

Interpellation Hanselmann-Walenstadt/Aggeler-Sargans vom 24. September 2001
(Wortlaut anschliessend)

Professionalisierung der Vormundschaftsbehörden

Schriftliche Antwort der Regierung vom 6. November 2001

In ihrer Interpellation stellen Heidi Hanselmann-Walenstadt und Bernhard Aggeler-Sargans, verschiedene Fragen zu den Möglichkeiten einer Regionalisierung und vermehrten Professionalisierung der Vormundschaftsbehörden.

Die Regierung antwortet wie folgt:

1. Das Bundesrecht enthält keine Bestimmung betreffend die Institution des Amtsvormundes. Die von der Vormundschaftsbehörde einem Vormund, Beirat oder Beistand nach den Bestimmungen des schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210; abgekürzt ZGB) übertragenen Aufgaben sind demgemäss von einem Amtsvormund gleichermassen zu erfüllen wie von einer Privatperson. Es gibt auch keinen Unterschied in der Pflicht zur Berichterstattung an die Vormundschaftsbehörde. Der Amtsvormund unterscheidet sich von der Privatperson im Wesentlichen nur dienstrechtlich. Er ist zum Zweck der Übernahme von Mandaten von einer oder mehreren Gemeinden angestellt. Dies ergibt sich auch aus Art. 75 des Einführungsgesetzes zum ZGB (sGS 911.1; abgekürzt EG zum ZGB), wonach die politischen Gemeinden befugt sind, ständige Amtsvormünder zu ernennen, «welche die ihnen von der Vormundschaftsbehörde übertragenen Vormund- und Beistandschaften zu besorgen haben». Aus der genannten Bestimmung ergibt sich auch, dass Wahl und Entlohnung der Amtsvormünder Gemeindesache sind. Die Amtsvormundschaftsstellen sind, um die erforderliche Fachlichkeit und eine sachgerechte Auslastung zu gewährleisten, seit ihrer Entstehung mehrheitlich regionalisiert und mit Ausnahme weniger Teilzeitstellen vollberuflich besetzt. Die regionale Ausgestaltung einer Amtsvormundschaft erfolgt in der Form eines Zweckverbandes oder eines Vereins. Die Bezeichnung als Amtsvormund lässt immerhin erwarten, dass hier eine amtliche Stellung und damit eine professionelle Berufsausübung vorliege. Daraus wie auch aus dem Dienstverhältnis folgert eine Pflicht der angeschlossenen Gemeinden als Arbeitgeber zur Aus- und Weiterbildung und zur sorgfältigen Wahl, die allerdings auch vom Angebot mitbestimmt wird.

Amtsvormundschaftsstellen haben den Vorteil, dass die Vielzahl betreuerischer Mandate zu breiter Erfahrung der Stelleninhaber führt. Die Amtsvormünder sind zudem sowohl in einer regionalen wie auch in einer schweizerischen Vereinigung zusammengeschlossen, die sich auch die Aus- und Weiterbildung ihrer Mitglieder in geeigneten Veranstaltungen zur Aufgabe gemacht haben. Die hohe Zahl von Fällen, die ein Amtsvormund zu bewältigen hat, führt anderseits im Einzelfall oft zu zeitlichen Engpässen. Dies trifft namentlich dann zu, wenn mehrere Fälle zugleich intensive betreuerische Handlungen erheischen. Eine Privatperson als Mandatsträgerin in einem Einzelfall kann mitunter besser disponieren. Wenn sie zudem mit Blick auf ihre Aufgabe über eine adäquate Ausbildung bzw. Erfahrung verfügt, kann sie unter Umständen besonders gute Dienste leisten. Es ist indessen immer schwieriger, solche besonders geeignete Privatpersonen für ein anspruchsvolles betreuerisches Mandat zu gewinnen. Aus diesem Grund haben sich die Mandate in den letzten Jahren kontinuierlich auf Amtsvormünder verlagert und die Amtsvormundschaftsstellen entsprechend zugenommen.

2./3./4. Die Organisation der Vormundschaftsbehörden ist nach geltendem Recht (Art. 361 Abs. 2 ZGB) Sache der Kantone. In den deutschsprachigen Kantonen sind, mit Ausnahme der Kantone Graubünden und Appenzell Innerrhoden, die Vormundschaftsbehörden gemeinde-

weise organisiert. Dies sind historisch gewachsene Strukturen, die eine grösstmögliche Nähe der Behördemitglieder zu den örtlichen Verhältnissen ermöglichen; die Mitglieder der Vormundschaftsbehörden sollen einen Querschnitt der örtlichen Bevölkerung bilden. Die Akzeptanz von Beschlüssen einer solchen bürgernahen Behörde ist nach traditionellem Verständnis in der Regel grösser.

