

Zeitschrift: Zeitschrift für Sozialhilfe : ZESO
Herausgeber: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, SKOS
Band: 97 (2000)
Heft: 4

Artikel: Scheitern Kindesschutzmassnahmen am Widerstand von Sozialbehörden? : Zum Verhältnis von Vormundschaftsrecht und Sozialhilferecht
Autor: Höfeli, Christoph
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-840570>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 29.11.2024

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Scheitern Kinderschutzmassnahmen am Widerstand von Sozialbehörden?

Zum Verhältnis von Vormundschaftsrecht und Sozialhilferecht

Finanzielle Rahmenbedingungen und politische Gesichtspunkte wie Legitimationsdruck von Parlament und/oder Öffentlichkeit haben einen grösseren Einfluss auf die Praxis von Vormundschafts- und Sozialhilfebehörden als ihre Organisationsform: Dies ist eine der Thesen von Christoph Häfeli, Rektor HSA Luzern, die er im folgenden Beitrag aufgrund von Umfragen bei Praktikern, eigenen Erfahrungen und statistischem Material vorstellt. Die Praxis zeigt unter anderem, dass es in den letzten Jahren zum Beispiel zunehmend schwieriger geworden ist, Platzierungen von älteren oder ausländischen Jugendlichen in stationäre Einrichtungen bei den zuständigen Behörden durchzubringen.

Vormundschaftsrecht (einschliesslich Kinderschutzmassnahmen) und Sozialhilferecht sind trotz ihrer unterschiedlichen Stellung im schweizerischen Rechtssystem von der Zielsetzung her und in ihrem Wesen miteinander verwandt. Ihr gemeinsames Ziel besteht darin, materielle und immaterielle Schwachzustände, die zu einer Schutz- und Hilfebedürftigkeit führen, zum Teil mit gleichen Mitteln auszugleichen (Beratung und Betreuung), zum Teil mit je spezifischen (*Sozialhilferecht*: z.B. wirtschaftliche Hilfe; *Vormundschaftsrecht*: z.B. Beschränkung der Handlungsfähigkeit und gesetzliche Vertretung). *Vormundschaftsrecht* ist materielles Bundesprivatrecht und *Sozialhilferecht* (vorwiegend) kantonales Verwaltungsrecht. Beides wird in kantonalen Organisationsstrukturen und unter der Herrschaft von kantonalem Verfahrensrecht angewandt.

Die Explosion der Sozialhilfekosten bei immer knapper werdenden Mitteln der öffentlichen Hand in den 90er Jahren und die Herabsetzung des zivilrechtlichen Mündigkeitsalters auf 18 Jahre per 1.1.1996 haben trotz des dogmatisch geklärten rechtlichen Verhältnisses zwischen Vormundschaftsrecht und Sozialhilferecht eine alte Kontroverse neu belebt: Abgrenzungs- und Kompetenzkonflikte zwischen den beiden Bereichen auf der Ebene des konkreten Vollzugs. Dies betrifft namentlich Fragen der Finanzierung von vormundschaftlichen Massnahmen, wobei sich der vorliegende Artikel auf Kinderschutzmassnahmen beschränkt, insbesondere auf die Platzierung in familienergänzenden und familienersetzenden Einrichtungen sowie auf ambulante therapeutische Massnahmen. Dabei geht es um die folgenden ganz praktischen Fragen:

- Leistet die *Sozialbehörde* Widerstand, wenn es darum geht, für eine von der Vormundschaftsbehörde beschlossene Platzierung oder therapeutische Massnahme Kostengutsprache zu leisten?
- Versucht die *Sozialbehörde* im Vorfeld der Entscheidung aktiv Einfluss zu nehmen auf den Platzierungsentscheid?
- Sind *Vormundschaftsbehörden* mit Blick auf die hohen Kosten zurückhaltender bei der Anordnung von Platzierungen und therapeutischen Massnahmen?
- Wird Kindern und Jugendlichen die notwendige Hilfe und Betreuung aus Kostengründen vorenthalten?

- Werden unterhaltspflichtige Eltern stärker zur Mitfinanzierung herangezogen?

Organisationsformen

Die Antworten auf diese Fragen sind nicht einfach, denn es fehlt an einer gesicherten Datenlage. Die nachfolgenden Ausführungen stützen sich auf entsprechende Hinweise im Rahmen von Beratungen und Supervisionen des Verfassers sowie auf eine telefonische Befragung von einigen Praxisvertretern. Von besonderem Interesse ist dabei die Frage, ob die Organisationsform der beiden Behörden und der sie unterstützenden professionellen Dienste einen Einfluss auf den Umgang mit diesen Problemen hat und die Entscheidungsfindung beeinflusst.

