

Entwicklung des Vormundchaftswesens im Kanton Basel-Stadt

Einleitung

Die Abklärung und Anordnung einerseits sowie die Führung von vormundschaftlichen Massnahmen andererseits tangieren alle Lebensbereiche von Schutzbedürftigen. Die Aufgaben der heutigen Vormundschaftsbehörde (inkl. Amtsvormundschaft) bewegen sich somit an der Schnittstelle der juristischen, sozialarbeiterischen, psychiatrischen/ medizinischen, finanziellen und administrativen Belange ihrer Klienten und Klientinnen.

Mit der Einführung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts wird die heutige Vormundschaftsbehörde aufgelöst: Abklärung/ Anordnung und Vollzug werden getrennt. Neu wird es die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) geben, welche zuständig ist für die Abklärung, Anordnung und regelmässige Überprüfung einer Kindes- oder Erwachsenenschutzmassnahme. Für den Vollzug, nämlich die Führung einer angeordneten Massnahme, ist künftig das Amt für Beistandschaften und Erwachsenenschutz (ABES) zuständig. Die Trennung von Abklärung/ Anordnung (KESB) und Vollzug (ABES) schärft das Profil der beiden Organisationseinheiten und klärt ihre Aufgabenbereiche, auch im Interesse der Klientinnen und Klienten. Neben der Amtsvormundschaft (künftig ABES) werden vormundschaftliche Mandate auch von der Abteilung Kindes- und Jugendschutz (AKJS) und von privaten Beiständen und Vormundinnen geführt.

Historischer Überblick

1907 wurde das Zivilgesetz (ZGB¹) schweizweit vereinheitlicht. Das **ZGB trat 1912 in Kraft**. Es löste in Basel das kantonale Vormundschaftsgesetz vom 23. Februar 1880 ab, welches ein Hauptgewicht in „der Wahrung der vermögensrechtlichen Interessen der Unmündigen“ hatte.² Das neue Vormundschaftsrecht sollte insbesondere die Begleitung der persönlichen Entwicklung der Mündel mehr gewichten. Das basel-städtische kantonale Einführungsgesetz zum ZGB (SG 211.100) datiert von 1911 und regelt in den §§ 73 bis 123 wichtige Themengebiete des Vormundschaftsrechts, die im Bundesgesetz nicht weiter ausgeführt wurden: Namentlich das Entmündigungsverfahren, die Bestellung eines Vormundes oder einer Beistandin, die Pflichten der Mandatsführenden (insbesondere die Inventaraufnahme, die Vermögenssorge, die Berichterstattung), das Ende der Massnahme und die Haftung. Im § 82 wird ausdrücklich von „Amtsvormündern“ gesprochen, die nicht nur für Kinder eingesetzt werden können, sondern auch für „sonstige Fürsorgebedürftige“. Zudem entschied man sich damals für eine berufsmässige und einheitliche Leitung der Behörde und sah von einer ehrenamtlich tätigen Kollegialbehörde ab.³

Mit Inkrafttreten des ZGB im Jahr 1912 wurde die Vormundschaftsbehörde Basel-Stadt errichtet. Amtsvormunde gab es zeitgleich. Im Nachbarkanton Basel-Landschaft wurden 1924 Amtsvormundschaften (im Nebenamt) errichtet. Ein entsprechendes Gesetz wurde in Basel-Landschaft 1928 erlassen.⁴

1 Schweizerisches Zivilgesetzbuch (SR 210) [ZGB].

2 *Ratschlag* [Nr. 3996] und Gesetzesentwurf über die Organisation der Vormundschaftsbehörde und den behördlichen Jugendschutz. Dem Grossen Rat des Kantons Basel-Stadt vorgelegt am 13. Mai 1943, S. 4. [Fortan *Ratschlag Nr. 3996* genannt.]

3 *Ratschlag Nr. 3996*, S. 5.

4 [Kantonales] Gesetz betreffend die Amtsvormundschaften (SGS 214).

