

# Der Kinder- und Erwachsenenschutz in Biel und seine Verbindungen zur Sozialhilfe

## 1. Die Organisation des Kinder- und Erwachsenenschutzes im Kanton Bern und seine Schnittstellen zur Sozialhilfe

Meine Schilderung der kantonalen Organisation wird sehr kurz sein, denn ich werde hauptsächlich über die Situation in Biel sprechen.

Im Kanton Bern ist die Vormundschaftsbehörde kommunal. Die kommunale Exekutive, der Gemeinderat, ist die Vormundschaftsbehörde, wobei die Gemeinde die Möglichkeit hat, eine Vormundschaftskommission als Behörde einzusetzen, und mehrere Gemeinden sich zu einem Vormundschaftskreis<sup>1</sup> zusammenschliessen können. Der Gemeinderat ist nur in kleinen Gemeinden die Vormundschaftsbehörde geblieben, die meisten Gemeinden besitzen eine Vormundschaftskommission oder haben sich zusammengeschlossen, um über eine gemeinsame Vormundschaftsbehörde zu verfügen.

Die Vormundschaftsbehörde ist demnach eine **Verwaltungsbehörde**. Ihre Mitglieder sind im Nebenamt tätig, und es wird keine besondere Ausbildung von ihnen verlangt.

Die individuelle Sozialhilfe wird von den Sozialdiensten ausgerichtet. Diese sind in der Mehrzahl polyvalent, das heisst, sie führen Sozialhilfe-Dossiers und Vormundschaftsmandate für Erwachsene und Kinder. Der Bereich der Sozialhilfe wurde auf kantonaler Ebene neu organisiert im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten des neuen Sozialhilfegesetzes im Jahr 2002. Die Folge davon war insbesondere eine starke Abnahme der Anzahl Sozialhilfebehörden, für deren Zusammensetzung fachliche Anforderungen gestellt wurden.

In den polyvalenten Sozialdiensten entstehen Synergien dadurch, dass Mitarbeitende der gleichen Institution auf den beiden Gebieten tätig sind. Ich kenne diese allerdings nur schlecht, weil das Bieler Modell anders ist, wie ich erläutern werde.

Eine Überschneidung der beiden Gebiete gibt es auch in den Gemeinden mit einer Kommission, die sowohl für das Vormundschaftswesen wie auch für die Sozialhilfe zuständig ist, die "Sozial- und Vormundschaftskommission". Nach dem neuen Erwachsenenschutzrecht mit seinen Forderungen nach Fachkompetenz und Unabhängigkeit der Erwachsenenschutzbehörde ist eine solche Kumulierung von Entscheidungsmacht in den beiden Bereichen nicht mehr möglich.<sup>2</sup>

## 2. Organisation der beiden Bereiche in der Stadt Biel

Biel hat keinen polyvalenten Sozialdienst. Der Kinder- und Erwachsenenschutz, das heisst das Vormundschaftswesen, einerseits und die Sozialhilfe andererseits sind **zwei verschiedenen Departementen zugeteilt**: das Vormundschaftswesen dem Departement für Jugend- und Erwachsenenschutz, die Sozialhilfe dem Sozialdepartement. Innerhalb der Verwaltung unterstehen die beiden Departemente der gleichen Bildungs-, Sozial- und Kulturdirektion, die eine der vier Direktionen der Gemeinde-Exekutive ist. Bezüglich der zu treffenden und umzusetzenden Entscheide im

---

<sup>1</sup> Art.27 EG ZGB (BSG 211.1)

<sup>2</sup> Vogel/Wider, Das neue Erwachsenenschutzrecht, ZVW 2009, S. 73 ff.

Vormundchaftswesen hängt das Departement für Jugend- und Erwachsenenschutz von der Vormundschaftsbehörde ab. Diese besteht aus 9 Mitgliedern, von denen acht vom Stadtrat (Gemeinde-Legislative) gewählt werden. Der Leiter der Bildungs-, Sozial- und Kulturdirektion ist von Rechts wegen Präsident der Vormundschaftsbehörde, und die Vorsteherin des Departements für Jugend- und Erwachsenenschutz ist deren Sekretärin.