Organisatorisch sind die folgenden Modelle verbreitet:

- Der Gemeinderat (Exekutive) ist Vormundschafts- und Fürsorgebehörde (*Einheitsbehörde*).
- Der Gemeinderat ist Vormundschaftsbehörde und als Fürsorgebehörde amtiert eine separate Behörde, wobei in der Regel eine *institutionalisierte Verbindung* zwischen den beiden besteht, indem mindestens ein Mitglied des Gemeinderates beiden Behörden angehört.
- Diese Organisationsformen finden ihre Entsprechung auch auf der Ebene der Sozialdienste, die auf kommunaler oder regionaler Ebene Aufgaben nach Sozialhilfegesetz und vormundschaftliche Aufgaben wahrnehmen oder eben als getrennte Sozialdienste vorwiegend auf kommunaler Ebene Sozialhilfeaufgaben erfüllen, während eher regionale Amtsvormundschaften vormundschaftli-

che Mandate im Auftrag mehrerer Vormundschaftsbehörden führen.

«Zunehmend bestimmen Finanzen»

Der langjährige Leiter eines *regionalen polyvalenten Sozialdienstes*, der für mehr als 20 Gemeinden mit zum Teil getrennten und zum Teil Einheitsbehörden Kinderschutzmassnahmen durchführt, schildert folgende Erfahrungen:

Platzierungsentscheide werden in den letzten Jahren vermehrt unter finanziellen Gesichtspunkten geprüft und getroffen. Dabei scheint es keinen Unterschied zu geben, ob eine Einheitsbehörde besteht oder ob eine Vormundschaftsbehörde die Platzierung beschliesst und eine getrennte Fürsorgebehörde dafür Kostengutsprache leisten muss. Die Vormundschaftsbehörde stellt selber finanzielle Überlegungen an und nimmt sozusagen die Überlegungen oder Einwendungen der Sozialbehörde vorweg. In Gemeinden mit weniger als 20'000 Einwohnerinnen scheint die informelle Verflechtung auch von getrennten Behörden so stark zu sein, dass die Organisationsform kaum einen Einfluss hat auf die Entscheidungspraxis der Behörde. Selbst die vormundschaftliche Aufsichtsbehörde scheint diesen Trend mitzumachen und im Zweifel eine Platzierung mindestens aufzuschieben. Konkret äussert sich diese zurückhaltende Praxis in folgenden Verhaltensweisen:

- Behörden sind allgemein zurückhaltender mit Platzierungen in stationäre Einrichtungen und geben (billigeren) Familienplatzierungen den Vorzug.
- Ein Platzierungsentscheid wird länger hinausgezögert, namentlich bei Jugendlichen, die bald das Mündigkeitsalter

erreichen oder bei ausländischen Jugendlichen, bei denen eine Ausreise als «Lösung» abgewartet wird.

- An Stelle von Heimplatzierungen werden (billigere) Familienplatzierungen und andere Alternativen favorisiert, auch wenn sie nicht geeignet sind.

Ein besonders drastisches Beispiel: Eine Vormundschaftsbehörde hat entgegen dem Antrag eines Sozialarbeiters, zwei Vollwaisen in einem Heim zu platzieren, die Kinder in einer Pflegefamilie untergebracht. Nachdem die Platzierung gescheitert war und der inzwischen zum Vormund ernannte Sozialarbeiter erneut eine Heimplatzierung beantragt hatte, platzierte die Vormundschaftsbehörde die beiden Kinder in eine neue Pflegefamilie und übertrug dem Pflegevater auch noch die Vormundschaft. Hier wäre allerdings zu prüfen, ob der Antrag des Sozialarbeiters genügend fundiert und überzeugend war. Arbeitsüberlastung und leider auch mangelnde Fähigkeiten sind oft für ungenügend begründete Anträge verantwortlich.

«Kaum finanzielle Diskussionen»

Der Leiter des *Vormundschaftsamtes einer grösseren Stadt* mit getrennter Vormundschafts- und Sozialbehörde, denen jedoch der gleiche vollamtliche Stadtrat vorsteht, stellt keine Veränderungen fest in der Politik dieser Behörden. Auch in den letzten Jahren habe es kaum Diskussionen gegeben im Zusammenhang mit der Finanzierung von Platzierungen, obwohl die Ausgaben dafür stark angestiegen seien und vom Gemeindeparlament her ein erhöhter Legitima-

tionsdruck zu spüren war. Anträge des Jugendamtes oder der Amtsvormundschaft seien fachlich gut begründet und würden in der Regel gutgeheissen.

Der Leiter der *Sozialabteilung einer wohlhabenden Gemeinde* erinnert sich in den 15 Jahren seiner Tätigkeit an keine Diskussionen im Zusammenhang mit den Kosten für eine Platzierung. Auch hier werden die Abklärungen vom Sozialdienst vorgenommen und die entsprechenden Anträge gutgeheissen.