Einen nächsten Entwicklungsschritt in Basel bildete das **1944** in Kraft getretene „**Gesetz über die Vormundschaftsbehörde und den behördlichen Jugendschutz**“ (SG 212.400). Das Gesetz wurde in dieser Zeit nötig, weil 1937 das Schweizerische Strafgesetzbuch in Kraft trat und in dieser Folge 1941 die Belange von straffälligen Jugendlichen im kantonalen „Gesetz über die Jugendstrafrechtspflege“ (SG 257.500) behandelt wurden. Spannend liest sich in diesem Zusammenhang der Ratschlag von 1943 an den Grossen Rat und der entsprechende Bericht der Grossratskommission von 1944, weil die Behördenorganisation und die Entwicklung des Vormundschaftswesen bis in die 1940er Jahre detailliert ausgeführt wird. Schon damals wurde festgehalten, dass „ein Vergleich mit den entsprechenden Behörden und Aemtern der Stadt Zürich zeigt, daß auch nach Durchführung der Vermehrung die hiesigen Angestelltenzahlen bescheiden sein werden.“⁵ Zudem wurde betont, „wie sehr es zu begrüßen sei, wenn die höheren Beamten der Vormundschaftsbehörde sich mehr als bisher der Fürsorge für die ihnen anvertrauten Kinder und Jugendlichen widmen könnten.“⁶ Interessant ist auch die personelle Ausgestaltung: Während die Vormundschaftliche Abteilung aus sechs Beamten und Angestellten bestand und auf zehn Personen erweitert werden sollte, zählte die Amtsvormundschaft fünf Beamte und Angestellte und sollte auf neun Personen erweitert werden. Zu den Mitarbeitenden der Amtsvormundschaft gehörten drei Amtsvormunde mit je einem männlichen oder weiblichen „Fürsorgegehilfen und je einer Bureauhilfskraft“.⁷

Auf Gesetzesebene geschah bis in die 1970er Jahre nichts mehr. 1973 wurde das Schweizerische Adoptionsrecht revidiert.⁸ 1977 gab es Anpassungen im Kindsrecht.⁹ Die Neuregelung der **Fürsorgerischen Freiheitsentziehung (FFE) von 1981 im ZGB**¹⁰ war eine wichtige Anpassung der schweizerischen Gesetzgebung an die Standards der Europäischen Menschenrechtskonvention und reflektierte die in den 1970er Jahren stattfindende Diskussion rund um Reformen in der Psychiatrie. Im deutschsprachigen Ausland wurde das Vormundschaftsrecht in diesem Zusammenhang reformiert: In Österreich kam 1984 ein neues Gesetz in Kraft, wobei der neue Ausdruck für Vormundschaft **Sachwalterschaft** lautet.¹¹ In Deutschland kam es 1992 zur gesetzlichen Revision des Vormundschaftsrechts. Neu heisst es **Betreuungsrecht**.¹²

In der Schweiz dauerte es etwas länger. 1993 wurde vom Bundesrat eine Expertengruppe eingesetzt, um eine Revision des Vormundschaftsrechts auszuarbeiten. Erst 2006 gelangte die entsprechende bundesrätliche Botschaft an das Parlament. Die Einführung des neuen Schweizerischen Kinds- und Erwachsenenschutzrechts ist nun absehbar: Sie erfolgt am 1. Januar 2013.

Im Grossen Rat fanden währenddessen **1998** ein Ratschlag und ein Entwurf zu einem Vormundschafts- und Jugendschutzgesetz statt.¹³ Hintergrund dieses Vorgehens waren Anpassungen in der Organisation des Vormundschafts-, Jugend- und Fürsorgerats (VJFR). Es wur-

5 1. *Bericht* [Nr. 4053] der Grossratskommission für die Beratung des Ratschlags Nr. 3996 und Entwurf zu einem Gesetz über die Vormundschaftsbehörde und den behördlichen Jugendschutz. Dem Großen Rate des Kantons Basel-Stadt vorgelegt am 16. März 1944, S. 5. [Fortan *Bericht Nr. 4053*.]

6 Ebenda.

7 *Ratschlag Nr. 3996*, S. 22.

8 Siehe ZGB Art. 264 lit. a ff.

9 Verordnung vom 19. Oktober 1977 über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (SR 211.222.338) [PAVO].

10 ZGB Art. 397 lit. a-f.

11 [Österreichisches] Bundesgesetz über die Sachwalterschaft für behinderte Personen vom 1. Juli 1984. Siehe Institut für Sozialdienste Vorarlberg, <http://www.ifs.at/infos/aktuell8/inf04.htm>, Internetseite besucht am 2. Juni 2010.

12 [Deutsches] Bürgerliches Gesetzbuch; BGB §§ 1896 ff.

13 *Ratschlag* [Nr. 8809] und Entwurf zu einem Vormundschafts- und Jugendschutzgesetz (VJsG) vom 10. März 1998. Den Mitgliedern des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt zugestellt am 20. März 1998. [Fortan *Ratschlag Nr. 8809* genannt.]

de **ausdrücklich auf eine Totalrevision des kantonalen Vormundschaftsgesetzes verzichtet** und darauf hingewiesen, dass die Gesetzesrevision auf Bundesebene abgewartet werden soll. Zudem wurde erwähnt, eine umfassende Revision, Zusammenfassung oder Harmonisierung der kantonalen Erlasse zu Alkohol- und Drogen¹⁴ und Psychiatrie¹⁵ mit dem Vormundschaftsgesetz zu begrüßen. Weitere parlamentarische Vorstösse gab es 2000 wieder im Zusammenhang mit dem Vormundschafts-, Jugend- und Fürsorgerats.¹⁶