Die Aufgaben des Jugend- und Erwachsenenschutzes beinhalten nicht nur den Schutz der Erwachsenen und Kinder mit Vaterschaftsabklärungen und Überwachung der Fremdplatzierungen, sondern auch die Bevorschussung und das Inkasso der Unterhaltsbeiträge und den Erbschaftsbereich.

Eine der Besonderheiten der Organisation des Departements liegt in der Spezialisierung der Sozialarbeitenden und der Dienste. Die Massnahmen für Erwachsene werden von den professionellen Mandatsträgern der beiden Dienste für Erwachsene geführt, während die Massnahmen für Kinder von den Sozialarbeitenden der beiden Dienste für die Jugend wahrgenommen werden. Diese Spezialisierung findet sich auch auf der Ebene der Abklärung. Je nachdem, ob es sich um Erwachsene oder Kinder handelt, wird die soziale Abklärung nicht vom gleichen Team vorgenommen.

Der überwiegende Teil der im Departement geleisteten Arbeit geschieht für die Vormundschaftsbehörde. Dabei handelt es sich einerseits um behördliche Aufgaben, die von Mitarbeitenden des Jugend- und Erwachsenenschutzes durchgeführt werden, und andererseits die Umsetzung der Entscheide dieser Behörde. Anders gesagt: Die Behörde gibt die vom Jugend- und Erwachsenenschutz vorbereiteten Entscheide (Sozialabklärung, Evaluation und Diagnose, Wahl und Formulierung der Massnahme) an diesen zurück, der sie dann zum grossen Teil umsetzt (Erteilen der Aufträge an die professionellen Mandatsträger des Jugend- und Erwachsenenschutzes); und schliesslich werden auch die Kontrollaufgaben hinsichtlich der eingerichteten Massnahmen im Departement für Jugend- und Erwachsenenschutz durchgeführt (Anfangsinventar, Kontrolle der periodischen Berichte und Revision der Buchführung, Kontrolle der Vermögen); die Behörde begnügt sich gewissermassen damit, die geleistete Arbeit abzusegnen.

Diese Organisation konnte sich unter Einhaltung der Qualitätskriterien bezüglich der geleisteten Arbeit entwickeln, denn die Behörde kann sich auf die Mitarbeitenden des Jugend- und Erwachsenenschutzes (Juristen, Sozialarbeitende, Fachleute im Bereich Buchhaltung, Verwaltungspersonal) abstützen. Das ist die positive Seite dieser Art von Organisation.

Und dennoch steht die Organisation auf wackligen Füßen. Denn obschon die formalen Entscheide von der Vormundschaftsbehörde getroffen werden, verfügen die Entscheidungsträger oft nicht über die erforderlichen Kenntnisse, und jene, die darüber verfügen, haben keine Entscheidungsmacht. Das kann auf beiden Seiten zu Spannungen und Frustrationen führen. Darin liegt der problematische Aspekt der Struktur, den die Behördenorganisation nach dem neuen Gesetz beheben sollte, indem sie wieder zur Hierarchie zurückkommt, wie es in den Diskussionen um die neue Behörde oft gefordert wurde.

Aber auch abgesehen von der Frage der schlecht etablierten Hierarchie kann die Organisation vom strukturellen Standpunkt aus holperig wirken, wenn man in Betracht zieht, dass die Aufgaben der Behörde (Verfahrensführung, Lagebewertung, Wahl der Massnahme, Kontroll- und Revisionsarbeit) in einer Verwaltungsabteilung wahrgenommen werden, ohne dass die Behörde irgendwie in die Organisation dieser Verwaltung eingreifen könnte, weil sie nicht dazugehört und die darin arbeitenden Menschen ihr nicht unterstellt sind.