Stationäre Einrichtungen: Seltener ältere Jugendliche

Die Erkundigungen bei stationären Einrichtungen haben folgendes ergeben:

Jugendliche zwischen 16 und 18 Jahren werden eindeutig weniger platziert, und wenn es dennoch zu einer Platzierung kommt, geschieht dies meist nach mehreren gescheiterten anderen Versuchen, wie eigene Wohnung, lose oder nicht betreute Wohngemeinschaft, Familienplatzierung. Im Falle einer Wohngruppe für Jugendliche musste als Folge dieser Praxis das Aufnahmealter von ursprünglich 16 Jahren auf 15 und teilweise gar darunter festgelegt werden, weil die Einrichtung sonst chronisch unterbelegt wäre. Noch gravierender ist die Tatsache, dass die platzierten Jugendlichen eindeutig verhaltensauffälliger sind, was wiederum die Chancen der Einflussnahme verringert.

Platzierungen von Kindern im Schulalter scheinen nicht im gleichen Masse zurück zu gehen, obwohl auch von einem Schulheimleiter berichtet wird, dass er von einweisenden Stellen immer wieder höre, sie hätten grosse Schwierigkeiten, Platzierungen durchzusetzen.

Statistische Zahlen

Ein weiteres Indiz für die Praxis von Vormundschaftsbehörden liefert möglicherweise die Vormundschaftsstatistik. Die Konferenz der kantonalen Vormundschaftsbehörden erhebt seit Jahren bei allen Kantonen minimale Daten betreffend bestehender und neu angeordneter Kindesschutzmassnahmen und vormundschaftlicher Massnahmen für Erwachsene. Dabei präsentiert sich bei den zivilrechtlichen Kindesschutzmassnahmen das folgende Bild:

Nach dieser Statistik ist in den letzten fünf Jahren eine markante Zunahme der Kindesschutzmassnahmen zu verzeichnen und zwar sowohl bei den bestehenden (1994: total 22'037, 1998: total 24'463) als bei den jährlich neu angeordneten (1994: 7021, 1998: 7902). Auch beim Obhutsentzug nach Art. 310 ZGB ist gesamthaft (1994: 1324, 1998: 1490) und bei den jährlich neu angeordneten (1994: 420, 1998: 505) eine Zunahme feststellbar. Dies steht nicht unbedingt im Widerspruch zu den Äusserungen der verschiedenen Praxisvertreter. Auch wenn kein Rückgang zu verzeichnen ist, sind die Bemühungen und Abklärungen möglicherweise mühsamer und aufwändiger.

Eltern zum Teil unter Druck

Was die Heranziehung der unterhaltspflichtigen Eltern zur Finanzierung von Platzierungen betrifft, deuten lediglich die Erfahrungen aus den Beratungen des Verfassers darauf hin, dass die Eltern zum Teil über ihre Leistungsfähigkeit hinaus beansprucht werden. Dies geschieht eher durch entsprechend harte «Verhandlungen» über den Elternbeitrag, allenfalls verbunden mit Druckversuchen,

als durch eigentliche Verfügungen, die in Überschreitung der sachlichen Zuständigkeiten ergingen, da für die Festsetzung von Unterhaltsbeiträgen ausschliesslich das Gericht zuständig ist.

Diese wenigen unsystematischen Hinweise und Erfahrungen lassen keine schlüssigen Aussagen zu. Sie erlauben es immerhin, einige Hypothesen zu formulieren, die mit entsprechenden Erhebungen verifiziert oder falsifiziert werden müssten:

- Je komfortabler die Finanzlage eines Gemeinwesens, desto weniger bestehen Legitimationsprobleme bei notwendigen Platzierungen
- Je überzeugender und fachlich fundierter die Anträge für eine Platzierung formuliert sind, desto eher folgt ihnen auch eine Behörde, die unter stärkerem Legitimationsdruck steht
- Je stärker das Denken und die Einstellungen von Vormundschafts- und Fürsorgebehörden von finanziellen Erwägungen geprägt ist, desto schwieriger und aufwändiger ist es, sie auch mit fachlich gut begründeten Anträgen für eine Platzierung zu überzeugen.
- Je älter die Jugendlichen sind, desto schwieriger ist es, eine Vormundschaftsbehörde von der Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit einer Platzierung in eine stationäre Einrichtung zu überzeugen
- Die Behördenorganisation – Einheitsbehörde oder getrennte Vormundschafts- und Fürsorgebehörde – spielt eine untergeordnete Rolle für die Platzierungspraxis; finanzielle Rahmenbedingungen und politische Gesichtspunkte (Legitimationsdruck von Parlament und oder Öffentlichkeit) haben einen grösseren Einfluss auf die Praxis von Behörden als die Behördenorganisation.

Christoph Häfeli

lic.iur./dipl. SA HFS, Rektor HSA Luzern