

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 289/2008

Sitzung vom 12. November 2008

1743. Anfrage (Ausführung von Beistandschaften durch Jugendsekretariate)

Kantonsrat Jean-Luc Cornaz, Winkel, hat am 25. August 2008 folgende Anfrage eingereicht:

Der gesetzliche Auftrag der Jugendsekretariate, sich für das Kindeswohl einzusetzen, die betroffenen Parteien zur Kooperation anzuhalten, sie in Lösungen einzubinden, spiegelt eine um- und weitsichtige Haltung des Gesetzgebers. Ist es doch um ein vielfaches wirkungsvoller für das Kindeswohl, wenn alle an der Erziehung und Betreuung Beteiligten eine aktive Rolle einnehmen können und Lösungen erarbeitet werden, die letztlich von allen getragen werden. Dieser Ansatz ist für viele Fälle der richtige. Sehr viel schwieriger wird die Situation, wenn keinerlei Konsens vorliegt, das Verständnis, was das Kindeswohl sei, nicht mehr nachvollziehbar ist, oder dem Kindeswohl geradezu zuwiderläuft oder die Parteien unkooperativ sind. Gerade in derartigen Situationen sind die betroffenen Kinder umso mehr auf eine neutrale Stelle angewiesen, die ihre Persönlichkeitsrechte vertritt, notfalls auch gegen Erziehungs- und Betreuungspersonen. Dass der Schutz unmündiger Personen einem Beistand obliegt, wenn der gesetzliche Vertreter Interessen vertritt, die dem Vertretenen widersprechen, ist in unserem Gesetz verankert. Die beauftragten Amtspersonen sind mit Kompetenzen ausgestattet, verbindliche Anweisungen anzuordnen und diese auch durchzusetzen. Das Nichteinsetzen dieser Kompetenzen oder gar der Rückzug der Jugendsekretariate und der Vormundschaftsbehörden, weil ein Auftrag «nicht durchführbar» sei, ist für die betroffenen Kinder persönlich verheerend und rechtlich unhaltbar.

Gesellschaftlich gesehen ist für viele Bürger das Jugendsekretariat der letzte Garant für das Kindeswohl und die Sicherung für die Beziehung zum geschiedenen Elternteil. Bei den Fachleuten liegen die hierfür erforderlichen Sachkenntnisse und die nötige emotionale Distanz. Es ist deshalb ein Anliegen aller Beteiligten, die Jugendsekretariate zu stärken, und eine allfällige Schwächung durch falsch oder schlecht geführte Beistandschaften zu korrigieren. Diese Aufgabe wird umso brennender eine kantonale Aufgabe, als in kleineren Gemeinden mit deren Milizgremien oft die notwendige Fachkompetenz fehlt. Damit kontrolliert jedoch faktisch niemand mehr die Arbeit der Jugendsekre-

tariate (ausser eben der Kanton) und automatisch werden von den Jugendsekretariaten genehme Lösungen eher unbequemen, aber vielleicht dem Kindwohl dienlicheren vorgezogen.

In diesem Zusammenhang stellen sich folgende Fragen:

1. Wie oft kommt es vor, dass Gerichtsentscheide von den Ausführenden der Jugendsekretariate auf der Ausführungsebene abgeändert oder verwässert werden?
2. Wie oft kommt es vor, dass bei unkooperativen Eltern keine Anweisungen mehr gegeben werden, damit kein Handlungsbedarf wegen Zuwiderhandlung gegen behördliche Anweisung entsteht?
3. Wie oft kommt es vor, dass Jugendsekretariate selber als Partei auftreten und Anträge vor Gericht stellen (z.B. Abänderung der Vormundschaftsweisung in Trennungs- und Scheidungsurteilen)?
4. Wie wird die Qualität der Arbeit in den Jugendsekretariaten gesichert und überwacht?
5. Wie wird die Qualität der vormundschaftlichen Aufsichtspflicht der Gemeinden gesichert und überwacht?
6. Mit welchen Kompetenzen sind die Jugendsekretariate ausgestattet und wie oft werden diese bei unkooperativen Elternteilen eingesetzt? Wie ist deren Einsatz nach Geschlechtern verteilt?
7. Wer haftet für Schäden, bzw. Folgekosten aus unsachgemäss durchgeführten Beistandschaften?
8. Welche Ausbildungsanforderungen werden an Mitarbeiter zur Betreuung von unkooperativen Eltern gestellt? Welche zusätzlichen Mittel zur Bewältigung der erschwerten Bedingungen stehen dem Kanton zur Verfügung? Werden schon heute entstehende Zusatzkosten zulasten des unkooperativen Elternteils verrechnet?

