundschaft in einer Konferenz, der Berner Konferenz für Sozialhilfe und Vormundschaft. Die Liste könnte leicht fortgesetzt werden. Und auch in früheren Zeiten wurde zwischen Armen-, Waisen-, Siechen- und Irrenhäusern kaum unterschieden. Fürsorge und Vormundschaft erscheinen wie Geschwister. Geschwister, die heute nicht selten noch im selben Haus wohnen. In manchen Sozialämtern verweist das Türschild in einen Stockwerk zur Sozialhilfe, im andern zur Vormundschaft. Und – was viele von Ihnen vielleicht nicht wissen – auch die SKOS und die Vereinigung Schweizerischer Amtsvormundinnen und Amtsvormunde wohnen im selben Haus, ja sie teilen sich gar die Büroräume an der Monbijoustrasse 22 im zweiten Stock.

Geschwister aber sind sie nicht, die Sozialhilfe und die Vormundschaft. Sie haben zum Beispiel, um damit zu beginnen, keine gemeinsamen Eltern. Die Vormundschaft kann eine Elternschaft geltend machen, die viel weiter zurückreicht, als jene der Sozialhilfe. Sie 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 weniger spektakulär. 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 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 ausgeübte umfassende Fürsorge und gesetzliche Vertretung von Schutzbedürftigen, die nicht in der Lage sind, ihre persönlichen und vermögensrechtlichen Interessen selber zu wahren. Die Sozialhilfe ist ein vom Staat betriebenes Leistungssystem, das subsidiär Menschen in Notlagen Hilfe gewährt.

Sozialhilfe und Vormundschaftswesen, die auf den ersten Blick so ähnlich erscheinen – eben wie Geschwister, die im selben Haus wohnen – sind bei genauerer Betrachtung doch sehr unterschiedliche Persönlichkeiten. Ich meine bereits einleitend aus dieser Beobachtung eine für die Zusammenarbeit zwischen Sozialhilfe und Vormundschaftswesen Schlussfolgerung ziehen zu können: Es ist wichtig, die unterschiedliche Ausprägung dieser Institute gut zu kennen und in der Zusammenarbeit zu respektieren.

II. Eine grosse Reform im Windschatten der Öffentlichkeit

Das neue Gesetz zum Kindes- und Erwachsenenschutz bringt eine grosse Reform, die gewissermassen im Windschatten der Öffentlichkeit entstanden ist. Mein Vorgänger an der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit sprach kürzlich im ‚Beobachter‘ gar von einer kleinen Revolution. Und ich meine, er hat recht. Die nun vorgesehenen Erweiterungen der Massnahmen und die Schaffung neuer Behörden sind Veränderungen, die über das helvetische Mittelmass der gesetzgeberischen Innovationsfreude hinausgehen. Hier wurde ein altes Gesetz überraschend konsequent an die neuen gesellschaftlichen Verhältnisse angepasst. Und dies nicht durch hektischen Aktivismus, wie er manche Revision der Sozialhilfegesetze auszeichnet, sondern basierend auf fachlichen Erkenntnissen und mit langfristiger Perspektive. Aus Sicht der Sozialhilfe könnte man fast etwas neidisch sein.

Dies war unter anderem möglich, weil die Reformarbeiten im Windschatten der Öffentlichkeit erfolgen konnten. Eine Reform von unten nach oben. Die Fachsicht hat sich gewissermassen über Jahre hinweg hinaufgearbeitet bis zu politischen Beschlüssen. Der fehlende Druck der Öffentlichkeit hatte allerdings die lange Dauer zur Folge, wie sie für Reformen im Zivilrecht nicht untypisch ist. Nun ist es ja nicht so, dass das Vormundchaftswesen nicht auch immer wieder Gegenstand der öffentlichen Debatte wäre. Davon zeugen ja gerade in diesen Tagen öffentlich breit debattierte tragische Fälle. Diese werden aber eher dem Versagen einzelner Personen oder Organe des Vollzugs zugeschrieben, nur selten wird das System als Ganzes hinterfragt. Anders in der Sozialhilfe, wo jeder schief gegangene Einzelfall fast reflexartig zu einer Systemdebatte und entsprechenden parlamentarischen Vorstössen führt. Im Windschatten der Öffentlichkeit konnte die Reform auch aus einem zweiten Grund erfolgen: Im Gegensatz zur Sozialhilfe haben wir es nicht mit einem Leistungsgesetz zu tun. Die finanziellen Konsequenzen der Reform sind marginal oder indirekt. Die Kosten der Reform werden weitgehend auf anderen Konten zu Buche schlagen, voraussichtlich auch auf jenen der Sozialhilfe. Und drittens, so scheint es dem Betrachter von aussen, war die Reformarbeit nicht ideologisch befrachtet; oder wenn, dann kaum erkennbar.