Im Vergleich dazu ist die Situation im Sozialdepartement vom strukturellen Standpunkt aus einfacher, denn hier werden die Entscheide in Sachen individuelle Sozialhilfe innerhalb des Departements von deren Leiterin getroffen. Die Sozialbehörde ist im Departement.

### 3. Schnittstellen zwischen den Tätigkeiten der beiden Departemente

Das Departement für Jugend- und Erwachsenenschutz und das Sozialdepartement haben je ihre spezifischen Tätigkeitsgebiete. Die Schnittstellen, das heisst die Situationen, in denen die Zusammenarbeit zwischen den beiden Departementen zum Tragen kommt, sind unterschiedlich. Diese Zusammenarbeitsfelder entstehen, wenn:

- jemand mit einer von einem professionellen Mandatsträger des Jugend- und Erwachsenenschutzes geführten Massnahme Sozialhilfe bezieht,
- eine Kinderschutzmassnahme von der Sozialhilfe finanziert werden muss,
- das Sozialdepartement beim Jugend- und Erwachsenenschutz vormundschaftliche Massnahmen für eine/n SozialhilfebezügerIn beantragt,
- das Sozialdepartement dem Jugend- und Erwachsenenschutz eine Familie meldet mit dem Antrag, das Ergreifen von Schutzmassnahmen für die Kinder zu prüfen,
- jemand beim Jugend- und Erwachsenenschutz Hilfe beantragt und von diesem nach einer kurzen Abklärung an das Sozialdepartement verwiesen wird, weil es sich in erster Linie um ein Problem von Mittellosigkeit handelt.

Auf eine der erwähnten Situationen lohnt es sich, genauer einzugehen, nämlich auf Meldungen des Sozialdepartements betreffend erwachsene SozialhilfebezügerInnen. Obwohl diese Personen schon von einem oder einer Sozialarbeitenden betreut werden, kann eine solche Meldung sinnvoll sein, denn der mit einem Sozialhilfe-Dossier beauftragte Sozialarbeiter hat nicht die gleiche Aufgabe wie der Träger eines vormundschaftlichen Mandats, auch wenn es zahlreiche Überschneidungen gibt. Diese Anträge werden vom Rechts- und Abklärungsdienst des Jugend- und Erwachsenenschutzes bearbeitet und anhand von folgenden Kriterien geprüft:

- Die Situation der Person und ihr Unterstützungsbedarf wird unter dem Gesichtspunkt der **Subsidiarität**, das heisst unter Berücksichtigung einer möglichen Unterstützung durch das Sozialdepartement oder allfällige andere Partner eingeschätzt. Eine vormundschaftliche Massnahme wird nur dann ins Auge gefasst, wenn diese Hilfe ihre Grenzen erreicht hat, vor allem wenn sich ein Vertretungsproblem stellt, das nicht durch eine freiwillige Vertretung gelöst werden kann und eine vormundschaftliche Massnahme erfordert.
- Es wird auch geprüft, ob die von einer vormundschaftlichen Massnahme gewährte Hilfe **adäquat** ist, insbesondere bezüglich der Motivation der betroffenen Person und ihrer Bereitschaft zur Zusammenarbeit, und ob der Grundsatz der **Verhältnismässigkeit** eingehalten wird.

Auf der Grundlage dieser Kriterien kommt es selten vor, dass die gemeldeten Situationen bei Erwachsenen zur Einrichtung einer vormundschaftlichen Massnahme führen. Hingegen wird eine vormundschaftliche Massnahme eingerichtet – unter der Voraussetzung, dass die gesetzlichen Bedingungen erfüllt sind -, wenn die Person, die ihre Angelegenheiten nicht selber regeln kann, AHV- oder IV-Renterin wird und nicht mehr von der Sozialhilfe abhängig ist, denn das Sozialdepartement verwaltet keine Einkommen von Menschen, die keine Sozialhilfe mehr beziehen, und schliesst damit ihre Dossiers.