Auf Antrag der Bildungsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Jean-Luc Cornaz, Winkel, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Bei Trennungs- und Scheidungsverfahren obliegt der Vollzug der Gerichtsurteile betreffend Kindesschutzmassnahmen den Vormundschaftsbehörden. Diese beauftragen in der Regel Mitarbeitende in den Jugendsekretariaten mit der Umsetzung der angeordneten Massnahmen. Die als Beiständinnen und Beistände eingesetzten Mitarbeitenden der Jugendsekretariate können die vormundschaftlichen Anordnungen bzw. die den Anordnungen zugrunde liegenden Gerichtsentscheide nicht än-

dern. Dazu sind ausschliesslich die Gerichte bzw. die Vormundschaftsbehörden befugt (Art. 315b Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907, ZGB, SR 210). Die Beiständinnen und Beistände können bei der Vormundschaftsbehörde einen Änderungsantrag stellen, wenn dies aufgrund fachlicher Überlegungen oder aufgrund veränderter Verhältnisse zum Schutze des Kindeswohls angezeigt ist. Die Anzahl der Fälle, in denen Gerichtsurteile aufgrund von Anträgen von Beiständinnen und Beiständen durch die Gerichte bzw. die Vormundschaftsbehörden abgeändert werden, wird statistisch nicht erhoben.

Zu Frage 2:

Die eingesetzten Beiständinnen und Beistände haben die Aufträge der Vormundschaftsbehörden anordnungsgemäss umzusetzen. Ist dies mangels Mitwirkung der Betroffenen nicht möglich, sind auf Antrag der Beiständinnen oder Beistände durch die Vormundschaftsbehörden Weisungen oder Ermahnungen zu erlassen, die der Durchsetzung der zum Schutz des Kindeswohl angeordneten Massnahmen dienen (Art. 307 Abs. 3 ZGB).

Schwierigkeiten beim Vollzug von Massnahmen kommen z. B. bei der Durchsetzung einer Besuchsrechtsregelung vor, wenn ein Elternteil bzw. das betroffene Kind die Mitwirkung verweigert. Sie lassen sich nicht in jedem Fall zugunsten des berechtigten Elternteils lösen, zumal im Zentrum allfälliger Massnahmen immer das Kindeswohl liegt. Es liegen keine statistischen Angaben über die Anzahl der Fälle vor, in denen Beiständinnen oder Beistände den Erlass von Weisungen zuhanden von nicht kooperativen Elternteilen beantragen.

Zu Frage 3:

Mitarbeitende von Jugendsekretariaten treten nicht als Partei vor Gericht auf. Im Auftrag des Gerichts oder der Vormundschaftsbehörden vertreten sie als Prozessbeiständinnen und -beistände z. B. im Rahmen von Trennungs- und Scheidungsverfahren gestützt auf Art. 146 ZGB vor Gericht die Interessen des Kindes und können in dieser Funktion Anträge stellen. Solche Mandate werden nicht nur von Mitarbeitenden der Jugendsekretariate übernommen, sondern können von den Vormundschaftsbehörden z. B. auch an Anwältinnen und Anwälte vergeben werden. Statistisch erhoben wird die Anzahl der von Mitarbeitenden der Jugendsekretariate vor Gericht geführten Vertretungsbeistandschaften nicht.

Zu Frage 4:

Innerhalb der Jugendsekretariate wird die Qualität der Arbeit u. a. über Zielvereinbarungen und Mitarbeiterbeurteilungen der Vorgesetzten mit den Mitarbeitenden überprüft. Vorgesetzte führen zusätzlich

regelmässige Fallbesprechungen mit allen Mitarbeitenden. Die Mitarbeitenden haben zudem die Pflicht, ihre Vorgesetzten über Risikofälle – z.B. akute Gefährdung des Kindeswohls oder hohes Gefährdungspotenzial – zu informieren und das Vorgehen abzusprechen. Durch interne sowie individuelle externe Weiterbildung wird zudem sichergestellt, dass die Mitarbeitenden immer auf dem neuesten Stand hinsichtlich der Anforderungen an die Erfüllung ihres Berufsauftrages stehen und diesen gewachsen sind.