Auch für die Sozialhilfe wäre es positiv, wenn die erforderliche Modernisierungsarbeiten in einem etwas weniger ideologisierten Umfeld an die Hand genommen werden könnten, wenn die Reformschritte nicht permanent an der Finanzierungsfrage auflaufen würden, als ob jede Reform automatisch zu Mehrkosten führen würde und wenn es gelänge, diese Arbeiten öffentlich etwas weniger exponiert zu leisten.

III. Umsetzung im föderativen Staat

Eine Reform im Windschatten der Öffentlichkeit hat allerdings ihren Preis, insbesondere bei der Umsetzung im föderativen Staat. Die Umsetzung auch dieser Reform wird kein Sonntagsspaziergang werden, denn diese Reform, über die man in der Öffentlichkeit kaum gesprochen und nie gestritten hat, ist weder bei der Politik, der Kantone und Gemeinden, noch in der breiten Öffentlichkeit angekommen. Mancher Regierungsrat oder manche Gemeinderätin ist sich nicht bewusst, was an Arbeit in den kommenden zwei, drei Jahren auf sie zukommt, wenn das Gesetz rechtzeitig eingeführt werden soll. Keine Überraschung also, dass als erstes eine Kontroverse über den Einführungszeitpunkt ausgebrochen ist. Und da die Reform mit den neuen Fachbehörden in die Organisation jeder Gemeinde eingreift, wird für die Umsetzung ein ganzer Reigen von Umsetzungsbeschlüssen auf kantonaler und kommunaler Ebene nötig sein, für die jeweils in den Gremien oder in Abstimmungen über die Gemeindeordnung demokratische Entscheide erwirkt werden müssen. Man darf gespannt sein, wie das geht.

Kommt hinzu, dass die Reform mit der Schaffung der Fachgerichte oder Fachbehörden den Kantonen in der Ausgestaltung eine beachtliche Freiheit lässt. Der Bund hat zwar mit der Vorgabe, Fachbehörden zu schaffen, in die Organisationsfreiheit der Kantone eingegriffen, ihnen aber nur sehr allgemeine, manchmal nur implizite, Vorgaben gemacht. Das war der föderative Preis für die Gesetzesreform. Es wird also wieder 26 unterschiedliche Lösungen geben. Vor allem auch was die territoriale Gliederung betrifft. Ein Fachgericht pro Kanton, eines oder mehrere für grosse Städte, Bezirke, Regionen, etc. Es ist voraussehbar, dass damit ein neuer Fleckenteppich entsteht, der weder mit den Zweckverbänden oder den Regionen der Sozialhilfe übereinstimmt, noch mit den IV-Stellen, noch mit den RAV der Arbeitslosenversicherung. So ist es in der Schweiz noch nie gelungen, der unausweichlichen Regionalisierung der verschiedenen Systeme ein einheitliches Ordnungsmuster zugrunde zu legen, das die Kooperation in Zukunft vereinfachen könnte.

IV. Auswirkungen der Reform auf die Sozialhilfe

Die Reform des Kindes- und Erwachsenenschutzes wird ohne Zweifel namhafte Auswirkungen auf die Sozialhilfe haben. In den kommenden wenigen Jahren gilt es vor allem im organisatorischen Bereich Anpassungen vorzubereiten. Es wird keine Personalunion zwischen Sozial- und Vormundschaftsbehörden mehr geben. Die neuen Vormundschaftsbehörden werden nicht mehr nach politischen Gesichtspunkten bestellt werden können, sondern nach fachlichen. Die Laienbehörden fallen weg. Während die Sozialbehörden in vielen Kantonen kommunal organisiert bleiben, werden es die neuen Fachbehörden nur noch in grösseren Gemeinden sein können. Es ist vorauszusehen, dass nun das eine vermeintliche Geschwister das gemeinsame Haus verlassen wird.