#### 4. **Praktische Instrumente, die in Biel zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den beiden Departementen eingesetzt werden**

In Biel wurden folgende Instrumente zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den beiden Departementen entwickelt:

- **Die Departements-Koordinatoren.** Dabei handelt es sich um Abgeordnete der beiden Departemente (im allgemeinen 3 pro Departement), die sich ca. 3 Mal pro Jahr treffen und folgende Aufgabe haben:
  - Probleme bei der Zusammenarbeit zwischen den Departementen aufzeichnen
  - Funktionsstörungen in den festgelegten Prozeduren melden
  - Lösungsvorschläge ausarbeiten.Die Departements-Koordinatoren weisen insgesamt eine positive Bilanz auf. Sie sind ein gutes Instrument, um Funktionsstörungen schon gleich bei ihrem Auftreten festzuhalten und um zu verhindern, dass sie ausarten, beispielsweise in persönliche Streitigkeiten.
- **Die gemeinsamen Bestimmungen zu den Erwachsenen** (Personen mit einer vormundschaftlichen Massnahme und Sozialhilfe) **und den Kindern** (Finanzierung der Kinderschutzmassnahmen durch die Sozialhilfe). Diese sind das Ergebnis von langen Diskussionen. Die ersten diesbezüglichen Bestimmungen wurden 2002 angenommen. 2005 wurden sie überprüft und verbessert, und im Moment wird ihre Revision abgeschlossen.
- **Die periodischen Treffen zwischen den beiden Departementen**  
Diese Treffen finden einmal jährlich oder bei Bedarf häufiger statt. Sie dienen hauptsächlich der Regelung von Sonderfällen, für die es in den gemeinsamen Bestimmungen keine Lösung gibt.

Diese eingesetzten Instrumente sind kein Allerheilmittel, doch sie fördern im Konfliktfall ein professionelles Verhalten und ermöglichen die Entwicklung einer Kommunikationskultur, die nie endgültig erworben ist und unablässig gepflegt werden muss. Denn die Tatsache, dass die beiden Departemente unterschiedliche administrative Einheiten bilden, bedeutet zwangsläufig, dass die jeweiligen Kulturen verschieden sind.

#### 5. **Welche Veränderungen könnte das neue Recht mit sich bringen?**

Die ersten Grundlagen für die Organisation der neuen Kinder- und Erwachsenenschutzbehörden wurden im Kanton Bern im Januar 2010 gelegt mit dem Auftrag des Grossen Rats an den Regierungsrat, der kantonalen Gesetzgebung zur Einführung des neuen Kinder- und Erwachsenenschutzrechts ein **regionales Modell**<sup>3</sup> zu Grunde zu legen. Diese regionalen Behörden sollen nach folgenden Grundsätzen organisiert sein:

- Sie werden auf der Ebene der Verwaltungskreise gebildet und nach Möglichkeit administrativ den Regierungsstatthalterämtern angegliedert.
- Die Behörden treffen ihre Entscheidungen autonom.
- Die Mitglieder der Behörden werden vom Regierungsrat ernannt.
- Die Aufgaben der Kinder- und Erwachsenenschutzbehörde können auch von den Burgergemeinden wahrgenommen werden.

---

<sup>3</sup> Tagblatt des Grossen Rates, Sitzung vom 27.01.2010, S. 183 bis 198

Dieser erste Entscheid wurde von den Berufsleuten der Sozialarbeit begrüsst. Diese hatten sich mit grosser Mehrheit für diese Organisationsart ausgesprochen, als die Justiz, - Gemeinde- und Kirchendirektion zwei Modelle in die Vernehmlassung geschickt hatte: das kommunale Modell und das kantonale Modell, das in der Zwischenzeit zum regionalen Modell geworden ist.