Die Mitarbeitenden haben zudem die Möglichkeit, im Rahmen von regelmässigen Supervisionen komplexe und schwierige Aufträge unter Leitung einer externen Fachperson zu besprechen. Zudem werden bei Bedarf die aktuellen Problemstellungen zu zweit im Team reflektiert und bearbeitet.

Schliesslich wird intern wie auch in regionalen und kantonalen Gremien ein regelmässiger Erfahrungsaustausch gepflegt. Dabei werden auch Beispiele für «Best Practice» vorgestellt und diskutiert. Auf diese Weise findet ein regelmässiger Austausch über bewährte Methoden und die Entwicklung von neuen Ansätzen und Vorgehensweisen statt.

Die Qualitätssicherung der Arbeit in den Jugendsekretariaten erfolgt zudem über das Amt für Jugend und Berufsberatung (AJB), indem dieses durch den Erlass von Vorgaben und Empfehlungen die fachliche Koordination der Arbeit in den Jugendsekretariaten sicherstellt.

Zu Frage 5:

Die Qualität der vormundschaftlichen Aufsichtspflicht der Gemeinden bzw. der Vormundschaftsbehörden wird auf unterschiedliche Weise geprüft und gesichert.

Die Vormundschaftsbehörde hat die periodischen Berichte und Rechnungen der vormundschaftlichen Mandatsträgerinnen und -träger zu prüfen (Art. 423 Abs. 1 und 2 ZGB und § 117 Einführungsgesetz zum Zivilgesetzbuch vom 2. April 1911, EG zum ZGB, LS 230). Der Kanton Zürich hat von der Möglichkeit, die aufsichtsbehördliche Nachprüfung und Genehmigung vorzusehen (Art. 423 Abs. 3 ZGB), Gebrauch gemacht. Dies hat zur Folge, dass die Vormundschaftsbehörde Bericht und allfällige Vermögensrechnung zu prüfen hat und die notwendigen Ergänzungen anbringen lassen kann. Die Ergebnisse sind in einem Abschied zusammenzufassen und mit Bericht und Rechnung dem Bezirksrat – als vormundschaftliche Aufsichtsbehörde erster Instanz (§ 41 EG zum ZGB) – zur Prüfung und Genehmigung zu überweisen (§§ 114 und 115 EG zum ZGB). Im Rahmen dieses Nachprüfungs- und Genehmigungsverfahrens kann der Bezirksrat den Vormundschaftsbehörden gegebenenfalls Weisungen für die ordnungsgemässe Berichtserstattung durch die vormundschaftlichen Mandatsträgerinnen und

-träger erteilen. Der Bezirksrat kann der Vormundschaftsbehörde im Bedarfsfall zudem auch Weisungen hinsichtlich der künftigen Mandatsführung erteilen, falls sich im Zusammenhang mit der Nachprüfung und Genehmigung zeigen sollte, dass Handlungsbedarf besteht. Mit der grundsätzlich alle zwei Jahre durchzuführenden Berichterstattung (Art. 413 Abs. 2 ZGB) und dem dargestellten System der aufsichtsbehördlichen Nachprüfung und Genehmigung besteht eine zweckmässige und effiziente Kontrolle der vormundschaftsbehördlichen Aufsichtspflicht über die Mandatsträgerinnen und -träger.

Hinzu kommt die Überwachung und Qualitätssicherung im Rahmen der Behandlung von Rechtsmitteln (Vormundschaftsbeschwerden und familienrechtliche Rekurse) und Aufsichtsbeschwerden durch die vormundschaftlichen Rechtsmittel- und Aufsichtsinstanzen (Bezirksrat als vormundschaftliche Aufsichtsbehörde erster Instanz, §41 EG zum ZGB, und Obergericht für die Behandlung von Rekursen gegen familienrechtliche Entscheide der Bezirksräte sowie Direktion der Justiz und des Innern als vormundschaftliche Aufsichtsbehörde zweiter Instanz, soweit nicht der Rekurs an das Obergericht gegeben ist, §44 Ziff. 9 EG zum ZGB). Durch die Vormundschaftsbeschwerdeverfahren, die nicht nur gegen die Beschlüsse der Vormundschaftsbehörde, sondern auch gegen Handlungen und Unterlassungen der vormundschaftlichen Mandatsträgerin angestrengt werden können (vgl. Art. 420 ZGB), und im Zusammenhang mit Aufsichtsbeschwerden erhalten die erwähnten übergeordneten Instanzen Kenntnis über die Gesetzesanwendung durch die Vormundschaftsbehörden und können gegebenenfalls korrigierend eingreifen.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass die Bezirksräte im Rahmen der Wahrnehmung der allgemeinen Aufsicht über die Gemeinden u. a. auch die Vormundschaftsbehörden regelmässig visitieren und bei der Entdeckung von Mängeln die zur Abhilfe erforderlichen Massnahmen treffen (vgl. §§ 141 ff. Gemeindegesetz vom 6. Juni 1926, LS 131.1). In der Praxis wird die Gelegenheit der Visitation oftmals benützt, um besondere Probleme zu besprechen und die Behörde zu beraten.