In den letzten Jahren haben sich die kantonalen vormundschaftlichen Aufsichtsbehörden an ihren jährlichen Fachtagungen im Lichte der massiv gestiegenen fachlichen Ansprüche wiederholt mit der Frage der Qualitätssteigerung im Vormundtschaftswesen befasst. Dabei setzte sich die Auffassung durch, dass die Regionalisierung der Vormundschaftsbehörden erste Voraussetzung für die Schaffung professioneller Einheiten sei. Als weitere wichtige Elemente wurden die interdisziplinäre Zusammensetzung und die Aus- und Weiterbildung bezeichnet.

In Vormundschaftsangelegenheiten besteht zur Gewährleistung der Fachlichkeit einerseits ein ausgebauter Rechtsschutz, der letztinstanzlich in jedem Fall an ein Gericht führt. Andererseits hat der Kanton St.Gallen in Art. 62 Abs. 3 EG zum ZGB mit Vollzugsbeginn 1. Mai 1996 die Möglichkeit geschaffen, dass die politischen Gemeinden eine gemeinsame Vormundschaftsbehörde bestellen können. Hiervon wurde allerdings erst im Jahr 2001 Gebrauch gemacht, und zwar durch Zusammenschluss der Vormundschaftsbehörden einschliesslich Sekretariate von Benken, Kaltbrunn und Schänis sowie von Jonschwil und Oberuzwil. Sodann haben die Gemeinden Brunnadern und Mogelsberg ihre Vormundschaftssekretariate zusammengelegt. In diesem Bereich sind somit nach geltendem Recht die Gemeinden in der Pflicht: Sie können und sollen – gegebenenfalls im Rahmen einer gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit – für eine qualitativ hochstehende und fachlich breit abgestützte Zusammensetzung der Vormundschaftsbehörde und insbesondere ein hochqualifiziertes Sekretariat besorgt sein. Die Regierung sieht in einer verstärkten Zusammenarbeit der Gemeinden durchaus noch ein Verbesserungspotenzial für die Qualität der Vormundschaftsbehörden. Dabei besteht keine Notwendigkeit, vom Milizsystem abzurücken. Dieses hat den Vorteil, dass bei der Entscheidungsfindung auch Gesichtspunkte und Erfahrungen aus anderen Lebensbereichen einfließen. Die erforderliche fachliche und rechtliche Sachkompetenz ist vorab auf der Ebene der Sekretariate sicherzustellen, indem gut ausgebildete Vormundschaftssekretärinnen und -sekretäre angestellt werden, die sich regelmässig weiterbilden.

Bei der Organisation der Vormundschaftsbehörden ist die bevorstehende Revision des Vormundschaftsrechts auf Bundesebene im Auge zu behalten. Ein Entwurf soll im Jahr 2002 in die Vernehmlassung geschickt werden. Es ist jedoch noch offen, wie weit das Bundesrecht unter dem Gesichtspunkt der Qualitätssteigerung in den organisatorischen Bereich eingreift und wie weit den Kantonen organisatorische Autonomie verbleibt.

5.a) In den Jahren 1999 bis 2001 (September) hat das Justiz- und Polizeidepartement als vormundschaftliche Aufsichtsbehörde und Rechtsmittelinstanz 27 Prozent der Beschwerden gegen Vormundschaftsbehörden durch Entscheid abgewiesen, 13 Prozent gutgeheissen und 60 Prozent infolge Rückzugs, Gegenstandslosigkeit oder Nichtleistens des Kostenvorschusses abgeschrieben. Unter den abgeschriebenen Beschwerden befindet sich erfahrungsgemäss (aber statistisch nicht erfasst) auch eine geringe Zahl von Eingaben, die infolge einvernehmlicher Korrektur gegenstandslos wurden.

b) Das Departement erlässt bei aktuellem Bedarf, insbesondere bei Rechtsänderungen wie beispielsweise im Scheidungs- und Kindesrecht, ausführliche Kreisschreiben an die Vormundschaftsbehörden. Solche Kreisschreiben werden in der Regel auch den – nicht der Aufsicht des Justiz- und Polizeidepartementes unterstehenden – Amtsvormündern zugestellt. Alsdann gibt der Vormundschaftsdienst eine soeben aktualisierte 50-seitige Wegleitung für Vormünder, Beiräte und Beistände heraus, welche durch die Vormundschaftsbehörden an die Mandatsträgerinnen und Mandatsträger abgegeben wird. Periodisch führt der Vormundschaftsdienst in Zusammenarbeit mit dem Fachausschuss der Vormundschaftssekretäre Weiterbildungsveranstaltungen durch, insbesondere auch einen Einführungskurs für neue Behördemitglieder.