Neu festzulegen sind die Aufgaben der Abklärungsdienste. Für die Abklärungen können die Sozialdienste weiterhin in Frage kommen. Allerdings werden kleinere Gemeinden, die für die Sozialhilfe noch nicht Fachpersonal haben, diese Aufgabe an andere abtreten müssen. Dabei ist jedoch festzuhalten, dass die Professionalisierung der Sozialhilfe schweizweit inzwischen einen hohen Stand erreicht hat, so dass die allermeisten Bewohner und Bewohnerinnen des Landes bereits heute im Einzugsbereich eines professionellen Sozialdienstes wohnen. Eine heikle Schnittstelle wird im Weiteren auch im neuen Recht die Abgrenzung zwischen persönlicher Hilfe gemäss Sozialhilfegesetzen und der Unterstützung im Rahmen von zivilrechtlichen Mandaten bleiben. Sie wird massgeblich durch die künftige Rechtsprechung der Fachgerichte bestimmt werden.

Überdies wird vermehrt noch ein bereits heute prägender Grundsatz zum Tragen kommen, ein Grundsatz allerdings, der nicht mit dem neuen Recht, sondern der neueren Rechtsprechung, zu tun hat: Bei Kinderschutzmassnahmen sind die Kinderschutzbehörden abschliessend und allein zuständig für die Anordnung einer Kinderschutzmassnahme. Die Sozialhilfebehörde kann diese Entscheide trotz teils eingreifenden finanziellen Konsequenzen nicht noch einmal aus ihrer Sicht beurteilen oder korrigieren. Sie hat (Rechtsmissbrauch vorbehalten) lediglich einen Anspruch auf rechtliches Gehör im Vorfeld einer Platzierungsentscheidung. Es ist davon auszugehen, dass die künftige Rechtsentwicklung diesem Grundsatz generell zum Durchbruch verhelfen wird, denn mit der personellen und organisatorischen Entflechtung von Sozialhilfe und Kindes- und Erwachsenenschutz wird eine Klärung der jeweiligen Zuständigkeiten und Entscheidkompetenzen einhergehen. Der Auszug aus dem gemeinsamen Haus wird zu einer verstärkten Ausdifferenzierung der Funktionen führen.

Auf die Sozialhilfe kommen in den nächsten Jahren im Zusammenhang mit dieser Reform also einige Aufgaben personeller und organisatorischer Natur zu. Eine sorgfältige Organisationsentwicklung könnte an vielen Orten geboten sein, damit der Auszug aus dem gemeinsamen Haus geordnet und friedlich vonstatten geht und damit auch der Gewinn, der mit der Klärung und Ausdifferenzierung der Aufgaben verbunden ist, für alle sichtbar wird.

V. Lehren für die Reform der Sozialhilfe

Was kann die Sozialhilfe für Lehren aus der Reform des Vormundschaftswesens ziehen? Sicher zeigt uns diese Reform, dass auch die Regionalisierung und Professionalisierung der Sozialhilfe unaufhaltbar ist. Sie geht einher mit der Forderung nach Fachlichkeit. Würde ein Bundesrahmengesetz für die Sozialhilfe in vergleichbarer Weise organisatorische Ordnungsprinzipien festlegen, wären diese heute keine wirkliche Revolution mehr. Auch können wir der Reform entnehmen, dass es nicht gelungen ist, abschliessend, einheitliche Kriterien für die Regionalisierung durchzusetzen. Dies wäre wohl bei der Sozialhilfe auch der Fall. Damit ist die Chance vertan, Einheiten von Kanton oder Regionen zu schaffen, in denen die verschiedensten Versorgungs- und Schutzsysteme optimal kooperieren können. Auch ich bin der Meinung, dass Effizienz nicht das einzige Kriterium sein kann, aber der Preis des Föderalismus müsste gelegentlich auch in die Waagschale bedacht werden.

Als Leistungssystem unterscheidet sich die Sozialhilfe in einem wesentlichen Punkt von der Vormundschaft. 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. So bin ich mir nicht sicher, wie viele direkte Lehren wir aus der Reform ziehen können.

Von einem aber bin ich überzeugt. Diese Reform wird eine Dynamik auslösen, die auch zum Aufbrechen alter Vorstellungen und Muster über die Organisation der Sozialhilfe führen kann. Das Vormundschaftswesen ist bekanntlich eines der ganz alten, vielerorts auf kommunaler Stufe organisierten Institute. Zusammen mit der Feuerwehr und der Fürsorge. Nachdem inzwischen aus Kostengründen vielerorts die Feuerwehren zusammengelegt wurden und nun noch die Reform des Vormundschaftswesens zu Verlagerungen führen wird, bleibt noch die Sozialhilfe. Und wie wir aus der Systemtheorie wissen, hat jede Änderung eines Elementes im System auch Auswirkungen auf die anderen Elemente. Welche Auswirkungen weiss man jeweils nicht genau, nur, dass es Auswirkungen hat. Wir dürfen also gespannt sein.