Neben diesen Gesetzeserlassen oder trotz der fehlenden Revisionen entwickelte sich die Amtsvormundschaft personell und inhaltlich. Sie blieb aber der Dreier-Zusammensetzung in den Grundstrukturen wie 1943 beschrieben treu, nämlich neben einem Amtsvormund oder einer Amtsvormundin, ein Sozialarbeiter oder -arbeiterin und eine kaufmännische Sachbearbeiterin. Durch Teilzeitpensen und der Ausweitung der administrativen Sachbearbeitung vergrösserten sich die einzelnen Teams personell. Zu den damals drei Amtsvormundschaften kamen sukzessive neue Einheiten dazu. Ende der 1990er Jahre waren sieben Amtsvormundschaften in Basel tätig. Seither sind nochmals zwei dazu gekommen. Mittlerweile arbeiten rund 40 Personen in der Amtsvormundschaft Basel, verteilt in neun Amtsvormundschaften, wobei die Zusammenlegung von Teams bereits im Gang ist.

Strukturentwicklung

Die Struktur der Amtsvormundschaft Basel-Stadt wurde bereits mit Einführung des ZGB 1912 gelegt. Das dazugehörige kantonale Einführungsgesetz von 1911 bestimmte die Kriterien des Entmündigungsverfahrens, die Rechenschaftsablegung, die Inventarisierung, die Haftung und die Beendigung des Mandats. Die Amtsvormundschaft wurde als vierte Abteilung der Vormundschaftsbehörde – unter der Leitung eines Vorstehers oder einer Vorsteherin – neben der Vormundschaftlichen Abteilung (=erste Abteilung), der Finanzabteilung (=zweite Abteilung) und des Jugendamtes (=Jugendfürsorge) gegründet. Im Vergleich zu anderen Kantonen – ein Vergleich wurde bereits 1943 mit der Stadt Zürich gemacht, spätere Vergleiche kamen u.a. in den 2000er Jahren dazu – erwies sich das Basler Modell als eine kostengünstige Variante, insbesondere im Gegensatz zu einer Kollegialbehörde als Leitungsgremium. Die Geschäftsverteilung in Basels System wurde nach sachlichen Kriterien gemacht. Eine gewisse Spezialisierung, rsp. besondere Eignung der Mitarbeitenden im Bereich Kinderschutz, Vermögensverwaltung oder Erwachsenenschutz wurde so früh ermöglicht, rsp. gefördert. Die Strukturen blieben schlank und überschaubar, was eine hohe Effizienz mit sich brachte, jedoch den Arbeitsanfall und insbesondere die Verantwortung auf sehr wenigen Schultern verteilte. 1944 wurde das Gesetz über die Vormundschaftsbehörde und den behördlichen Jugendschutz erlassen. Seither hat es marginale Änderungen Ende der 1990er Jahre gegeben. Es wurde auf die Revision im ZGB gewartet, die 1993 eingeläutet wurde

14 [Kantonales] Gesetz betreffend Massnahmen gegen den Alkohol- und Medikamentenmissbrauch sowie gegen den Drogenkonsum und betreffend Einführung des revidierten Bundesgesetzes über die Betäubungsmittel vom 20. März 1975 (SG 322.100) [Alkohol- und Drogengesetz; ADG].

15 [Kantonales] Gesetz über Behandlung und Einweisung psychisch kranker Personen vom 18. September 1996 (SG 323.100) [Psychiatriegesetz].

16 *Ratschlag* [Nr. 9045] und Entwurf zu einer Änderung des Gesetzes betreffend Wahl und Organisation der Gerichte sowie der Arbeitsverhältnisse des Gerichtspersonals und der Staatsanwaltschaft (Gerichtsorganisationsgesetz) und des Gesetzes über die Vormundschaftsbehörde und den behördlichen Jugendschutz [sowie ...] vom 12. Dezember 2000. Den Mitgliedern des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt zugestellt am 15. Dezember 2000. Fortan *Ratschlag* Nr. 9045.

Fazit

Die Vormundschaftsbehörde und die Amtsvormundschaft werden sich im Zusammenhang mit der Wandlung des Vormundschaftsrechts ins Kindes- und Erwachsenenschutzrecht stark verändern und modernisieren. Die über hundert Jahre gewachsene Struktur von Abklärung, Anordnung und Vollzug wird in neue Strukturen überführt, die den heutigen Anforderungen besser gerecht werden sollen.

Maria Jurkovic Löffler, lic.iur. et M.A., Amtsvormundin
Regine Kaiser-Schillig, Abteilungsleiterin Amtsvormundschaft Basel-Stadt

03.02.12