Im Moment ist noch unklar, mit welchen Mitteln diese Behörden im Kanton Bern ausgestattet werden sollen. Das Einzugsgebiet der Verwaltungskreise sollte die Schaffung von Fachbehörden – im Gegensatz zu Milizbehörden – garantieren, die Behörden haben genügend Geschäfte zu behandeln, um die für ihr Amt erforderliche Routine zu erwerben, und ein Funktionieren rund um die Uhr sollte gewährleistet sein können.

Die Mittel, mit denen diese Behörden ausgestattet werden sollen, wurden noch nicht festgelegt. Hierbei handelt es sich um eine zentral wichtige Frage angesichts der vielfältigen und komplexen Aufgaben, die ihr obliegen werden. Gewisse der diskutierten Modelle sehen vor, dass die Sozialdienste von der Behörde mit den Abklärungen betraut werden, und die Behörde würde damit nicht über eigene Hilfskräfte für die Abklärungen verfügen.

Auf Bieler Niveau wird die Organisation der neuen Behörden sicher zu strukturellen Veränderungen im Departement für Jugend- und Erwachsenenschutz führen, da gewisse Aufgaben neu von der Behörde selbst oder von ihren eigenen Hilfskräften ausgeführt werden sollen. Dabei handelt es sich um die Instruktion der Verfahren und alles, was damit zusammenhängt, sowie um die Kontrolle der Beistände, insbesondere die Revision und die Vermögenskontrolle. Was allenfalls beim Jugend- und Erwachsenenschutz bleiben könnte, ist die Abklärungsarbeit. Wenn dem so sein sollte, müsste allerdings noch bestimmt werden, was alles zu einer Abklärung gehört. Dann kann man sich fragen, ob beispielsweise die Behörde das Sozialdepartement mit der Abklärung beauftragen würde, wenn die betroffene Person Sozialhilfe bezieht.

Und wie sieht die Situation aus, wenn die Überlegung bis auf die Ebene des Verwaltungskreises Biel, dem die Stadt Biel angehört, weiterverfolgt wird? Der Verwaltungskreis zählt nahezu 90'000 Einwohner und umfasst rund zwanzig Gemeinden. Heute verfügt er über sieben Sozialdienste von sehr unterschiedlicher Grösse. Wenn die Sozialdienste mit den Abklärungen oder einer klar umschriebenen Abklärungsarbeit beauftragt werden, wird es zwangsläufig zu Ungleichheiten bei den verfügbaren Mitteln kommen. Für einen polyvalenten Sozialdienst mit 100 oder 150 Stellenprozent für Sozialarbeitende wäre es beispielsweise schwierig, eine Abklärungsarbeit durchzuführen, die den von der Behörde geforderten Standards entspricht. Ein besser ausgestatteter Sozialdienst hingegen, in dem eine Spezialisierung der Sozialarbeitenden ins Auge gefasst werden kann, hätte weniger Schwierigkeiten. In dieser Hinsicht wäre die Stadt Biel privilegiert, da die Sozialhilfe und der Kinder- und Erwachsenenschutz zwei unterschiedlichen Departementen zugeteilt sind und weil es im Jugend- und Erwachsenenschutz eine Spezialisierung hinsichtlich der Population (Erwachsene oder Kinder) gibt.

Die genannten Ungleichheiten, die auf der Ebene der Abklärung entstehen könnten, dürfen uns nicht gleichgültig lassen, denn sie könnten zu Ungleichheiten im Verfahren bezüglich der Art, wie das neue Recht angewendet wird, führen und schlussendlich zu Ungleichheiten im Schutz, der den Menschen gewährt wird. Es ist deshalb zu hoffen, dass der kantonale Gesetzgeber dieser Frage Beachtung schenkt, wenn es um die Ausstattung der neuen Behörden geht.

Catherine Zulauf,  
Leiterin des Rechts- und Abklärungsdienstes im  
Departement für Jugend- und Erwachsenenschutz der Stadt Biel

Biel, im März 2010