Schliesslich belegt der Leiter des Vormundschaftsdienstes ein grösseres Lehrpensum im Vertiefungsteil «Vormundschaft und Sozialhilfe» der Gemeindefachschule an der Akademie der KV-Schule. Dieser Schulteil dient der Aus- und Weiterbildung der Sachbearbeitenden der Vormundschafts- und Sozialhilfebehörden.

c) Die Stellenkapazität des Vormundschaftsdienstes reicht seit längerer Zeit für die Erfüllung der stetig gewachsenen Aufgaben nicht mehr aus. Zudem hat das neue Scheidungsrecht in Kinderbelangen zu einer spürbaren Verlagerung von Aufgaben an die vormundschaftlichen Behörden geführt, namentlich im Bereich der Änderung von gerichtlichen Besuchsregelungen. Dies führte im Gleichschritt mit der auch im Übrigen stetig gewachsenen Belastung durch Rechtsmittelfälle zu einer zunehmenden Pendenzsituation und verlangt nach einer personellen Ergänzung. Aus diesen Gründen ist auf das Jahr 2002 ein Ausbau des Vormundschaftsdienstes um eine Stelle vorgesehen, die aber noch unter dem Vorbehalt der Zustimmung des Grossen Rates zum Voranschlag 2002 steht.

6. November 2001

Wortlaut der Interpellation 51.01.62

Interpellation Hanselmann-Walenstadt/Aggeler-Sargans: «Vermehrte Professionalisierung der Vormundschaftsbehörden gefragt?»

In der Presse wurde die Bevölkerung im Verlauf dieses Sommers auf verschiedene Fälle aufmerksam, die auf einen Handlungsbedarf im Bereich der Vormundschaft hindeuten.

An der Frühjahrstagung der Ostschweizer Amtsvormünder in Wil wurde die Forderung nach Professionalisierung der Amtsvormundschaft sowie der Vormundschaftsbehörde laut. Urs Vogel, Sekretär des Verbandes Schweizer Amtsvormünder und Dozent an der Hochschule für Sozialarbeit, Luzern, forderte unter anderem eine klare Definition des Leistungsauftrages gegenüber den Amtsvormündern. Im Spannungsfeld zwischen Auftraggeber (Vormundschaftsbehörde) und Mandatsträger (Amtsvormund) sei dies sehr wichtig. Er bedauerte, dass ein derartiges Instrument bis heute fehle.

In diesem Zusammenhang bitten wir die Regierung folgende Fragen zu beantworten:

1. Wie stellt sich die Regierung zu vermehrter Professionalisierung der Amtsvormünder sowie zur Ausarbeitung eines Leistungsauftrages in Zusammenarbeit mit den Gemeinden?
2. Die Vormundschaftsbehörde gehört in den Aufgabenbereich der Gemeinden. Der Gestaltungsfreiraum des Kantons ist deshalb begrenzt. Welche organisatorischen Verbesserungen sind vor diesem Hintergrund gegeben, bzw. geplant?
3. Gemäss Urs Vogel würde durch die grundsätzliche Regionalisierung der Amtsvormundschaften und Vormundschaftsbehörden eine Professionalisierung entstehen, weil die Aufgaben hauptberuflich erfüllt werden könnten. Wie beurteilt die Regierung diese Aussage?
4. Die Möglichkeit der Zusammenarbeit der Gemeinden besteht bereits. Inwiefern wird diese genutzt? Welche Instrumente stehen dem Kanton zur Verfügung, um diese zu fördern oder zu fordern?
- 5a) Wie häufig müssen Entscheide der Vormundschaftsbehörde von der Aufsichtsbehörde korrigiert werden?
- b) Welche Massnahmen trifft die Aufsichtsbehörde zur Qualitätssicherung?
- c) Sind die zur Verfügung stehenden Stellenprozente für den Vormundschaftsdienst des Kantons ausreichend, in Anbetracht der Scheidungsrechts-Revision auf 1. Januar 2000, mit der neue Aufgaben auf den Dienst zukommen?»

24. September 2001