Zu Frage 6:

Die Befugnisse der für die Vormundschaftsbehörden als Beiständinnen und Beistände tätigen Angestellten der Jugendsekretariate bestimmen sich nach dem konkreten Auftrag der Vormundschaftsbehörde. Diese Befugnisse umfassen indessen keine Weisungskompetenzen gegenüber den Eltern und auch keine Kompetenzen, die von der Vormundschaftsbehörde angeordneten Massnahmen zu ändern, aufzuheben oder zu ergänzen.

Im Rahmen der Ausführung ihres Auftrages ist es das oberste Ziel der als Beiständinnen und Beistände tätigen Mitarbeitenden der Jugendsekretariate, Druck, Loyalitätskonflikte und schädigende Auswirkungen auf die Kinder zu vermeiden. Dazu versuchen sie mit grossem Engagement, die elterliche Zusammenarbeit im Interesse deren Kinder zu erreichen bzw. diese zu verbessern. Angaben zum Einsatz von Mitarbeitenden der Jugendsekretariate nach Geschlechtern werden nicht erhoben.

Zu Frage 7:

Gemäss Art. 426 ZGB haften die Mitglieder vormundschaftlicher Behörden für den Schaden, den sie absichtlich oder fahrlässig verschulden. Nach § 5 Abs. 2 des Haftungsgesetzes vom 14. September 1969 (LS 170.1) haften Kanton und Gemeinde nach Massgabe dieses Gesetzes solidarisch mit den vormundschaftlichen Behörden.

Zu Frage 8:

Die Mitarbeitenden der Jugendsekretariate, die den Eltern u. a. im Rahmen von Beistandschaften unterstützend zur Seite stehen, bedürfen zur Erfüllung ihres Berufsauftrages einer Ausbildung zur Sozialarbeiterin oder zum Sozialarbeiter. Im Weiteren wird von ihnen eine Zusatzausbildung mit Bezug auf die Beratungstätigkeit (z. B. systemische Paar- und Familienberatung, Mediation, lösungsorientierte Beratung) und Wissen für besondere Schwierigkeiten und Konfliktdynamiken bei Trennung und Scheidung, Wissen über mögliche Auswirkungen auf Kinder und Kenntnis sowohl präventiver wie auch intervenierender Bewältigungsstrategien und Unterstützungskonzepte erwartet.

Zudem bilden sich die Mitarbeitenden der Jugendsekretariate laufend weiter und werden im Hinblick auf neue gesellschaftliche Entwicklungen und Anforderungen ihres Berufsauftrages an internen Veranstaltungen geschult. So wurden z. B. in einem Projekt mit dem Thema «Umgang mit hochstrittigen, eskalierenden und chronifizierten Besuchsrechtsproblemen» mit Unterstützung eines Forschungsinstituts systematische Ansätze und Methoden zur Bewältigung der Probleme entwickelt und erprobt. Im Rahmen der noch ausstehenden Auswertung wird zu entscheiden sein, welche der erprobten Ansätze und Methoden künftig im ganzen Kanton angewendet werden sollen.

Im Weiteren bieten die Jugendsekretariate zahlreiche Informationsveranstaltungen für Eltern an, u. a. zu den Themen «Kinder in Trennung und Scheidung», «Besuchsrechtskonflikte sind lösbar» oder «Eltern sein – auch nach der Trennung».

Eine Rechtsgrundlage für die Auferlegung von Kosten, die den Jugendsekretariaten durch unkooperative Eltern entstehen, besteht nicht.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Bildungsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi