

Evaluation Kindes- und Erwachsenenschutzrecht

Analyse der organisatorischen Umsetzung und Kennzahlen zu Leistungen und Kosten

Bericht zuhanden des Bundesamts für Justiz (BJ)

Luzern, den 5. April 2016

IMPRESSUM

---

Autorinnen und Autoren

Dr. Stefan Rieder, (Projektleitung)

Dr. Oliver Bieri

Christof Schwenkel, Dipl.-Verw.Wiss.

Vera Hertig, MA Public Management and Policy

Helen Amberg, MA Economics

INTERFACE

Politikstudien Forschung Beratung

Seidenhofstrasse 12

CH-6003 Luzern

Tel +41 (0)41 226 04 26

[interface@interface-politikstudien.ch](mailto:interface@interface-politikstudien.ch)

[www.interface-politikstudien.ch](http://www.interface-politikstudien.ch)

Auftraggeber

Bundesamt für Justiz (BJ)

Laufzeit

Juli 2015 bis März 2016

Begleitgruppe

Andrea Mauro Ferroni, Leiter kantonales Sozialamt Graubünden

Prof. Dr. Christiana Fountoulakis, Universität Freiburg

Dr. Jaqueline Frossard, Präsidentin KESB Birstal

Manuela Krasniqi, Bundesamt für Sozialversicherungen, Bereich Kinder- und Jugendfragen

Martine Lachat, Fachbereichsleiterin Kinder und Jugend SODK

Prof. Diana Wider, Generalsekretärin KOKES

Zitiervorschlag

Rieder, Stefan; Bieri, Oliver; Schwenkel, Christof; Hertig, Vera; Amberg, Helen (2016): Evaluation Kindes- und Erwachsenenschutzrecht, Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern.

Hinweis

Dieser Bericht wurde im Auftrag des Bundesamts für Justiz (BJ) verfasst. Für den Inhalt ist allein der Auftragnehmer verantwortlich.

Projektreferenz

Projektnummer: P15-27

## INHALTSVERZEICHNIS

I	ZUSAMMENFASSUNG, SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN	4
1.1	Aufbau des Berichts	4
1.2	Fragestellung und Vorgehensweise	4
1.3	Ergebnisse	5
2	AUSGANGSLAGE UND ZIELE DER EVALUATION	30
3	FRAGESTELLUNG UND METHODEN	31
4	ERGEBNISSE	34
4.1	Organisatorische Umsetzung in den Kantonen	34
4.2	Kennzahlen zu Leistungen und Kosten	53
4.3	Fallstudien	63
	ANHANG	87
A1	Gesprächspartner/-innen	87

## I ZUSAMMENFASSUNG, SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

---

Zum 1. Januar 2013 wurde mit der Revision des Zivilgesetzbuchs das Vormundschaftsrecht durch eine neue Kindes- und Erwachsenenschutzgesetzgebung abgelöst. Der Gesetzgeber schreibt vor, dass Entscheide im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht durch Fachbehörden, die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB), zu treffen sind. Die Neuorganisation der Behörden hat nach 2013 insbesondere in der Deutschschweiz zu einer öffentlichen Diskussion geführt. Im Dezember 2014 hat der Nationalrat zwei Postulate überwiesen, die vor allem die Kosten der Schutzmassnahmen in den Vordergrund stellen<sup>1</sup> und die den Bundesrat beauftragen, eine erste Evaluation des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts (KESR) durchzuführen. In den darauffolgenden Monaten wurden weitere politische Vorstösse eingereicht, welche Anpassungen oder zumindest eine Prüfung im Kindes- und Erwachsenenschutz verlangen. Der vorliegende Evaluationsbericht wurde im Auftrag des Bundesamtes für Justiz erstellt und soll eine erste Beurteilung zur Umsetzung des neuen Rechts ermöglichen. Um Missverständnissen vorzubeugen, sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass der Fokus des Evaluationsberichts auf Fragen der Organisation der KESB und der Zusammenarbeit zwischen der KESB und den übrigen Akteuren liegt. Auswirkungen der Aktivitäten der KESB in Bezug auf einzelne Fälle oder Massnahmen sind nicht Gegenstand der vorliegenden Analysen.

### 1.1 AUFBAU DES BERICHTS

---

Der Bericht ist in drei Teile gegliedert. Im Kapitel 2 wird die Ausgangslage und der Zweck der Evaluation beschrieben. Kapitel 3 greift einerseits die konkreten Fragestellungen der Evaluation auf und gibt andererseits einen Überblick zum methodischen Vorgehen. Im Kapitel 4 werden die Ergebnisse der Online-Befragung zur organisatorischen Umsetzung sowie zu ausgewählten Leistungen und Kosten im KESR präsentiert. Zudem zeigen Fallstudien die Umsetzung sowie Kosten und Leistungen in ausgewählten vier KESB aus einer anderen Perspektive im Detail auf.

### 1.2 FRAGESTELLUNG UND VORGEHENSWEISE

---

Die Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts wurde anhand von drei Evaluationsgegenständen untersucht. Dazu gehören die Umsetzung der Behördenorganisation, die Beschreibung von Leistungen und Kosten, sowie Empfehlungen zur Verbesserung der Organisation, inklusive Hinweise auf weiterführende Analysen. Die Evaluationsfragen wurden mithilfe der Analyse von Dokumenten, der Auswertung bestehender Statistiken, Experteninterviews, einer schweizweiten Befragung aller KESB sowie der Erarbeitung von vier Fallstudien beantwortet. An der Befragung haben sich von den total 147 KESB in der Schweiz 138 beteiligt. Die Fallstudien wurden für die KESB

<sup>1</sup> Zum einen das Postulat 14.3776 Schneeberger „Professionalisierung des Sozialstaates um jeden Preis?“ und zum anderen das Postulat 14.3891 der Sozialdemokratischen Fraktion „Erste Erkenntnisse aus dem Wechsel von Laienbehörden zur KESB“.

Innerschwyz (SZ), die KESB Sarganserland (SG), die KESB Leimental (BL) sowie die APEA Neuchâtel (NE) realisiert.

### 1.3 ERGEBNISSE

---

Wir fassen in diesem Abschnitt die wichtigsten Ergebnisse aus der Online-Befragung und den Fallstudien zusammen und ziehen daraus Schlussfolgerungen und Empfehlungen. Wir folgen dabei den im Kapitel 3 aufgeworfenen Fragen und gruppieren diese entlang den wichtigen Themen der Untersuchung. Ausgewählte Informationen werden in Tabellenform vergleichend dargestellt. Am Schluss jedes Abschnitts wird diskutiert, welche Empfehlungen sich aus den Ergebnissen ableiten lassen.

Bei der Formulierung der Empfehlungen sind wir zurückhaltend vorgegangen. Grund dafür ist der Umstand, dass die Vollzugsstrukturen sehr vielfältig und komplex sind. Dies macht es schwierig, generalisierte Aussagen vorzunehmen, welche zu Empfehlungen führen können. Daneben ist es nur teilweise gelungen, einen Vergleich der Situation vor und nach der Einführung des neuen Rechts 2013 zu ziehen. Dies hat die Formulierung von Empfehlungen ebenfalls erschwert. Schliesslich muss festgehalten werden, dass die Qualität der vorliegenden Daten in vielen Bereichen ungenügend ist, namentlich bei den Kosten. Bei der Befragung zeigte sich, dass die KESB Daten lieferten, die unterschiedlich erfasst worden sind oder dass bestimmte Daten nicht verfügbar sind. Aus diesem Grund ist bei der Interpretation der Ergebnisse die erwähnte Vorsicht und Zurückhaltung geboten.

#### 1.3.1 ORGANISATION

Wir beantworten zunächst die folgende Frage:

Wie sind die KESB in den Kantonen organisiert? Welche Organisationsmodelle gibt es?

Grundsätzlich können drei Modelle unterschieden werden: Sechs Kantone haben die KESB bei Gerichten angesiedelt, 14 Kantone haben die KESB bei einer kantonalen Verwaltungsstelle etabliert und in sechs Kantonen hat man sich für eine Lösung mit kommunaler Trägerschaft (meist in Form eines Zweckverbands) entschieden. Besonders bei diesem dritten Modell wird die Einbindung der Gemeinden in die Trägerschaft der KESB von Kanton zu Kanton und von KESB zu KESB stark verschieden ausgestaltet. Hinzu kommt, dass die Organisationsformen der kommunalen KESB innerhalb der Kantone unterschiedlich sein können: So sind in den Kantonen Zürich, Luzern und St.Gallen unterschiedliche Formen der Trägerschaften zu beobachten. Dieser Umstand führt neben den drei Grundmodellen zu einer komplexen und vielfältigen „Landschaft“ von Organisationsformen der KESB.

Die Wahl des Modells in den Kantonen kann nur teilweise erklärt werden: Es lässt sich lediglich festhalten, dass in der Romandie aus historischen Gründen das Gerichtsmodell am stärksten verbreitet ist. Allerdings kennt der Kanton Wallis als mehrheitlich französisch sprechender Kanton und der Kanton Jura das Gemeindemodell respektive ein kantonales Modell und die beiden Deutschschweizer Kantone Aargau und Schaffhausen haben ebenfalls das Gerichtsmodell gewählt. Wodurch die Wahl des Gemeinde-

oder Kantonsmodells bestimmt ist, lässt sich nicht generell sagen. Eine wichtige Rolle für die Wahl der Modelle spielen insbesondere situative und/oder lokale Gegebenheiten, bereits bestehende Strukturen sowie politische Gründe.

Die Zahl der zuständigen Behörden wurde nach der Einführung der neuen Gesetzgebung 2013 von 1'414 auf 148 reduziert. Per 1. Juli 2013 haben sich im Kanton Tessin zwei Behörden zusammengeschlossen, seither hat es schweizweit noch 147 KESB. Die Zahl der KESB pro Kanton ist stark verschieden und schwankt zwischen einer (Kantone der Zentral- und Ostschweiz sowie in den Kantonen Basel-Stadt, Genf, Jura und Schaffhausen) und 17 bis 27 KESB (Tessin und Wallis). Die Maxima täuschen allerdings: Mehr als die Hälfte der Kantone verfügen über eine bis drei KESB. Die Zahl der KESB korreliert darüber hinaus mit der Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner: Grössere Kantone verfügen über viele KESB und umgekehrt.

Organisatorische Unterschiede ergeben sich bei den KESB auch in Bezug auf die Abklärungsdienste: Teilweise liegen diese bei der KESB selbst, teilweise führen andere die Abklärungen für die KESB durch. Auch bei der Organisation der Berufsbeistandschaften gibt es klare Unterschiede. So können diese durch spezialisierte Dienste mit kantonaler Trägerschaft oder durch private Organisationen geführt werden. Andernorts sind kommunale Sozialdienste oder gar die KESB selber für die Führung der Berufsbeistandschaften zuständig.

Die Fallstudien illustrieren die Heterogenität der Organisationsformen der KESB. Die untenstehende Darstellung fasst wichtige Eigenschaften der Organisation der KESB in den vier untersuchten Fällen zusammen.

D 1.1: Vergleich Organisation der vier im Detail untersuchten KESB

	Innerschwyz (SZ)	Sarganserland (SG)	Leimental (BL)	Neuchâtel (NE)
Organisationsmodell	Kantonale KESB und Berufsbeistandschaften in einem gemeinsamen Amt integriert	Regionaler Zweckverband für KESB und Berufsbeistandschaften	Regionaler Verbund für KESB und Berufsbeistandschaften; unterschiedliches Leistungsspektrum für die Mitgliedsgemeinden	KESB als Abteilung des kantonalen Regionalgerichts
Anzahl Gemeinden im Einzugsgebiet	13	8	8	9
Einwohner/-innen im Einzugsgebiet	62'000	40'000	73'000	53'600

Quelle: Interviews und Dokumente der Fallstudien.

Die vier Fallstudien weisen stark verschiedene Organisationsmodelle auf. Diese kommt vor allem in den Zuständigkeiten der Behörden, der Trägerschaft und der Arbeitsteilung der Gremien zum Ausdruck. In den Gesprächen mit den Verantwortlichen der Fallstudien wurde deutlich, dass es kein „Idealmodell“ gäbe. Vielmehr liessen sich die Aufgaben der KESB mit unterschiedlichen Modellen sachgerecht umsetzen.

Ein Unterschied bei den Organisationsformen ist in der Praxis von besonderer Bedeutung: Wo die Gemeinden gleichzeitig Träger der KESB sind und die Kosten der Massnahmen finanzieren, befürchten die Befragten allenfalls eine Einflussnahme der Gemeinden über die Trägerschaft, um günstigere Leistungen zu erwirken.

In allen Organisationsmodellen werden Aufgaben von drei Einheiten und zwar vom Spruchkörper, vom Abklärungsdienst sowie von einem Sekretariat übernommen. In drei Fallstudien beobachteten wir zudem eine organisatorische Verknüpfung zwischen der KESB und der Berufsbeistandschaft. Die Beurteilung dieser Verknüpfung fällt unterschiedlich aus. Während die Bündelung der KESB und der Berufsbeistandschaft unter einem Dach für die KESB Innerschwyz und die KESB Sarganserland von den Betroffenen als problematisch betrachtet wird (es kann zu Interessenkonflikten kommen), wird dieser Umstand im Leimental – wo die Verknüpfung zwischen Mandatsführung und Abklärungen am engsten ist – eher als Vorteil betrachtet (direkter Informationsfluss zwischen den Gremien). Aufgrund unserer Erhebungen lässt sich somit nicht a priori sagen, ob die Vor- oder Nachteile der Verknüpfung zwischen KESB und Berufsbeistandschaften überwiegen. Insgesamt ist darauf hinzuweisen, dass die organisatorische Verknüpfung zwischen KESB und Berufsbeistandschaften schweizweit betrachtet eine Ausnahme darstellt.

### Empfehlung zur Organisation

Die Vielfalt der Modelle wirft die Frage auf, ob eine Vereinheitlichung namentlich bei den kommunalen Modellen angezeigt ist.

- Obwohl der Bund den Kantonen bei der Organisation und der Struktur der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden viel Spielraum gelassen hat, stellt sich die Frage, ob es hinsichtlich der unterschiedlichen Strukturen und Organisationsformen Empfehlungen gibt, die für ein bestimmtes Modell beziehungsweise für eine Vereinheitlichung sprechen. Aufgrund unserer Daten lässt sich keine Empfehlung zu einer Vereinheitlichung der Modelle ableiten. Alle Modelle weisen Vor- und Nachteile auf. Vielmehr ist es so, dass die Leistungen der KESB mit unterschiedlichen Modellen erbracht werden können.
- Möglicherweise wird sich mit der Zeit das eine oder andere Modell als effizienter und leistungsfähiger erweisen. Es ist daher sinnvoll, mit einem grösseren Abstand zur Reform die Modellvielfalt und ihre strukturellen Vor- und Nachteile zu untersuchen. In anderen Politikbereichen wie etwa der Prämienverbilligung der Krankenversicherungsbeiträge konnte eine Bereinigung der Modelle nach einer gewissen Dauer des Vollzugs beobachtet werden.
- Wo die Gemeinden die KESB finanzieren und gleichzeitig organisatorisch in die Trägerschaft eingebunden sind, gilt es Regelungen zu treffen (z.B. in den Regelungen der Trägerschaften), wie mit Forderungen der Gemeinden umzugehen ist, die über die Führungsgremien der Trägerschaften eingebracht werden.

### 1.3.2 RECHTLICHE VORGABEN UND EMPFEHLUNGEN DER KOKES

In diesem Kontext galt es, zwei Fragen zu beantworten.

#### Wie werden die bundesrechtlichen Vorgaben umgesetzt?

Der Bund schreibt im Schweizerischen Zivilgesetzbuch (Art. 440 Abs. 2) vor, dass Entscheide der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden mit Spruchkörpern, die mindestens drei Mitglieder aufweisen, gefällt werden müssen (Ausnahmen für bestimmte Geschäfte sind zulässig). Die Vorgabe ist weitgehend erfüllt: 98 Prozent der Spruchkörper weisen drei und mehr Mitglieder auf. Lediglich drei von insgesamt 130 untersuchten Spruchkörpern verfügen über nur zwei Mitglieder (im Kanton Wallis).

Weiter verlangt der Bund gemäss Art. 440 Abs. 1 ZGB die Etablierung einer Fachbehörde (französisch: „autorité interdisciplinaire“). Das Gesetz lässt aber offen, wie die Fachkompetenz und Interdisziplinarität der Behörde in der Praxis umgesetzt werden soll.

#### Wie werden die Empfehlungen der KOKES umgesetzt?

Neben den gesetzlichen Vorgaben hat die KOKES (Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz) Empfehlungen zur Organisation der KESB formuliert, wie die bundesrechtlichen Vorgaben aus fachlicher Sicht umgesetzt werden sollen. Folgende Empfehlungen haben wir überprüft:



- Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden sollen interdisziplinär zusammengesetzt und die Disziplinen Recht, Sozialarbeit und Pädagogik sowie (Kinder-)Psychologie sollen im Spruchkörper vertreten sein.
- Das Einzugsgebiet pro Spruchkörper soll mindestens 50'000 Einwohnerinnen und Einwohner betragen.
- Der Spruchkörper der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde soll mit Personen besetzt sein, die diese Tätigkeit hauptberuflich ausüben.
- Konstante Spruchkörper sind anzustreben, da diese eine kontinuierliche Rechtsprechung erwarten lassen.

Die Analysen haben gezeigt, dass die Mitglieder im Spruchkörper mit Abschlüssen in den Bereichen Recht und Soziale Arbeit am häufigsten sind. Sie werden ergänzt durch Personen mit Abschlüssen aus den Bereichen Pädagogik/Sozialpädagogik oder Psychologie. Es zeigt sich, dass in 78 Prozent der Behörden mindestens Personen aus den Bereichen Recht und Soziale Arbeit im Spruchkörper vertreten sind. Von den 138 an der Online-Befragung beteiligten KESB weisen nur zehn (jene aus den Kantonen Waadt und Genf) einen Spruchkörper auf, der nur aus Juristinnen und Juristen besteht. Das bedeutet dass rund 93 Prozent der KESB über einen interdisziplinär zusammengesetzten Spruchkörper verfügen. Die häufigste Kombination von Disziplinen ist jene von Recht und Soziale Arbeit: 75 Prozent der KESB weisen eine solche Kombination bei der Zusammensetzung des Spruchkörpers auf. Die Fallstudie im Kanton Neuenburg zeigt, dass der Einbezug nicht-juristischer Fachwissens über Beisitzende je nach Einsatz dieser Personen unterschiedlich gut gewährleistet werden kann. Die erste Empfehlung der KOKES ist dennoch mehrheitlich erfüllt. Der Befund wird zusätzlich durch den Umstand bestätigt, dass nur ein geringer Teil der Verfahren ausschliesslich durch Juristinnen oder Juristen geleitet wird. Ferner sind Fallbesprechungen im Team häufig, um Entscheide abzustützen.

Der zweiten Empfehlung der KOKES wird mehrheitlich nachgekommen: Viele Behörden verfügen zwar über Spruchkörper mit kleinerem Einzugsgebiet (70 Prozent). Die meisten davon befinden sich in den Kantonen Wallis und Tessin. Werden die KESB der Kantone Wallis und Tessin sowie der Kantone mit weniger 50'000 Einwohnerinnen und Einwohner nicht berücksichtigt, dann weisen lediglich ein Drittel der KESB Spruchkörper mit weniger als 50'000 Einwohner/-innen im Einzugsgebiet auf.

Auch die dritte Empfehlung wird mehrheitlich berücksichtigt: Wir haben geprüft, welche KESB einen durchschnittlichen Beschäftigungsanteil im Spruchkörper von unter 60 Prozent aufweisen (dahinter steht die Annahme, dass eine hauptberufliche Tätigkeit eine 60-Prozent-Anstellung bedingt). Total 41 Prozent der befragten KESB weisen einen durchschnittlichen Beschäftigungsanteil von unter 60 Prozent aus. Die Hälfte davon sind eher kleine KESB, namentlich in den Kantonen Wallis, Aargau und Tessin.

Schliesslich weist die Mehrheit der Spruchkörper (60%) eine konstante Zusammensetzung auf. Dieses Kriterium der KOKES ist somit nur teilweise erfüllt. Der Befund wird durch die Gespräche mit Experten/-innen allerdings relativiert: Sie weisen darauf hin, dass Behörden mit volatilen Spruchkörpern ebenfalls geeignet sind eine Konstanz der

Rechtsprechung zu wahren. Dies wird durch den Präsidenten beziehungsweise die Präsidentin oder eine Stellvertretung gewährleistet.

#### Empfehlungen im Hinblick auf die Vorgaben zur Organisation

Es lassen sich aus der Prüfung der Vorgaben des ZGB und der Empfehlungen der KO-KES folgende Empfehlungen ableiten:

- Der Spruchkörper soll in den drei Walliser Behörden mit nur zwei Mitgliedern auf drei Mitglieder aufgestockt werden.
- Die Interdisziplinarität soll bei den KESB der Kantone Waadt und Genf, welche über keine interdisziplinär zusammengesetzten Spruchkörper verfügen, gefördert und vorangebracht werden. In Gerichtsbehörden ist zudem zu prüfen, inwiefern der unterschiedlich häufige Einsatz von Beisitzenden tatsächlich eine Interdisziplinarität gewährleisten kann.
- Zur Grösse der KESB können wir keine generellen Empfehlungen ableiten. Es könnte vermutet werden, dass ein grosses Einzugsgebiet die Professionalisierung fördert und auch Skaleneffekte erwarten lässt – in dem Sinne, dass Nettokosten für KESB mit einem grossen Einzugsgebiet pro Einwohner/-in systematisch tiefer ausfallen. Letzteres konnten wir in den Umfragedaten nicht nachweisen. Hingegen finden sich Hinweise darauf, dass die kleineren KESB eine geringere Professionalisierung aufweisen, gemessen am durchschnittlichen Beschäftigungsgrad. Allerdings verfügen wir nicht über individuelle Daten zu den Beschäftigten, sondern nur über Angaben pro KESB. Wir empfehlen daher, die Frage der Professionalität und der Kosten, namentlich im Zusammenhang mit kleinen KESB einer vertieften Untersuchung zu unterziehen. Mit Fallstudien oder partiellen Umfragen in ausgewählten Kantonen ist zu prüfen, wie sich die Qualität der Arbeit, vor allem in den Kantonen mit vielen kleinen KESB, darstellt.
- Die Konstanz der Spruchkörper ist nicht überall gegeben. Die qualitativen Ergebnisse weisen aber darauf hin, dass aufgrund der quantitativen Daten nicht ohne weiteres ein fixer Spruchkörper empfohlen werden kann. Wenn diese Frage bedeutsam ist, so sind für Empfehlungen weitere Abklärungen notwendig.

#### 1.3.3 FINANZIERUNG DER KOSTEN

Es galt, zwei Fragen in Bezug auf die Finanzierung zu beantworten. Dabei unterscheiden wir zwischen den Kosten für die Behörden selbst und den Kosten der Massnahmen, die von den Behörden verfügt werden.

##### Wie erfolgt die Aufteilung der Kosten für die KESB?

Die Finanzierung der Behörden folgt in der Regel der Wahl der Organisationsmodelle. Die Personal- und Infrastrukturkosten jener 20 KESB, die bei Gerichten oder kantonalen Verwaltungen angesiedelt sind, werden mit einer Ausnahme auch von den Kantonen getragen: Einzig im Kanton Obwalden, sind die Gemeinden für die Finanzierung der kantonalen KESB verantwortlich. In fünf Kantonen, welche über eine kommunale Trägerschaft bei der KESB verfügen, werden die Kosten durch die Gemeinden beziehungsweise durch Gemeindeverbände getragen. Im Kanton Tessin, welcher ebenfalls

über ein kommunales Modell verfügt, erfolgt die Finanzierung gemeinsam zwischen dem Kanton und den Gemeinden.

Die unterschiedliche Modalitäten der Finanzierung zeigen sich auch im Rahmen der Fallstudien. Die KESB Innerschwyz und die APEA Neuchâtel werden vom Kanton, die KESB Leimental und Sarganserland von den Gemeinden finanziert. Bei einer kommunalen Trägerschaft orientiert sich die Aufteilung der Kosten auf die Gemeinden zum grossen Teil an den Fallzahlen der KESB und zu einem kleineren Teil an der Einwohnerzahl.

#### D 1.2: Vergleich der Finanzierung in den vier Fallstudien

	Innerschwyz (SZ)	Sarganserland (SG)	Leimental (BL)	Neuchâtel (NE)
Finanzierung Spruchkörper, Sekretariat, Fachdienst	Kanton	Gemeinden	Gemeinden	Kanton
Finanzierung Berufsbeistandschaften	Kanton	Gemeinden	Gemeinden	Kanton

Quelle: Interviews und Dokumente der Fallstudien.

Die Finanzierung von der Behörden selbst sowie der Berufsbeistandschaften folgt den Organisationsmodellen. Wir sehen davon ab, eine Empfehlung hierzu zu formulieren.

#### Wie erfolgt die Aufteilung der Kosten für die Massnahmen?

Die Finanzierung von Massnahmen ist zwischen den Kantonen und den Gemeinden unabhängig von den Modellen unterschiedlich geregelt. Es kommt oft zur Situation, dass die Verfügung der Massnahme nicht durch die gleiche Einheit erfolgt wie die Finanzierung der Massnahme. Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz als ein wichtiges Prinzip der Aufgabenteilung im föderalen System wird damit nicht eingehalten. Bei diesem Prinzip soll sich im Rahmen einer staatlichen Aufgabe der Kreis der Nutzniesser mit demjenigen der Kosten- und Entscheidungsträger decken. Davon betroffen sind die Gemeinden in 17 Kantonen. Wir gehen davon aus, dass die unterschiedlichen Regelungen nur zum Teil auf das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht zurückzuführen sind. Vielmehr sind die Kostenaufteilungen in der Gesetzgebung zur Sozialhilfe und der Platzierung in Heimen festgelegt.

Auch im Rahmen der Fallstudien wurde die Finanzierung der Massnahmen detaillierter betrachtet. Die folgende Darstellung gibt eine Übersicht.

## D 1.3: Vergleich der Finanzierung der Massnahmen in den vier Fallstudien

	Innerschwyz (SZ)	Sarganserland (SG)	Leimental (BL)	Neuchâtel (NE)
Finanzierung Kosten von Massnahmen	Gemeinden	Gemeinden und Kanton, Sonderlastenausgleich zwischen Gemeinden	Gemeinden und Kanton	Kanton und Gemeinden (Beteiligung Gemeinden gemäss ihrer Einwohnerzahl)

Quelle: Interviews und Dokumente der Fallstudien.

Im Rahmen der Fallstudien hat sich gezeigt, dass Platzierungen in Kinder- und Jugendheimen die höchsten Kosten im Kindes- und Erwachsenenschutz verursachen. Allerdings müssen nur im Kanton Schwyz die Gemeinden vollumfänglich dafür aufkommen. In St.Gallen beteiligt sich der Kanton anteilmässig an den Kosten (zudem gibt es einen Sonderlastenausgleich), in Neuenburg werden die Gemeinden gemäss Einwohnerzahl an den Kosten beteiligt und im Baselbiet trägt der Kanton die Kosten ganz. Ambulante Massnahmen (die auch dazu beitragen sollen, dass auf Platzierungen verzichtet werden kann), werden ausser in Neuenburg in allen Fallstudien vollständig von den Gemeinden finanziert (sofern die betroffenen Personen nicht dafür aufkommen können). In St.Gallen gibt es auch hierfür die Möglichkeit, dass sich der Kanton über einen Sonderlastenausgleich beteiligt. Das heisst, es wird versucht, die Verletzung der fiskalischen Äquivalenz mit jeweils spezifischen Massnahmen zu kompensieren.

## Empfehlung zur Finanzierung der Kosten

Aus Sicht der Evaluation lässt sich in Bezug auf die Kosten die folgende Empfehlung formulieren:

- Die Kosten für die Massnahmen der KESB können hauptsächlich bei kleinen Gemeinden zu einer hohen finanziellen Belastung führen. Es lässt sich dazu folgende Empfehlung aussprechen: Wo hohe Kosten bei kleinen Gemeinden zu beobachten sind, soll die Einführung eines Lastenausgleichs zwischen Gemeinden oder eine stärkere Beteiligung des Kantons an den Kosten für die Massnahmen geprüft werden. Wo dies effektiv sinnvoll und notwendig ist, muss eine fallweise Prüfung in den Kantonen zeigen.

## 1.3.4 EINBINDUNG DER GEMEINDEN

Es galt, folgende Frage zu beantworten.

Inwieweit sind die Gemeinden in die Entscheidungsprozesse der KESB Prozesse eingebunden?

Grundsätzlich sollte die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde im Sinne ihrer Fachlichkeit unabhängig von den kommunalen Behörden entscheiden können. Insbesondere sollten die Behörden alleine zuständig dafür sein, welche Massnahme anzuordnen ist. Es stellt sich daher die Frage, ob Vertreterinnen oder Vertreter der Gemeinden im Spruchkörper Einsitz haben sollen. Die Analysen haben gezeigt, dass in den meisten

Behörden keine Vertreterinnen und Vertreter der Gemeinden im Spruchkörper sind. Ausnahmen bilden die KESB des Kantons Tessin sowie einige Behörden in den Kantonen Wallis und Basel-Landschaft.

Im Gegensatz dazu ist es jedoch vielerorts erwünscht, dass die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden bei Abklärungen von Massnahmen eng mit den Verantwortlichen der Gemeinden zusammenarbeiten. Bei rund der Hälfte der Fälle von Abklärungen wird dies von den KESB praktiziert. Die detaillierten Angaben dazu zeigen, dass der Einbezug der Gemeinden bei den KESB, welche als Verwaltungsbehörde organisiert sind, etwas häufiger erfolgt als bei den KESB, mit einem Gerichtsmodell. Bei den kantonal organisierten Behörden sind zudem häufiger verbindliche Regelungen zum Einbezug der Gemeinden bei Abklärungen oder Anordnungen von Massnahmen anzutreffen als bei den kommunalen Trägerschaften oder den als Gericht organisierten Behörden.

Auch im Rahmen der Fallstudien wurde die Zusammenarbeit zwischen den Behörden und den Gemeinden thematisiert. Dabei hat sich gezeigt, dass eine kommunale Trägerschaft der KESB zu Konflikten führen kann, wenn Entscheide der KESB umstritten sind. Jedoch zeigen die Fallstudien auch auf, dass die Trägerschaft durch die Gemeinden das Wissen und die Zusammenarbeit zwischen KESB und Gemeinden begünstigt hat. Im Kanton Schwyz mit einer kantonalen KESB traten hier zunächst Defizite auf und der KESB gelang es erst mit der Zeit, die Gemeinden entsprechend über ihre Arbeit zu informieren.

Der Einbezug der Gemeinden bei Entscheiden (z.B. hinsichtlich der Auswahl von Anbietern für Platzierungen) erfolgt unterschiedlich. Beispielsweise haben Gemeinden im Leimental, die Abklärungen und Berufsbeistandschaften an die KESB delegiert haben, ein weniger starkes Bedürfnis nach einer solchen Einbindung. Gemeinden im Zuständigkeitsgebiet der KESB Innerschwyz, Sarganserland und Neuchâtel sind hingegen stärker an einem Austausch mit der KESB interessiert.

Ein entscheidender Faktor für die Güte der Zusammenarbeit zwischen KESB und Gemeinden ist die Aufteilung der Kosten. So scheint dort, wo sich der Kanton an Kosten im KESB stärker beteiligt hat, die Diskussion zwischen KESB und den Gemeinden wesentlich weniger hohe Wellen geworfen zu haben. Mehr Konfliktpotenzial ist dort vorhanden, wo die fiskalische Äquivalenz nicht gegeben ist, also Entscheider und Finanzierer nicht deckungsgleich sind. Dass in solchen Situationen Konflikte auftreten können, ist nicht erstaunlich. Wir glauben aber, dass der Unmut der Gemeinden im Hinblick auf die Kosten nicht ausschliesslich auf die absolute Höhe der Kosten, sondern auf die Verteilung der Kosten zwischen Kanton und Gemeinden zurückzuführen ist. Wesentlich für die Akzeptanz auf Stufe Gemeinden ist zudem, wie über die Kostenverteilung informiert worden ist. Erfahrungen aus der Romandie weisen darauf hin, dass dort, wo die KESB schon lange als kantonale Behörde etabliert sind, eine mangelnde fiskalische Äquivalenz von den Gemeinden als weniger problematisch wahrgenommen wird.

Dort, wo verantwortungsvolle und interessante Aufgaben bei kommunalen Behörden mit der Gründung der KESB weggefallen sind, kann auch darin eine Ursache für Spannungen zwischen Gemeinden und KESB gesehen werden. Wir gehen davon aus, dass sich hier mit der Zeit eine Normalisierung einstellen wird.

### Empfehlungen zur Zusammenarbeit mit den Gemeinden

Aus Sicht der Evaluation lassen sich folgende Empfehlungen formulieren:

- Die Gemeinden als Finanzierer sollten von der KESB besser über die Kosten oder mögliche Optionen bei der Auswahl von Anbietenden informiert werden. Dadurch lassen sich Konflikte um die Höhe der Kosten reduzieren.<sup>2</sup>
- Ob eine stärkere Einbindung der Gemeinden bei Abklärungen (die schliesslich auch für den Entscheid der KESB eine wichtige Rolle spielen) generell empfohlen oder abgelehnt werden soll, lässt sich aus unseren Daten nicht ableiten. Namentlich die Fallstudien haben gezeigt, dass einige Gemeinden einen stärkeren Einbezug wünschen, andere mit vergleichbaren Organisationsmodellen ohne einen Einbezug durch die KESB durchaus zufrieden sind. Darüber hinaus besteht beim Einbezug der Gemeinden ein Dilemma: Gemeinden verfügen oftmals über wertvolle Informationen, welche bei der Abklärung und dem Entscheid über die Verfügung von Massnahmen nützlich sein können. Umgekehrt ist die Unabhängigkeit der KESB ein wichtiger Grundsatz, der bei einem engen Kontakt mit den Gemeinden tangiert werden könnte. Ohne vertiefte Untersuchungen lässt sich aus unserer Sicht keine Empfehlung ableiten, wie mit diesem Dilemma in der Praxis umzugehen ist.

#### 1.3.5 PERSONAL

In Bezug auf die personelle Ausstattung galt es, folgende Fragen zu beantworten.

Wie viele Personen mit welchen Qualifikationen sind für die KESB tätig?

Wie bereits oben aufgeführt, weisen die Spruchkörper der KESB insgesamt ein gut qualifiziertes Personal auf. Der grösste Teil des Personals in den Spruchkörpern (total über 700 Personen) machen Juristinnen und Juristen aus, gefolgt von Personen aus der Sozialen Arbeit. Darüber hinaus sind Fachleute aus weiteren Bereichen (z.B. Pädagogik, Medizin, Gesundheit, Psychologie und Treuhandwesen) bei den KESB aktiv. Neben den Spruchkörpern sind bei den KESB über 1'210 weitere Personen im Bereich der unterstützenden Dienste tätig.

Die meisten KESB verfügen über fünf bis zehn Personen im Bereich der unterstützenden Dienste. Bei grossen KESB sind bis zu 25 Personen in den Bereichen Rechtsdienst, Abklärungsdienst, Revisorat oder der Administration tätig. Dazu kommen rund 7'900 Berufsbeistände und über 28'000 private Mandatsträger/-innen, welche im Rahmen der Mandatsführung Aufgaben für die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden übernehmen.

<sup>2</sup> Vgl. dazu auch die Empfehlungen der Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES). Der Einbezug von Sozialhilfebehörden in die Entscheidungsfindung der Kinderschutzzorgane, in ZKE Zeitschrift für Kindes- und Erwachsenenschutz ZKE 2014, S. 263–274,

<[http://www.vbk-cat.ch/assets/pdf/de/dokumentationen/empfehlungen/14\\_Empfehlungen\\_Einbezug\\_SH-Beh\\_\\_rden\\_mit\\_Hinweis\\_BGer.pdf](http://www.vbk-cat.ch/assets/pdf/de/dokumentationen/empfehlungen/14_Empfehlungen_Einbezug_SH-Beh__rden_mit_Hinweis_BGer.pdf)>.

Wie werden die personellen Ressourcen durch die KESB beurteilt? Wie ist das Verhältnis zwischen Personal und Wohnbevölkerung?

Die Personalausstattung wird von 54,7 Prozent der befragten Behörden als unzureichend bezeichnet. Wir haben geprüft, ob sich Unterschiede zwischen KESB mit einem Verwaltungsmodell und KESB mit einem Gerichtsmodell ergeben. Es hat sich gezeigt, dass die Belastung bei den KESB mit Gerichtsmodell und den kantonal organisierten Behörden etwas höher eingeschätzt wird.

Zwischen dem Personalbestand der Behörden (Spruchkörper inklusive unterstützende Dienste) und der Einwohnerzahl im Einzugsgebiet der KESB ergibt sich kein statistischer Zusammenhang. Es ist zu vermuten, dass dies mit der Grösse der Abklärungsdienste beziehungsweise mit dem Umfang der Abklärungen, welche durch die KESB selber durchgeführt werden, zusammenhängt. Beide Aspekte können stark variieren, wodurch sich kein statistischer Zusammenhang ergibt.

Durchschnittlich sind die KESB mit 0,17 Stellenprozent pro 1'000 Einwohner/-innen besetzt. Vergleicht man die entsprechenden Werte nach Grösse und Organisationsform der KESB, zeigt sich, dass die KESB an Gerichten im Durchschnitt mit 0,1 Stellenprozent pro 1'000 Einwohner/-innen etwas weniger hoch dotiert sind. Dies ist eine mögliche Erklärung für die stärker berichtete Überlastung der KESB bei Gerichten.

Auch im Rahmen der Fallstudien haben wir die personellen Ressourcen der einzelnen KESB näher untersucht.

#### D 1.4: Vergleich von Kennzahlen zum Personal der vier Fallstudien

	Innerschwyz (SZ)	Sarganserland (SG)	Leimental (BL)	Neuchâtel (NE)
Personalbestand (FTE) mit Berufsbeistandschaft	29	18,3	12,35	
Personalbestand (FTE) ohne Berufsbeistandschaft	15,7	10,4	8,77	3,3 (in der Praxis eher mehr)
Aufstockung seit 2013	+ 20%	+ 20%	+ 0,5%	Keine Veränderung
Heute ausreichend?	Eher ja	Eher ja, Fluktuation ist Problem	Nein	Ja

Quelle: Interviews und Dokumente der Fallstudien.

Der Personalbestand der KESB (ohne Berufsbeistandschaft) pro 1'000 Einwohner/-innen ist bei der KESB Innerschwyz mit 0,25 FTE (Full-time Equivalent) und der KESB Sarganserland mit 0,26 FTE sehr ähnlich. Deutlich weniger Personal pro 1'000 Einwohner/-innen setzt die KESB Leimental mit 0,12 FTE ein. Für den Unterschied können vier mögliche Gründe genannt werden: Erstens ist die KESB im Leimental nicht für alle Abklärungen selbst verantwortlich, zweitens ist der Bedarf nach zusätzlichem Personal im Leimental am stärksten, drittens verfügten die Gemeinden im Leimental

schon vor 2013 über professionelle Strukturen im Kindes- und Erwachsenenschutz und viertens kann das grössere Einzugsgebiet im Kanton Basel-Landschaft eine Rolle spielen (aufgrund von Skaleneffekten kann allenfalls mit einem weniger hohen Personalbestand gearbeitet werden). Im Leimental fiel zudem die Aufstockung gegenüber 2013 minimal aus. Das tiefste Verhältnis zwischen personellen Ressourcen der KESB und der Bevölkerungszahl ist bei der Fallstudie Neuchâtel ersichtlich. Hier setzt die APEA nur 0,06 FTE pro 1'000 Einwohner/-innen ein. Gründe dafür liegen darin, dass die KESB hier weniger Aufgaben für Abklärungen übernimmt, und die beiden Beisitzenden mit anderen Fachdisziplinen nicht an der APEA angestellt sind, sondern nach Aufwand entschädigt werden.

#### Empfehlung zum Personalbestand

Die Ergebnisse führen uns zu der folgenden Empfehlung:

Die Umfragewerte würden spontan die Empfehlung nahelegen, generell eine Aufstockung des Personals bei den KESB vorzunehmen. Wir sehen von einer solchen allgemeinen Empfehlung ab. Grund dafür ist der Umstand, dass viele KESB bereits eine Aufstockung durchgeführt haben, die Einführungsprobleme möglicherweise bald abklingen und sich dadurch die Situation in ein bis zwei Jahren entspannen könnte. Wir halten es aber für sinnvoll, die Entwicklung in ein bis zwei Jahren nochmals mit einer Umfrage zu prüfen und neu zu beurteilen.

#### 1.3.6 ERSCHWERENDE UND UNTERSTÜTZENDE FAKTOREN

Welche Faktoren haben die Arbeit der KESB seit 2013 erschwert respektive unterstützt?

Bei der Befragung der Behörden wurde Faktoren erfasst, welche die Arbeit der Behörde in den ersten drei Jahren erschwert beziehungsweise unterstützt haben. Praktisch alle Befragten haben sich dazu geäußert.

Die Faktoren, welche die Arbeit der Behörden in den ersten drei Jahren am meisten erschwert haben, können in den folgenden Punkten zusammengefasst werden:

- *Probleme mit dem Personal:* Fehlende personelle Ressourcen, fehlende Kompetenzen und hohe Fluktuationen beim Personal
- *Operative Probleme:* Probleme beim allgemeinen organisatorischen Aufbau der Behörden sowie Probleme mit der EDV
- *Aussenwahrnehmung:* Kritik durch Medien und Politik sowie falsche Erwartungen des Umfelds
- *Inhaltliche Probleme:* Überführung der alten Massnahmen in neues Recht
- *Kooperation:* Probleme bei der Zusammenarbeit mit den Gemeinden

Die unterstützenden Faktoren können in den folgenden drei Punkten zusammengefasst werden:

- *Personal:* Motivation, Belastbarkeit und Erfahrung der Mitarbeitenden



- *Kooperation:* Gute Unterstützung und Zusammenarbeit mit Partnern (insbesondere Sozialdienste), Unterstützung durch (Träger-)Gemeinden
- *Ressourcen:* Aufstockung der personellen Ressourcen

Es zeigt sich insgesamt, dass die personellen Ressourcen und das Know-how des Personals sowie die Zusammenarbeit mit den wichtigsten Partnern eine grosse Bedeutung sowohl für erschwerende als auch für hemmende Faktoren haben.

Empfehlungen auf der Grundlage der erschwerenden und unterstützenden Faktoren

Davon ausgehend lassen sich die folgenden Empfehlungen ableiten:

- Die Kommunikation der KESB mit den Gemeinden ist sowohl auf operativer Ebene (Soziale Dienste, kommunale Sozialämter) als auch auf strategischer Ebene (Exekutive) generell zu intensivieren. Letzteres ist besonders bei Behörden mit kommunaler Trägerschaft von Bedeutung.
- Weiter kann überlegt werden, ob auch im Hinblick auf die Kommunikation in der Öffentlichkeit Informationen über die Aufgaben und Leistungen der KESB aktiver kommuniziert werden sollen. Das ist eine Aufgabe, die nicht unbedingt von jeder KESB selber geleistet werden muss. Hier könnten die Träger oder auch die Aufsichtsbehörden entsprechende Unterstützung bieten. Ziel einer aktiveren Kommunikationspolitik soll die Versachlichung der Diskussionen rund um die KESB sein. Damit kann ein Beitrag geleistet werden, dass das Vertrauen der Bevölkerung in die Behörden gestärkt werden kann.

### 1.3.7 LEISTUNGEN

Im Zusammenhang mit den Leistungen galt es, zwei Fragen zu beantworten.

Wie sind die vorliegenden Statistiken über die Leistungen im KESR zu beurteilen?

Die Analysen zu den verfügbaren Statistiken haben gezeigt, dass die Daten aus den Erhebungen der KOKES für die Jahre 2013 und 2014 nicht für kantonale Vergleiche genutzt werden können. Die KOKES hat daher auf eine Publikation der Daten für die Jahre 2013 und 2014 verzichtet (sie ist von Anfang an von einer Einführungszeit von 2 bis 3 Jahren für die statistische Erhebung nach neuem Recht ausgegangen). Für den Verzicht auf die Publikation gibt es im Wesentlichen zwei Gründe: Erstens waren die Daten unvollständig und wurden von den einzelnen KESB teilweise nicht in gleicher Art und Weise erhoben. Zweitens entsprechen die Kategorien der Daten nach 2013 nicht jenen vor 2013, da im Zuge des neuen Rechts die Massnahmenarten im Erwachsenenschutz modifiziert worden sind. Somit können wir aufgrund der ungenügenden Erhebung nach 2013 und der geänderten Systematik nach 2013 keinen Vergleich zwischen der Situation vor und nach 2013 vornehmen.

Um in der vorliegenden Evaluation dennoch Aussagen über die Leistungen im Kindes- und Erwachsenenschutzbereich zu machen, wurden ausgewählte Kenngrössen (Anzahl der geführten Mandate und Gefährdungsmeldungen) in der Breitenbefragung erhoben. Bei den Analysen dieser Daten hat sich gezeigt, dass keine erklärbaren Muster in Bezug

auf allfällige kantonale Differenzen feststellbar sind. Auch innerhalb von Kantonen mit mehreren KESB zeigen die Daten eine grosse Varianz, für die es keine plausiblen Erklärungen gibt. Dieser Befund legt den Schluss nahe, dass es sich bei den unterschiedlichen Niveaus der erhobenen Leistungsdaten zu grossen Teilen um Unterschiede in der Erfassung beziehungsweise bei der Definition handelt.

Diese Vermutung wird durch die Fallstudien eher bestätigt. Auch hier haben sich Schwierigkeiten beim Vergleich der Leistungen der KESB ergeben. Weder die vorliegenden Angaben zur Zahl der Massnahmen (Kanton Schwyz) oder zur Zahl der Verfahren und Abklärungen (Kanton Basel-Landschaft) werden von den Verantwortlichen in den Fallstudien als geeignet betrachtet, um die Belastung der Behörden zu quantifizieren oder einen Vergleich zwischen den Kantonen zu ziehen. In Neuenburg liegen zudem nur Angaben zu Massnahmen im ganzen Kanton und nicht für die untersuchte KESB vor. Hingegen scheinen die im Kanton St.Gallen vorliegenden Angaben zu aktiven Dossiers sowie die in der Online-Befragung ermittelten Angaben zu Personen, für die ein Mandat geführt wird, aussagekräftigere und stärker belastbare Kennzahlen zu sein.

Die Fallstudien haben zudem gezeigt, dass Gefährdungsmeldungen nicht überall gezählt werden. So konnten die KESB Leimental hierzu keine Daten zur Verfügung stellen. Auch lässt der Umstand, dass die Zahl der Gefährdungsmeldungen pro 1'000 Einwohner/-innen bei der KESB Innerschwyz fast fünfmal so hoch ist wie im Sarganserland vermuten, dass hier auch strukturelle Faktoren oder eine andere Zählweise eine Rolle spielen können.

#### Welche Leistungen erbringen die KESB?

Im Zusammenhang mit den Fragen zur Effizienz der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden müssen deren Leistungen quantifiziert werden. Wir haben dazu in der Onlinebefragung Informationen zu den eingegangenen Gefährdungsmeldungen und den geführten Mandaten erhoben. Es hat sich gezeigt, dass im Jahr 2014 schweizweit mindestens 24'527 Gefährdungsmeldungen für Erwachsene und mindestens 21'879 Gefährdungsmeldungen für Kinder erfasst wurden. Das entspricht mindestens 3,8 Gefährdungsmeldungen pro 1'000 Personen im Erwachsenenalter beziehungsweise mindestens 13,6 Gefährdungsmeldungen pro 1'000 Minderjährige.

In Bezug auf das unterschiedliche Ausmass der Gefährdungsmeldungen in den Kantonen sind keine Muster erkennbar. Es konnten keine Zusammenhänge zwischen der Anzahl der Gefährdungsmeldungen und der Grösse des Einzugsgebiets der KESB, dem Personalbestand der KESB oder den unterschiedlichen Vollzugsmodellen gefunden werden. Auch externen Faktoren wie der Grad der Urbanisierung oder allenfalls kulturelle Aspekte lieferten keine Erklärung zum unterschiedlichen Niveau der Gefährdungsmeldungen. Auch bei den Unterschieden zu den geführten Mandaten konnte keine Erklärung gefunden werden. Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden haben im Jahr Herbst 2015 mindestens 82'200 Mandate für erwachsene Personen und mindestens 38'000 Mandate für Kinder geführt. Das entspricht durchschnittlich 12,9 Mandate pro 1'000 Erwachsene und 23,7 Mandate pro 1'000 Minderjährige.

Auch im Rahmen der Fallstudien haben wir versucht die Leistungen der einzelnen KESB zu vergleichen. Die entsprechenden Werte finden sich in der untenstehenden Darstellung. Es zeigt sich, dass es bei den Gefährdungsmeldungen erhebliche Differenzen bei den verfügbaren Daten gibt. Pro 1'000 Einwohner/-innen werden von den Berufsbeistandschaften in den Fallstudienregionen zwischen 5,2 und 7,8 Mandate geführt, für private Mandatsträger/-innen liegen die Werte zwischen 2,3 und 4,3. Diese Werte geben hingegen den Hinweis darauf, dass sich die KESB bei den geführten Mandaten in einem ähnlichen Bereich bewegen. Der Vergleich zwischen den Zahlen zu Berufsbeistandschaften in Neuenburg und den anderen Fallstudien wird dadurch erschwert, dass in Neuenburg erstens ein grosser Teil von Mandaten im Erwachsenenschutz von Anwältinnen und Anwälten übernommen wird und zweitens in der Kategorie der privaten Beistände nicht zwischen Familienangehörigen und professionellen privaten Beiständen unterschieden wird.

#### D 1.5: Vergleich zu den Leistungen

	Innerschwyz (SZ)	Sarganserland (SG)	Leimental (BL)	Neuchâtel (NE)
Gefährdungsmeldungen pro 1'000 Einwohner/-innen	12,1	2,5	-	7,8
Gefährdungsmeldungen pro FTE	47,7	9,6	-	126
Mandate von Berufsbeistandschaften pro 1'000 Einwohner/-innen	5,2	7,8	5,8	
Mandate von Berufsbeistandschaften pro FTE	24,5	39,2	50	
Mandate von privaten Mandatsträgern/-innen pro 1'000 Einwohner/-innen	2,3	4,3	4,2	
Mandate pro private Mandatsträger/-in	1,2	1,1	1,5	

Quelle: Interviews und Dokumente der Fallstudien.

#### Wie sind die Leistungen im KESR im Vergleich zur Situation vor 2013 zu beurteilen?

Da vergleichbare Daten zu den Leistungen der Vormundschaftsbehörden vor 2013 fehlen – auf die Gründe dazu sind wir weiter oben eingegangen – haben wir im Rahmen der Fallstudien versucht, dazu Informationen zu erhalten. Es hat sich aber gezeigt, dass der Vergleich der Leistungen der KESB mit der Zeit vor 2013 in keiner Fallstudie möglich ist. Keine der kontaktierten Behörden konnte dazu zuverlässige Daten liefern. Einzig im Sarganserland ist es mit den Daten der Amtsvormundschaften beziehungsweise Berufsbeistandschaften möglich einen leichten Anstieg der Fallzahlen zu illustrieren.

Aus den Fallstudien lassen sich qualitative Aussagen zur Entwicklung der Leistungen ableiten (vgl. Darstellung D 1.6). Während es in Neuenburg praktisch keine Veränderung gab, hat in den KESB der übrigen Fallstudien mit der Gesetzesrevision eine Pro-

fessionalisierung eingesetzt. Die Massnahmen werden besser auf die Betroffenen angepasst, was mit höherem Aufwand verbunden ist. Der qualitative Vergleich mit der Situation vor 2013 zeigt, dass Unterschiede in der Leistungserbringung, je nachdem, wie professionell bereits Vormundschaftsbehörden und Amtsvormundschaften aufgestellt waren, unterschiedlich gross ausfallen. Wo qualifiziertes und motiviertes Personal von Vorgängerbehörden angestellt werden konnte, erwies sich dies als Vorteil für die Aufbauarbeit bei der KESB.

#### D 1.6: Vergleich zu den Leistungen der vier Fallstudien

	Innerschwyz (SZ)	Sarganserland (SG)	Leimental (BL)	Neuchâtel (NE)
Vergleich Leistungen mit Leistungen vor 2013	Nicht möglich	Teilweise bei Amtsvormundschaften/BB (gestiegene Zahl der Beistandschaften durch Berufsbeistände seit 2010)	Nicht möglich	Nicht möglich
Vorgelagerte Dienste	Verschieden	Gut ausgebaut, gemeinsame freiwillige Beratungsdienste	Gut ausgebaut, Unterschiede bestehen	Gut ausgebaut, kantonal geregelt

Quelle: Interviews und Dokumente der Fallstudien.

#### Empfehlungen zu den Leistungen

Die quantitativen Analysen und Recherchen zu den Leistungen der KESB waren insgesamt wenig ergiebig. Vergleiche zwischen den Kantonen oder einzelnen KESB sind aufgrund der unterschiedlichen Erfassung und Verfügbarkeit der Daten nur bedingt möglich. Derselbe Befund gilt daher auch für die Analyse von Daten vor dem Jahr 2013. Verwertbare Hinweise ergaben sich nur aus den Fallstudien. Insgesamt muss die Datenlage bei der quantitativen Beschreibung der Leistungen als unbefriedigend bezeichnet werden. Dies erschwert darüber hinaus Überlegungen zur Effizienz, da ohne zuverlässige Leistungsdaten keine spezifischen Kostenwerte berechnet werden können. Dies führt uns zu folgenden Empfehlungen.

- Damit künftig vergleichbare Aussagen zu den Leistungen der KESB gemacht werden können, empfehlen wir, die Bestrebungen der KOKES für eine einheitliche Erfassung und Meldung der Daten weiterzuführen und zu unterstützen. Wir empfehlen, die Methodik (Definition der Kategorien) und die Erhebungsinstrumente weiterzuentwickeln. Dabei kann auch darüber nachgedacht werden, die Erhebungen auf ausgewählte Kennzahlen weiter einzuschränken.
- Wir empfehlen, zu einem späteren Zeitpunkt eine Analyse der Entwicklung der Leistungen durchzuführen.

### 1.3.8 KOSTEN

Zu den Kosten waren zwei Fragen zu beantworten.

#### Wie präsentieren sich die Kosten im KESR?

Gemäss der durchgeführten Erhebung belaufen sich die Kosten für die Behörden auf mindestens 255 Millionen Franken. Diese Zahl basiert jedoch auf den Angaben von nur 81 Behörden. Nicht berücksichtigt werden konnten beispielsweise die Kosten der KESB in den Kantonen Appenzell Innerrhoden, Aargau, Neuenburg, Waadt, wo die Behörden keinen Angaben zu den Kosten gemacht haben. Auch in anderen Kantonen wurden Angaben zu den Kosten der KESB nicht von allen Behörden geliefert. Grundsätzlich dürften die effektiven Kosten also deutlich höher liegen.

Die Differenzen der Kosten der einzelnen Behörden sind beträchtlich und variieren zwischen mehreren tausend Franken bis zu Millionenbeträgen im zweistelligen Bereich. Die Höhe der durchschnittlichen Nettokosten pro Behörde betragen 3,15 Millionen Franken. Die durchschnittlichen Kosten für die KESB mit einem kommunalen Trägermodell liegen mit 1,25 Millionen Franken deutlich unter dem gesamten Durchschnitt. Während die durchschnittlichen Kosten bei den Gerichtsmodellen 3,68 Millionen Franken betragen, können für die kantonalen Fachbehörden durchschnittliche Kosten von 7,79 Millionen Franken ausgewiesen werden.

Die Durchschnittskosten lassen an sich keinen Vergleich zu. Dieser ist am ehesten über relative Werte zum Beispiel über die Nettokosten pro Einwohner/-in im Einzugsgebiet möglich. Die durchschnittlichen Kosten liegen schweizweit bei 25.10 Franken pro Einwohnerin und Einwohner. Die kommunalen Modelle weisen einen Wert von 22.20 Franken pro Kopf, die KESB an Gerichten 23.30 Franken und die KESB bei kantonalen Stellen 32.50 Franken pro Kopf aus. Aus diesem Vergleich lassen sich aber keine direkten Informationen in Bezug auf die Effizienz der einzelnen Modelle ableiten, weil der Umfang der Leistungen unterschiedlich sein kann (Führung von Berufsbeistandschaften durch die KESB, Ausmass der Abklärungen usw.). Wir haben dennoch versucht, die Führung der Berufsbeistandschaften aus den Kosten auszuklammern. Diese Kosten fallen primär bei den KESB ins Gewicht, welche bei kantonalen Verwaltungsstellen angesiedelt sind (bei den kommunalen KESB sind die berechneten Veränderungen der Kosten minim): Es zeigt sich, dass die Kosten bei den kantonalen Fachbehörden sich auf 27.80 Franken pro Kopf reduzieren. Damit liegen die Werte insgesamt nicht sehr weit auseinander. Dennoch ist Vorsicht geboten, da für einen methodisch sachgerechten Vergleich der Umfang der Leistungen besser bekannt sein müsste.

Auch im Rahmen der Fallstudien wurde den Kosten der KESB vertieft nachgegangen. Es zeigte sich, dass grosse Unterschiede auftreten können. Pro Einwohner/-in und Jahr betragen die Nettokosten für die KESB und die Berufsbeistandschaft zwischen 24 Franken (Leimental) und 58 Franken (Innerschwyz). Neben den möglichen Faktoren, die bereits zur Erklärung des tieferen Personalbestands im Leimental aufgeführt worden sind, vermuten wir, dass auch die vergleichsweise hohen Gebühren im Leimental einen Beitrag für die geringeren Nettokosten der KESB leisten. Die folgende Darstellung soll der Veranschaulichung der Angaben zu den Kosten im Vergleich dienen.

## D 1.7: Vergleich der Kosten der vier Fallstudien

	Innerschwyz (SZ)	Sarganserland (SG)	Leimental (BL)	Neuchâtel (NE)
Kosten (KESB und Berufsbeistandschaften)	3,6 Mio. CHF	2,2 Mio. CHF	1,7 Mio. CHF	
Kosten pro Einwohner/-in (KESB und Berufsbeistandschaften)	58 CHF	56 CHF	24 CHF	

Quelle: Interviews und Dokumente der Fallstudien.

#### Inwiefern sind die Kosten im Vergleich zur Situation vor 2013 gestiegen?

Aus den quantitativen Analysen der Umfragedaten sowie weiteren Statistiken lassen sich keine Schlüsse über die Entwicklung der Kosten für Personal und Infrastruktur seit dem Jahr 2013 ableiten. Wir haben daher im Rahmen der Fallstudien versucht, Informationen zur Beantwortung dieser Frage zu finden. Es hat sich gezeigt, dass in der Innerschwyz, im Leimental und im Sarganserland der Revision des Kindes- und Erwachsenenschutzes gemäss einer qualitativen Beurteilung der Befragten die Kosten für Personal und Infrastruktur im Vergleich zu der Zeit vor 2013 gestiegen sind. Der Anstieg dieser Kosten wurde zwar erwartet, aber insbesondere im Sarganserland und in Innerschwyz unterschätzt (vgl. dazu die Beurteilung zu den personellen Ressourcen). An der APEA Neuchâtel wird die mit der Einführung des neuen Rechts verbundene Kostensteigerung als minimal erachtet. Einen grossen Einfluss auf die Kosten der KESB haben neben den unterschiedlichen Zuständigkeiten für Abklärungen und Berufsbeistandschaften auch die vorgelagerten Dienste. Diese ermöglichen in allen vier Fallstudien eine Entlastung der KESB. Es ist an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass mit dem neuen Recht auch neue Aufgaben für die KESB entstanden sind.

Während bei der APEA Neuchâtel das neue Recht keine Veränderung bei den Kosten für die Massnahmen mit sich gebracht hat, sind die Kosten für die Massnahmen gemäss Einschätzung der Gesprächspartner/-innen der KESB Innerschwyz und Leimental seit der Revision des KESR zurückgegangen. Die Gründe dafür liegen darin, dass weniger häufig Platzierungen verfügt werden als vor 2013. Im Sarganserland wird hingegen auf eine höhere Zahl an kostenintensiven Massnahmen hingewiesen. Die Befragten rechnen aufgrund der demografischen Alterung und einer Zunahme der Flüchtlingszahlen in der Tendenz mit weiter wachsenden Kosten für die Massnahmen.

D 1.8: Vergleich der Kostenentwicklung zur Situation vor 2013

	Innerschwyz (SZ)	Sarganserland (SG)	Leimental (BL)	Neuchâtel (NE)
Kosten der KESB (Personal und Infrastruktur) im Vergleich zur Situation vor 2013	Gestiegen, wurde unterschätzt	Gestiegen, wurde unterschätzt	Gestiegen	Minimal gestiegen
Entwicklung der Kosten für die Massnahmen im Vergleich zur Situation vor 2013	Rückgang: mildere Massnahmen und frühere Interventionen	Anstieg: höhere Zahl an kostenintensiven Massnahmen	Rückgang: tiefere Zahl an kostenintensiven Massnahmen	Keine Veränderung
Quantitative Beurteilung der Kosten für die Massnahmen	Nicht möglich	Nicht möglich	Nicht möglich	Nicht möglich

Quelle: Interviews und Dokumente der Fallstudien.

Bei der Beschreibung der Kosten sind zudem die Grenzen dadurch gegeben, dass die Kosten für die Massnahmen durch Gemeinden getragen und verbucht werden. Da von den untersuchten Gemeinden die Sozialhilfekosten und Kosten für von der KESB verfügte Massnahmen in den Rechnungen nicht getrennt betrachtet werden, ist es nicht möglich, aussagekräftige quantitative Angaben zur Höhe von Kosten für die Massnahmen der KESB vorzunehmen. Auch nach Nachfragen war es den Verantwortlichen nicht möglich, diese Kosten zu benennen.

#### Empfehlungen zu den Kosten

Die festgestellten Differenzen bei den Kosten für die KESB sind erheblich. Sie lassen sich aber wohl zu einem grossen Teil durch den unterschiedlichen Umfang der Leistungen im Bereich der organisatorischen Angliederung der Berufsbeistandschaften und dem Ausmass der Abklärungen in den Bereichen des Kindes- und Erwachsenenschutzes erklären. Möglicherweise hängen die Kosten auch mit der Modellwahl zusammen. Ein schlüssiger Zusammenhang lässt sich aus den Daten nicht ermitteln.

Die Daten geben somit keine Hinweise auf eine unterschiedliche Effizienz einzelner Vollzugsmodelle. Auch in Bezug auf die Einschätzung der Kostenentwicklung können nur punktuell Aussagen gemacht werden. Während der Aufwand für die Behörden im Zusammenhang mit der Professionalisierung und den damit verbundenen personellen Aufstockungen gestiegen ist, gibt es insbesondere bei der Entwicklung der Kosten für die Massnahmen unterschiedliche Aussagen. Insgesamt kann ausgehend von den Daten in Bezug auf die Effizienz keines der praktizierten Vollzugsmodelle favorisiert werden. Entsprechen lässt sich dazu keine Empfehlung formulieren.

Hingegen lässt sich eine Empfehlung in Hinblick auf die Erfassung der Kosten formulieren:

- Wir empfehlen, dass die KESB eine minimale Kostenrechnung erstellen, welche es ermöglicht, die Kosten auf die einzelnen Leistungen (Spruchkörper, Abklärungen,

Kosten für die Massnahmen) zu verteilen und so vergleichbare Daten bereitzustellen. Eine bessere Übersicht über die effektiven Kosten ist sowohl für die Führung als auch das Kostenbewusstsein hilfreich.

- Soll der Effizienz weiter nachgegangen werden, wären Detailanalysen notwendig, bei denen auf die Finanzverantwortlichen in den Kantonen und Gemeinden zurückgegriffen werden sollte. Ob sich auf diesem Weg exaktere Kosten des KESR ermitteln lassen, kann momentan nicht beurteilt werden. Dies hängt mit dem Aufbau und der Qualität der jeweiligen Rechnungslegung ab respektive damit, wie sich die Qualität Detaillierungsgrad der Kosten-Leistungs-Rechnung präsentieren.

### 1.3.9 GEBÜHREN

Es galt, folgende Frage zu beantworten.

#### Wie hoch fallen Gebühren im KESR aus?

Schweizweit wurden im Jahr 2014 von den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden Gebühren in der Höhe von mindestens 28,76 Millionen Franken erhoben. Die durchschnittlichen Einnahmen pro Behörde belaufen sich auf 285'000 Franken und variieren zwischen den einzelnen KESB beträchtlich. So werden Einnahmen von ein paar Hundert Franken bis zu mehr als einer Million Franken für die KESB in den Städten Zürich, Bern und Basel generiert. Bezüglich der verschiedenen Organisationsformen der KESB lassen sich keine schlüssigen Differenzen im Umgang mit der Erhebung von Gebühren feststellen. In der Tendenz weisen die kantonalen Fachbehörden jedoch höhere durchschnittliche Pro-Kopf-Einnahmen aus.

Der durchschnittliche Kostendeckungsgrad der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden beträgt 16,5 Prozent. Auch hier gibt es beträchtliche Differenzen zwischen den einzelnen KESB. Diesbezüglich zeigt sich, dass Behörden mit sehr geringem Personalaufwand (weniger als 300 Stellenprozent für Spruchkörper und Abklärungsdienst), obwohl sie pro Kopf nicht mehr Gebühren erheben, einen vergleichsweise hohen Kostendeckungsgrad aufweisen. Dies weist auf tiefere Personal- oder Overheadkosten kleiner Spruchkörper hin.

In den Fallstudien konnten folgende Kostendeckungsgrade ermittelt werden.

#### D 1.9: Vergleich der Kostendeckungsgrade in den Fallstudien

	Innerschwyz (SZ)	Sarganserland (SG)	Leimental (BL)	Neuchâtel (NE)
Kostendeckungsgrad	6,9% (mit Berufsbeistandschaften)	8,3% (ohne Berufsbeistandschaften)	19,2% (mit Berufsbeistandschaften für 5 Gemeinden)	

Quelle: Interviews und Dokumente der Fallstudien.

Die grossen Unterschiede beim Kostendeckungsgrad sowie die qualitativen Antworten zu Gebühren weisen darauf hin, dass betroffene Personen in unterschiedlichem Ausmass finanziell an den Leistungen der Behörde beteiligt werden. So werden auch die



Bandbreiten, welche die vorhandenen Gebührenkataloge vorgeben, unterschiedlich ausgelegt. Die Differenzen sind beträchtlich und betragen mehr als das Doppelte.

#### Empfehlungen zu den Gebühren

Bei unterschiedlichen Gebühren für öffentliche Leistungen stellt sich immer die Frage, ob diese auf unterschiedliche Effizienz oder auf eine Ungleichbehandlung der Zielgruppen hinweisen. Wäre eines oder beide Argumente zutreffend, wäre eine Vereinheitlichung zu prüfen. Aufgrund unserer Daten lässt sich weder feststellen, ob die Gebührenehöhe ein Indikator für die Effizienz darstellt oder ob die Gebühren willentlich oder unwillentlich zu einer Ungleichbehandlung führen (möglicherweise stehen hohen Gebühren auch höhere Leistungen gegenüber). Soll in diesem Bereich eine Vereinheitlichung erwogen werden, wären vorher detailliertere Abklärungen mit präziseren Kostendaten notwendig, als sie uns zurzeit vorliegen.

#### 1.3.10 TARIFE VON MASSNAHMEN

Es galt, folgende Frage zu beantworten.

##### Wie hoch fallen Tarife von Massnahmen aus?

Tarife für Platzierungen können mit 760 Franken pro Tag zwar sehr hoch ausfallen, gemäss den Gesprächspartnern/-innen sorgt eine gewisse Auswahl an Anbietenden aber dafür, dass auch bei Heimplatzierungen eine Regulierung der Tarife durch den Markt erfolgt. Für sozialpädagogische Familienbegleitungen liegen die Stundensätze zwischen 120 und 170 Franken – auch hier spielt die Auswahl der Anbietenden eine Rolle für die Preisgestaltung, wobei es zum Teil schwierig ist, geeignete Fachleute zu guten Konditionen zu finden. Ein Wechsel von Anbietenden ist teilweise mit mehr Aufgaben für die KESB und einem gewissen Risiko für die Klientinnen und Klienten verbunden, kann sich aber für die finanzierenden Personen oder Behörden der Massnahmen bezahlt machen.

#### Empfehlungen zu den Tarifen

Eine grössere Transparenz für die Tarife von Anbietenden (insbesondere bei ambulanten Massnahmen) könnte einen schweizweiten Vergleich erlauben und dabei helfen, Marktmechanismen besser spielen zu lassen. Nicht zuletzt könnte damit dem Vorwurf der Sozialindustrie begegnet werden.

#### 1.3.11 THEMENÜBERGREIFENDE SCHLUSSFOLGERUNGEN

Zum Abschluss dieser Zusammenfassung und Synthese gehen wir zwei Fragen nach: Lassen sich Bereiche identifizieren, in denen weiterer Forschungsbedarf besteht und lassen sich Hinweise auf eine Best Practice formulieren.

##### Welche Hinweise auf Best Practice lassen sich formulieren?

Aufgrund der Daten lassen sich keine Best Practices definieren, welche uneingeschränkt für alle KESB empfohlen werden könnten. Unsere Analyse namentlich auf Basis der Fallstudien lassen vielmehr vermuten, dass die Anforderungen, welche an eine KESB gestellt werden, mit verschiedenen Modellen und Akteurkonstellationen erreicht werden können. Es liesse sich allenfalls ein Idealmodell formulieren, was wir in der gegenwärtigen Situation aber als wenig hilfreich betrachten. Möglicherweise ist in ein bis drei Jahren der Vollzug so weit eingespielt, dass sich Best Practices für die unterschied-

lichen Modelle formulieren lassen. Aufgrund unserer Erhebungen beschränken wir uns daher auf die Aufzählung einiger zentraler Empfehlungen, welche aus unserer Sicht bei *allen* KESB möglichst rasch auf ihre Relevanz geprüft und umgesetzt werden sollten. Die Empfehlungen sind geordnet nach dem Aufwand, der mit ihrer Umsetzung aus Sicht der Evaluation verbunden ist.

- Die Grösse der Spruchkörper soll überall den gesetzlichen Vorgaben von mindestens drei Personen angepasst werden. Handlungsbedarf ist hier nur bei einigen wenigen KESB im Wallis geboten.
- Die interdisziplinäre Zusammensetzung soll in allen Spruchkörpern der KESB etabliert werden. Einen Handlungsbedarf ist hier vornehmlich bei Gerichtsmodellen in den Kantonen Waadt und Genf zu verorten. Die Interdisziplinarität soll dabei nicht nur formal gewährleistet, sondern auch in der praktischen Arbeit gelebt werden.
- Um die professionelle Aufgabenerfüllung sicherzustellen, sollen alle Mitglieder des Spruchkörpers ihre Tätigkeit hauptberuflich ausüben. Dies bedeutet für uns, dass Personen mit einem Pensum von mindestens 60 Prozent bei der KESB anzustellen sind. Bei kleinen KESB kann diese Empfehlung durch eine Zusammenarbeit oder durch eine Fusion mit einer oder mehreren anderen KESB erfüllt werden.
- Die aktive Information der Gemeinden, wo diese an den Kosten beteiligt sind, ist systematisch zu betreiben.
- Bei Modellen mit kommunaler Beteiligung ist es sinnvoll, eine „Governance“ zu definieren. Diese umfasst einerseits Regeln, wie und in welchem Umfang die Gemeinden in den Trägerorganisationen Einfluss auf die Arbeit der KESB nehmen dürfen. Andererseits soll die Zusammenarbeit zwischen KESB und Gemeinden bei der Beurteilung von Fällen beschrieben werden. Dabei gilt es, eine Lösung zu suchen, die die Unabhängigkeit der KESB wahrt und gleichzeitig den Informationsfluss zu den Gemeinden nicht behindert.
- Die KOKES ist bestrebt, in allen KESB eine Erfassung der Leistungen nach interkantonalen Vorgaben zu etablieren. Die Formulierung der gemeinsamen Vorgaben ist Aufgabe der KOKES gemeinsam mit den Aufsichtsbehörden. Eventuell müssten die KESB noch besser in Anpassungen an die Erfassungstools einbezogen werden. Allenfalls muss die Erfassung vereinfacht werden, sodass einzelne KESB die Möglichkeit haben, ein Minimalmodell mit einer Auswahl einzelner wichtiger Kennzahlen zu bedienen.
- Jede KESB sollte über eine minimale Kostenrechnung verfügen, die es den Verantwortlichen erlaubt, die Kostenarten (Personal- und Sachkosten), die Kosten der Leistungen (mindestens die Bereiche Spruchkörper, Abklärung, Administration, Folgekosten pro verfügte Leistung) sowie weitere wichtige Kennzahlen (Überstunden, Fallzahlen pro Mitarbeitende) zu erfassen. Das Set der Leistungen, nach denen die Kosten erfasst werden sollte, ist ebenfalls gemeinsam festzulegen.
- Wo die Kostenverteilung bei fehlender fiskalischer Äquivalenz zu einer hohen Belastung von kleinen Gemeinden führt, ist die Einführung eines Ausgleichsfonds, eines Härtefonds oder eine Anpassung der Finanzierung zu empfehlen.

### In welchen Bereichen besteht weiterer Forschungsbedarf?

Unsere Erhebungen haben an verschiedenen Punkten keine aussagekräftigen Daten geliefert. Wir führen daher an dieser Stelle eine Reihe von Themen auf, in denen sich ein Forschungsbedarf aufdrängt:

- *Leistungsfähigkeit von kleinen KESB*: Diese haben aus theoretischer Sicht aufgrund ihrer Strukturen am meisten Mühe, Vorgaben einzuhalten. Zudem kann die Qualität ihrer Leistungen aufgrund der verhältnismässig kleinen Pensen des Personals und der vergleichsweise tiefen Fallzahlen (fehlende Routine) hinterfragt werden. Wir empfehlen, diesen Punkten in Fallstudien nachzugehen. Dabei gilt es, zu prüfen, ob die aufgeführten Vermutungen zutreffen.
- *Unabhängigkeit versus Informationsfluss*: Das Dilemma zwischen Einbezug der Gemeinden und damit verbundenem Informationsgewinn und Unabhängigkeit der KESB empfehlen wir zu untersuchen. Dabei stellt sich die Frage, wie bedeutsam dieser Befund aus den Fallstudien quantitativ ist und welche Verfahren es bereits heute gibt, dieses Dilemma zu lösen. Daraus würden sich Hinweise für eine Best Practice ergeben.
- *Arbeitsbelastung der KESB*: Wir empfehlen, die Arbeitsbelastung der KESB in ein bis zwei Jahren nochmals zu untersuchen. Dabei gilt es, zu prüfen, ob sich die Belastung infolge der Personalaufstockung reduziert hat, ob die hohe Belastung allenfalls auf einen Einführungsaufwand zurückzuführen ist und wie die Belastung allenfalls zu senken wäre. Wenn möglich sollen mittels der Kostenrechnung und der Leistungserfassung Indikatoren wie etwa der Umfang von Überzeiten erfasst werden. Ebenso wären Vergleichseinheiten der öffentlichen Hand zu definieren, mit denen ein Quervergleich angestellt werden kann, um die Belastung im Kontext der allgemeinen Entwicklung von Verwaltungshandeln zu beurteilen.
- *Methodik der Datenerhebung und Erfassung*: Wir empfehlen dem Bund, zur Unterstützung der Datenerfassung (Leistungen und Kosten) ein Projekt zu lancieren, das die KOKES und die Aufsichtsbehörden unterstützt, die bestehenden Erhebungsmethoden zu optimieren, zu vereinheitlichen und wenn notwendig mit geeigneten IT-Hilfsmitteln zu erleichtern. Dieses Projekt kann sowohl die Leistungs- wie die Kostenseite umfassen. Vorbild könnten die Arbeiten der ZEW0 sein, die Ähnliches bei der Kostenrechnung der bei ihr zertifizierten Organisationen erfolgreich umgesetzt hat.
- *Wirkungsprüfung*: Die vorliegende Erhebung hat primär deskriptive Ergebnisse geliefert und keine Daten zur Zielerreichung insbesondere der Wirksamkeit der KESB erhoben. Solche Erhebungen rechtfertigen sich unserer Ansicht nach angesichts der hohen Kosten von jährlich über 250 Millionen Franken für die ganze Schweiz. Es sollte der Frage nachgegangen werden, wie hoch die Qualität der Leistungen tatsächlich ist, ob die Leistungen bei den Zielgruppen die beabsichtigte Wirkung auslösen und ob Nebeneffekte auftauchen. Wirkungsprüfungen können dazu dienen, im sensiblen Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes die Situation der Betroffenen und die Veränderungen aufgrund von Interventionen besser abzubilden. Idealerweise ist dabei auch ein längerer Zeithorizont zu betrachten.

Welche Lehren aus dem föderalen Politikvollzug können für die Umsetzung des KESR gezogen werden?

Der föderale Politikvollzug, wie er beim KESR stattfindet, ist für die Schweiz nicht neu. Vielmehr ist in vielen Politikbereichen eine nationale Gesetzgebung mit einer Delegation der Vollzugsaufgaben an die Kantone und Gemeinden üblich. Die Vollzugsdifferenzen, die sich daraus ergeben, sind ebenfalls bekannt.<sup>3</sup> Es stellt sich daher die Frage, ob sich aus den Erfahrungen aus anderen Politikbereichen Folgerungen für den Vollzug des KESR ableiten lassen? Um dieser Frage in einem – zugegebenermassen kleinen Umfang – nachzugehen, schildern wir summarisch die Erfahrungen aus dem Vollzug der Prämienverbilligung für Krankenkassenbeiträge soweit sich daraus Analogien zum Vollzug des KESR ergeben.<sup>4</sup>

Die Prämienverbilligung basiert auf dem Krankenversicherungsgesetz und wurde 1997 eingeführt. Wie bei der KESB ist somit ein nationales Gesetz Basis für öffentliche Politik. Die finanzielle Bedeutung ist wie beim KESR beträchtlich und beläuft sich mittlerweile auf mehr als 4 Milliarden Franken (44% Prozent durch die Kantone finanziert). Sowohl bei der Prämienverbilligung als auch beim KESR wurde das Gesetz zu einem Zeitpunkt eingeführt, wo es bereits eine kantonale und kommunale Praxis gab. Und wie beim KESR führte die Prämienverbilligung anfänglich zu einer umfangreichen öffentlichen Diskussion. So wurden beispielsweise die unterschiedliche Höhe der Prämienverbilligungen wie auch die unterschiedlichen Auszahlungsverfahren in der Öffentlichkeit stark diskutiert. Nach einer intensiven öffentlichen Debatte in den ersten Jahren nach 1997 hat sich die Diskussion mittlerweile stark versachlicht und ist in der Öffentlichkeit weniger stark präsent.

Folgende Aspekte des Vollzugs der Prämienverbilligung scheinen uns im vorliegenden Kontext interessant: Erstens haben die Kantone ihre Vollzugssysteme zur Verteilung der Prämienverbilligung im Verlaufe der Zeit weiter ausdifferenziert und den lokalen Gegebenheiten angepasst. Damit wurden anfängliche Probleme des Vollzugs ausgemerzt. Eine Angleichung durch eine horizontale Koordination fand hingegen nicht statt. Der Bund hat die Weiterentwicklung des kantonalen Vollzugs zweitens mit der Durchführung von Untersuchungen zur Höhe und zu den Wirkungen der Prämienverbilligung begleitet. So wurden insgesamt sieben Studien zum Thema vom Bund durchgeführt und veröffentlicht. Dabei lag der Fokus anfänglich beim Vollzug, mit der Zeit immer stärker bei den Wirkungen der Prämienverbilligung. Drittens hat der Bund punktuell wie zum Beispiel beim Auszahlungsmechanismus regulierend eingegriffen. Dies hat in Teilaspekten eine Vereinheitlichung des Vollzugs bewirkt, wobei die Eingriffe des Bundes nicht unumstritten waren. Schliesslich hat der Bund viertens Arbeitsgruppen der Kantone unterstützt, die sich mit der Begleitung und Verbesserung des Vollzugs auseinandergesetzt haben.

<sup>3</sup> Vgl. dazu Rieder, Stefan; Balthasar, Andreas; Kissling-Näf, Ingrid (2014): Vollzug und Wirkung öffentlicher Politiken in: Knoepfel, P.; Papadopoulos, Y.; Sciarini, P.; Vatter, A.; Häusermann, S. (Hrsg.): Handbuch der Schweizer Politik NZZ Verlag, Zürich, S. 563–598.

<sup>4</sup> Vgl. dazu Balthasar, Andreas (2003): Die Prämienverbilligung im Krankenversicherungsgesetz: Vollzugsföderalismus und sekundäre Harmonisierung, Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft 9 (1), S. 335–354; für einen aktuellen Überblick: Bundeamt für Gesundheit (2014): Wirksamkeit der Prämienverbilligung – Monitoring 2014, Schlussbericht, BSS Volkswirtschaftliche Beratung Basel, Basel.

Aus Sicht der Evaluation lassen sich aus dieser knappen Schilderung folgende Empfehlungen zum Vollzug des KESR ableiten:

- Es ist erstens sinnvoll, den Vollzugsbehörden in den Kantonen Zeit einzuräumen, ihre Systeme zu verfeinern und die Prozesse zu optimieren. Dieser Optimierungsprozess ist im Gang und sollte nicht durch punktuelle kurzfristige Interventionen behindert werden.
- Zweitens empfehlen wir dem Bund, im Falle des KESR sein Engagement zur Beobachtung und zur Ermittlung der Wirksamkeit des Vollzugs auszubauen. Diese Form der Soft-Policy, die Transparenz über Leistungen, Kosten und Wirkungen öffentlicher Politik herstellt, scheint uns im Fall der KESR sinnvoll, insbesondere angesichts der schmalen Datengrundlage. Entsprechend verweisen wir auch auf die Themen unter dem nächsten Abschnitt „Forschungsbedarf“.
- Drittens kann dem Bund empfohlen werden, Arbeitsgruppen der Kantone zu unterstützen. Diese können beispielsweise von der Sozialdirektorenkonferenz<sup>5</sup> gemeinsam mit der KOKES zu ausgewählten Themen ins Leben gerufen werden und sollen Lerneffekte zwischen den Kantonen erleichtern.
- Viertens empfehlen wir, dass die Behörden auf Bundesebene sich ebenfalls austauschen, um die jeweiligen Erfahrungen bei der Unterstützung des kantonalen Vollzugs zu diskutieren.

<sup>5</sup> Es gilt jedoch, darauf hinzuweisen, dass nur in einem Teil der Kantone die KESB den kantonalen Sozialdirektionen untersteht.

Zum 1. Januar 2013 wurde mit der Revision des Zivilgesetzbuchs das Vormundschaftsrecht durch eine neue Kindes- und Erwachsenenschutzgesetzgebung abgelöst. Der Gesetzgeber schreibt vor, dass Entscheide im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht durch Fachbehörden, die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB), zu treffen sind. Für die Organisation dieser Behörden sind die Kantone zuständig, welche die bundesrechtlichen Vorgaben unterschiedlich umgesetzt haben.

Die Neuorganisation der Behörden hat nach 2013 insbesondere in der Deutschschweiz zu einer öffentlichen Diskussion geführt. Im Dezember 2014 hat der Nationalrat zwei Postulate überwiesen, die vor allem die Kosten der KESB in den Vordergrund stellen<sup>6</sup> und die den Bundesrat beauftragen, eine erste Evaluation des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts (KESR) durchzuführen. In den darauffolgenden Monaten wurden – nicht zuletzt ausgelöst durch die tragischen Todesfälle in der Gemeinde Flaach in der Neujahrsnacht 2015 – weitere politische Vorstösse eingereicht, welche Anpassungen oder zumindest eine Prüfung im Kindes- und Erwachsenenschutz verlangen.

Die Durchführung der ersten Evaluation des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts wurde vom Bundesamt für Justiz (BJ) an *Interface Politikstudien Forschung Beratung* vergeben. Die Evaluation soll Informationen zur Beantwortung der Postulate liefern und sich dabei auf die folgenden beiden ausgewählten Aspekte konzentrieren:

- die flächendeckende Beschreibung der organisatorischen Umsetzung der bundesrechtlichen Vorgaben;
- die Ermittlung und den Vergleich von Zahlen zu Kosten und Leistungen im Kindes- und Erwachsenenschutz, wenn möglich vor und nach Inkrafttreten der neuen Gesetzgebung.

Zudem soll die Evaluation:

- Empfehlungen im Sinne von Best Practices formulieren und
- aufzeigen, wo und warum bestimmte Informationen zu Leistungen und Kosten nicht oder nur unvollständig vorhanden sind sowie
- Hinweise für eine weiterführende Evaluation liefern.

Nicht Teil der Untersuchung sind die Qualität und die Wirkungen der durch die KESB verfügten Massnahmen bei den betroffenen Personengruppen.

<sup>6</sup> Zum einen das Postulat 14.3776 Schneeberger „Professionalisierung des Sozialstaates um jeden Preis?“ und zum anderen das Postulat 14.3891 der Sozialdemokratischen Fraktion „Erste Erkenntnisse aus dem Wechsel von Laienbehörden zur KESB“.

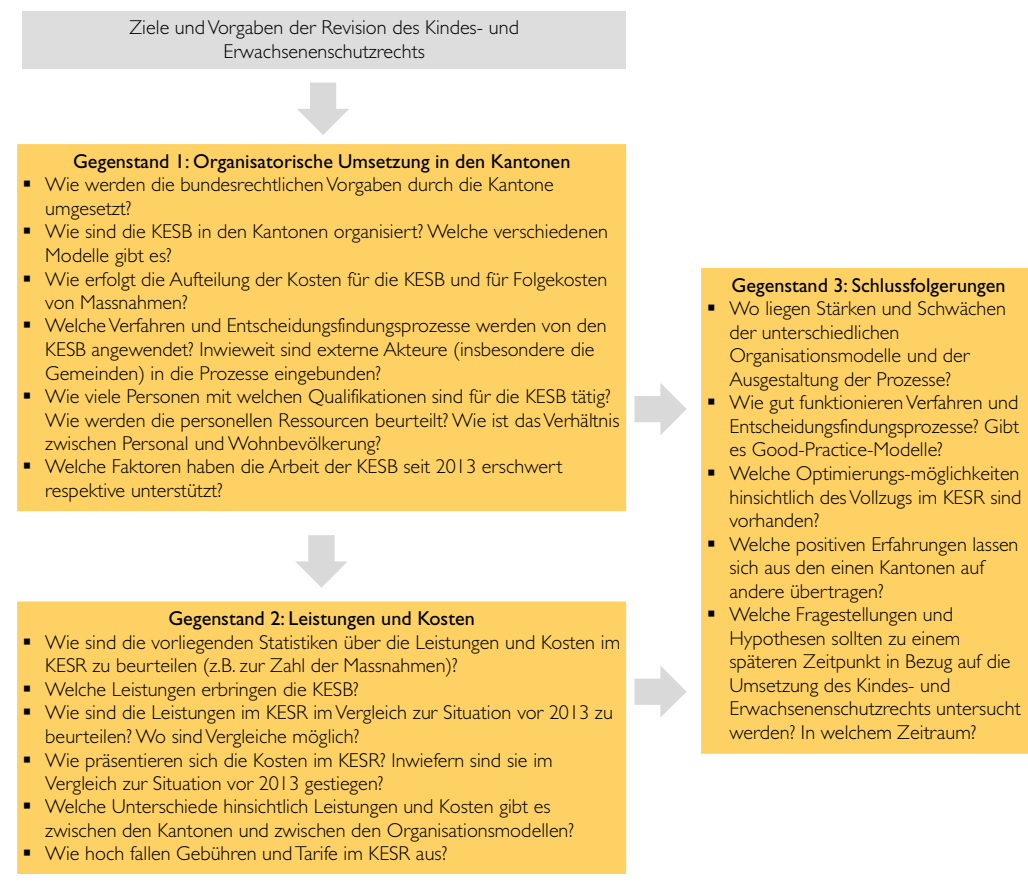
Die Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts wurde anhand von drei Evaluationsgegenständen untersucht. Diese Gegenstände lassen sich wie folgt beschreiben:

- *Umsetzung in den Kantonen (Gegenstand 1)*: Die Bestimmung der Behördenorganisation der KESB liegt weitgehend in der Kompetenz der Kantone. Die Vorgaben des Bundes sehen dabei lediglich vor, dass die KESB eine Fachbehörde<sup>7</sup> ist (Art. 440 Abs. 1 Zivilgesetzbuch [ZGB]) und ihre Entscheide mit mindestens drei Mitgliedern fällt, wobei die Kantone für bestimmte Geschäfte Ausnahmen vorsehen können (Art. 440 Abs. 2 ZGB). Weiter sind auch die Vorgaben des Bundes zu den Verfahren der KESB rudimentär. Dies führt dazu, dass ebenso wie unter dem alten Vormundschaftsrecht ein sehr heterogener Vollzug des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts besteht. Der erste Evaluationsgegenstand widmet sich dieser Heterogenität. Dabei werden Informationen hinsichtlich Organisationsmodellen, Aufgaben, Ausstattung mit (Personal-)Ressourcen, Trägerschaften, Zusammensetzung, fachlicher Kompetenz, Einbezug von Gemeinden sowie zu Abläufen aufgezeigt. Die Untersuchung der Umsetzungsstrukturen betrifft die KESB im engeren Sinne (also den Spruchkörper) ebenso wie Abklärungsdienste, Berufsbeistandschaften und vorgelagerte Dienste.
- *Leistungen und Kosten (Gegenstand 2)*: Die Leistungen, die bei der Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts erbracht werden, stellen den zweiten Evaluationsgegenstand dar. Dabei erfolgt eine Quantifizierung über Kenngrößen wie Gefährdungsmeldungen, geführte Mandate im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht sowie ausgewählte Massnahmen und Entscheide. Die Untersuchung der Leistungen sieht vor, diese zwischen den Kantonen vergleichbar zu machen, über die Zeit zu beschreiben sowie relative Größen (wie geführte Mandate pro Vollzugsperson) aufzuzeigen. Neben den Leistungen widmet sich Evaluationsgegenstand 2 auch den Kosten im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht. Diese werden über den Aufwandüberschuss der Behörden beschrieben, auf Kantonsebene aggregiert und verglichen. Zudem werden Einnahmen der KESB über Gebühren, Kosten für die von den KESB verfügten Massnahmen (wie Platzierungen und sozialpädagogische Familienbegleitung) und die spezifische Höhe von Gebühren für die Betroffenen genauer betrachtet.
- *Schlussfolgerungen (Gegenstand 3)*: Dazu zählen erstens Empfehlungen zur Verbesserung der Organisation, zweitens die Beschreibung von Lücken in den Erhebungen, die mit den zur Verfügung stehenden Daten nicht geschlossen werden konnten respektive deren Beantwortung mehr Zeit und Ressourcen benötigen würden als im Rahmen der vorliegenden Evaluation zur Verfügung stand. Drittens werden Vorschläge für weiterführende Untersuchungen gemacht, welche insbesondere die Qualität der Leistungen der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden und deren Wirkungen zum Gegenstand haben.

<sup>7</sup> Französisch: „autorité interdisciplinaire“.

In Darstellung D 3.1 werden ausgehend von den drei Gegenständen der Evaluation die konkreten Evaluationsfragen formuliert.

### D 3.1: Evaluationsfragen entlang der drei Gegenstände



Die Beantwortung der Evaluationsfragen ist anhand der folgenden Methoden erfolgt:

- *Dokumentenanalyse, Auswertung von Statistiken und Experteninterviews:* Es wurde eine umfassende Dokumentenanalyse durchgeführt und dabei bestehende Studien und Untersuchungen zur Umsetzung der Revision sowie Statistiken im Kindes- und Erwachsenenschutzbereich ausgewertet. Ergänzend wurden drei Experteninterviews durchgeführt. Die Dokumentenanalyse und die Experteninterviews dienen zum einen der Entwicklung der Erhebungsinstrumente. Zum anderen fließen die Informationen in die Auswertung der Befragungsergebnisse sowie in die Formulierung der Schlussfolgerungen mit ein.
- *Online-Befragung aller KESB:* Im Rahmen einer Online-Befragung wurden alle KESB in der gesamten Schweiz kontaktiert. Von den insgesamt 147 kontaktierten KESB haben sich 138 KESB an der Befragung beteiligt.<sup>8</sup> Das Einzugsgebiet der antwortenden KESB deckt 98 Prozent der ständigen Wohnbevölkerung ab. Damit liegt für die Auswertung ein repräsentativer Datensatz vor. Im Zentrum der Befra-

<sup>8</sup> Im Kanton Waadt wurde ein Fragebogen für alle neuen Behörden ausgefüllt.



gung standen Fragen zur Organisationsform der KESB sowie zu ausgewählten Kennzahlen bezüglich Leistungen und Kosten der Behörden. Erfreulicherweise ermöglichen die vorliegenden Daten auch Aussagen zur KESB in allen 26 Kantonen.<sup>9</sup> Die dreisprachige Befragung wurde mittels eines Fragebogens durchgeführt, welcher gemeinsam mit der Begleitgruppe und der Auftraggeberin diskutiert und bereinigt worden ist.

- *Fallstudien mit Dokumentenanalysen und persönlichen Gesprächen:* Gemeinsam mit der Begleitgruppe wurden vier Kantone ausgewählt, in welchen jeweils wiederum eine KESB im Rahmen einer Fallstudie vertieft untersucht worden ist. Es sind dies die KESB Innerschwyz (SZ), die KESB Sarganserland (SG), die KESB Leimental (BL) sowie die APEA Neuchâtel (NE). Die Auswahl erfolgte mit dem Ziel, möglichst unterschiedliche Organisationsformen berücksichtigen zu können (kantonales Gericht im Kanton Neuenburg, kantonale Behörde im Kanton Schwyz, KESB mit kommunaler Trägerschaft in den Kantonen St.Gallen und Basellandschaft). Der Fokus der Fallstudien wurde auf die Betrachtung der Leistungen und der Kosten der KESB sowie der Kosten für die durch die KESB verfügbaren Massnahmen gelegt. Daneben wurden die Prozesse und das Zusammenspiel zwischen KESB, Berufsbeistandschaften, Gemeinden, Abklärungsdiensten usw. beschrieben. Schliesslich dienen die Fallstudien dazu, qualitative Informationen zu sammeln, um Stärken und Schwächen des Vollzugs besser zu verstehen. Für alle Fallstudien wurden Geschäftsberichte, Rechnungen der Gemeinden und Statistiken ausgewertet und pro Fallstudie wurden Gespräche mit sechs Personen aus der KESB sowie dem Umfeld der KESB geführt (Mitglieder Spruchkörper, Mitarbeitende von Abklärungsdiensten, Mitarbeitende Berufsbeistandschaften, Vertreter/-innen von Gemeinden und Vertreter/-innen von Sozialdiensten). Eine Liste der Gesprächspartner/-innen findet sich im Anhang. Die Fallstudien wurden von den jeweiligen Verantwortlichen der KESB validiert.

<sup>9</sup> Insgesamt haben sich lediglich neun der kontaktierten KESB nicht an der Online-Befragung beteiligt. Dies betrifft Behörden der folgenden Kantone: Freiburg (2), Aargau (1), Wallis (2), Tessin (3), Neuenburg (1).

In diesem Kapitel präsentieren wir die Ergebnisse aus den durchgeführten Analysen. Das Kapitel ist in drei Teile gegliedert. Im ersten Abschnitt gehen wir auf die Organisation der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden ein. Im zweiten Abschnitt wenden wir uns den Kennzahlen zu den Leistungen und Kosten der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden zu. Als Datengrundlage dieser beiden Abschnitte dient die Online-Befragung. Im dritten Abschnitt werden die Ergebnisse der Fallstudien dargelegt, welche für vier Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden in Kantonen mit unterschiedlichen Vollzugsmodellen erstellt wurden.

#### 4.1 ORGANISATORISCHE UMSETZUNG IN DEN KANTONEN

Für die ganze Schweiz wird im Folgenden die organisatorische Umsetzung in den Kantonen betreffend Aufbau der KESB, Personal, Zuständigkeit Finanzierung, Einbezug von Gemeinden, Organisation von Abklärungen sowie Berufsbeistandschaften, vorgelegte Dienstleistungen und Pikettdienst illustriert. Neben den quantitativen Angaben aus der Online-Befragung erlauben die qualitativen Antworten auf zwei offene Fragen Rückschlüsse dazu, wie die Umsetzung des KESR seit 2013 aus der Perspektive der Behörden selber erlebt worden ist.

##### 4.1.1 AUFBAU DER KESB

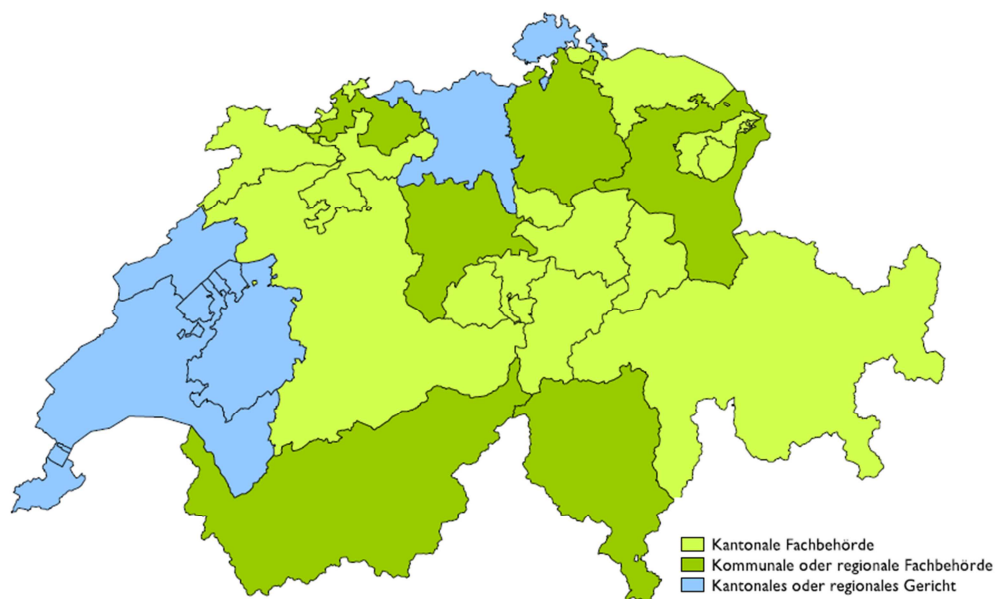
Im Folgenden beschreiben wir den Aufbau und die Organisation der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden in den Kantonen.

Organisationsform und Anzahl der Behörden

Mit dem Inkrafttreten des neuen Rechts sollen alle erstinstanzlich anordnenden Gremien im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes bei einer Fachbehörde konzentriert werden. Die Organisation dieser Behörden liegt in der Kompetenz der Kantone. Gemäss den Vorgaben des Bundes steht es den Kantonen frei, eine Verwaltungsbehörde oder ein Gericht als Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde einzusetzen. Auch bezüglich der regionalen Organisation auf Gemeinde-, Bezirks-, Kreis- oder Regionsebene sind die Kantone frei. In der Folge sind unterschiedliche Organisations- und Vollzugsmodelle für die neuen Behörden entstanden. Wie aus Darstellung D 4.1 hervorgeht, können grundsätzlich drei Modelle zur Organisation der neuen Fachbehörden unterschieden werden:

- In *vierzehn Kantonen* erfolgt die Umsetzung durch eine *kantonale Verwaltungsfachbehörde*.
- In den *sechs Kantonen* Zürich, Luzern, Basel-Landschaft, St.Gallen, Tessin und Wallis werden die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden durch verschiedene *kommunale Trägerschaften* geführt.
- Ebenfalls in *sechs Kantonen* hat man die neuen Fachbehörden bei *kantonalen oder regionalen Gerichten* angegliedert.

#### D 4.1: Organisationsformen der KESB in den Kantonen



Quellen: KOKES 2015: Adressliste KESB (Stand 12.8.2015) und KOKES 2014: Organisation der KESB (Stand 30.9.2014), <[http://www.kokes.ch/de/02-organisation/09\\_Organisation\\_Kantone.php?navid=9](http://www.kokes.ch/de/02-organisation/09_Organisation_Kantone.php?navid=9)>.

In Darstellung D 4.2 geben wir einen Überblick zur Anzahl der Behörden in den einzelnen Kantonen. Es ist ersichtlich, dass die Anzahl der Behörden pro Kanton variiert zwischen einer Behörde wie dies in den kleineren Kantonen der Zentral- und Ostschweiz sowie in den Kantonen Genf, Jura und Basel-Stadt der Fall ist und 27 Behörden im Kanton Wallis. Somit haben elf Kantone eine einzelne Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde. Während es im Kanton Schwyz zwei Behörden gibt, verfügen die Kantone Solothurn und Neuenburg über drei Behörden. Mehr als die Hälfte der Kantone verfügt daher über eine bis drei Behörden.

## D 4.2: Anzahl der Behörden nach Kanton

Kanton	Anzahl Behörden vor 2013	Anzahl der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden 2016	Bevölkerung pro Behörde	Ständige Wohnbevölkerung am 31.12.2014
ZH	171	13	111'258	1'446'354
BE	318 + 19 (Burger)	11 + 1* (Burger)	84'118	1'009'418
VD	9	9	84'605	761'446
AG	220	11	58'662	645'277
SG	76	9	55'092	495'824
GE	1	1	477'385	477'385
LU	87	7	56'372	394'604
TI	18	17	20'610	350'363
VS	97	27	12'288	331'763
FR	7	7	43'340	303'377
BL	66	6	46'884	281'301
TG	79	5	52'747	263'733
SO	22	3	87'906	263'719
GR	17	5	39'177	195'886
BS	1	1	190'580	190'580
NE	3	3	59'109	177'327
SZ	30	2	76'380	152'759
ZG	11 + 11 (Burger)	1	120'089	120'089
SH	27	1	79'417	79'417
JU	64	1	72'410	72'410
AR	20	1	54'064	54'064
NW	11	1	42'080	42'080
GL	1	1	39'794	39'794
OW	7	1	36'834	36'834
UR	20	1	36'008	36'008
AI	2	1	15'854	15'854
Total	1'415	147	55'286	8'237'666

Quellen: KOKES 2015: Adressliste KESB (Stand 12.8.2015) und KOKES 2014: Organisation der KESB (Stand 30.9.2014), <[http://www.kokes.ch/de/02-organisation/09\\_Organisation\\_Kantone.php?navid=9](http://www.kokes.ch/de/02-organisation/09_Organisation_Kantone.php?navid=9)>; Bundesamt für Statistik: Ständige Wohnbevölkerung nach Kanton, am 31.12.2014, <[http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/02/blank/key/raeumliche\\_verteilung/kantone\\_gem\\_einden.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/02/blank/key/raeumliche_verteilung/kantone_gem_einden.html)>.

Legende: \* Die burgerliche Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde im Kanton Bern wurde durch einen Zusammenschluss der sechs Burgergemeinden und dreizehn Gesellschaften und Zünfte von Bern mit einem gemeinderechtlichen Zusammenarbeitsvertrag gebildet.

Durch die Rangierung der Kantone nach Bevölkerungsgrösse (letzten Spalte von Darstellung D 4.2), wird ersichtlich, dass ein gewisser Zusammenhang zwischen der Bevölkerung im Einzugsgebiet der Kantone und der Anzahl der gebildeten Behörden besteht. Die KOKES geht bei ihren Empfehlungen zur Organisation der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden pro Spruchkörper oder Kammer von mindestens 50'000 bis 100'000 Einwohner/-innen aus.<sup>10</sup> Wie aus Darstellung D 4.3 hervorgeht, trifft das bei rund 30 Prozent der Behörden zu. 70 Prozent aller Behörden decken somit weniger als 50'000 Personen in ihrem Einzugsgebiet ab. Im Vergleich zu den verschiedenen Organisationsformen zeigt sich, dass Gerichte weniger häufig kleinere Einzugsgebiete abdecken.

**D 4.3: Anzahl KESB nach Einzugsgebiet der Spruchkörper**

Einzugsgebiet der Spruchkörper	Anzahl KESB
75'000 Personen und mehr	12 (9,4%)
50'000 bis 74'999 Personen	27 (21,1%)
25'000 bis 49'999 Personen	38 (29,7%)
Weniger als 25'000 Personen	51 (39,8%)
Total	128 (100%)

Quelle: Online-Befragung (ohne Kanton Waadt).

Die Behörden mit der grössten Bevölkerungszahl in Einzugsgebiet sind das „Tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant (TPAE) des Kantons Genf (480'000 Personen), die KESB der Stadt Zürich (390'000 Personen), die KESB der Bezirke Winterthur und Andelfingen sowie die KESB Basel-Stadt (je rund 190'000 Personen). Im Gegensatz dazu finden sich die kleinsten Einheiten der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden in den Kantonen Tessin und Wallis. In der Kategorie mit weniger als 25'000 Personen, welche insgesamt 51 Behörden umfasst, befinden sich 37 Behörden aus diesen beiden Kantonen. Die KESB Obergoms (5'000 Personen), die KESB Östlich-Raron (3'000 Personen), die KESB Untergoms (2'800 Personen) und die APEA Anniviers (2'700 Personen), welche sich alle im Kanton Wallis befinden, sind die Behörden, die am wenigsten Einwohner/-innen in ihren Einzugsgebieten aufweisen. Schliesst man die Behörden der Kantone Wallis und Tessin aus den Analysen aus, fallen bei zwei Dritteln der KESB über 50'000 Personen pro Spruchkörper an.

Auch die Anzahl der politischen Gemeinden, welche im Einzugsgebiet der einzelnen Behörden liegen, ist sehr unterschiedlich und reicht von einer Gemeinde (z.B. KESB Stadt Zürich oder APEA Anniviers) bis zu über 50 Gemeinden. Die KESB der Region Solothurn mit 58 Gemeinden, die APEA Jura mit 57 Gemeinden und die KESB Mittelland Süd (Kanton Bern) mit 50 Gemeinden sind die Behörden mit den meisten Gemeinden im Einzugsgebiet.

<sup>10</sup> Angesichts der wenigen gesetzlichen Standards im Schweizerischen Zivilgesetzbuch zur Umsetzung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden sowie der wenig konkreten Beschreibung in der Botschaft des Bundes hat die Konferenz für Kindes und Erwachsenenschutz (KOKES) Empfehlungen zur Behördenorganisation formuliert. Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde als Fachbehörde (Analyse und Modellvorschläge). Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Vormundschaftsbehörden (VBK), in ZVW Zeitschrift für das Vormundschaftswesen (ZVW 2/2008, S. 63–128). KOKES: Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde als Fachbehörde, <[http://www.kokes.ch/assets/pdf/de/publikationen/Empfehlungen\\_Behoerdenorganisation\\_Factsheet.pdf](http://www.kokes.ch/assets/pdf/de/publikationen/Empfehlungen_Behoerdenorganisation_Factsheet.pdf)>, besucht am 24.10.2015.

In Darstellung D 4.4 ist aufgeführt in wie viele Spruchkörper die einzelnen KESB gegliedert sind. Es zeigt sich, dass rund zwei Drittel der Behörden einen Spruchkörper aufweisen. Die Verantwortlichen von 28 Behörden haben in der Online-Befragung angegeben, dass sie in zwei Spruchkörper oder Kammern organisiert sind. Erwartungsgemäss zeigt sich ein Zusammenhang zwischen der Bevölkerungszahl im Einzugsgebiet und der Anzahl der Spruchkörper. Über mehrere konstante Spruchkörper verfügen einzelne KESB in den Kantonen Zürich, Bern, Luzern, Basel-Landschaft, St.Gallen, Aargau und Neuenburg.

#### D 4.4: Anzahl der Spruchkörper (Kammern) in der Behörde

Ein Spruchkörper	87 (67,4%)
Zwei Spruchkörper	28 (21,7%)
Mehr als zwei Spruchkörper	14 (10,8%)
Total	129 (100%)

Quelle: Online-Befragung (ohne Kanton Waadt).

#### Interne Organisation der Spruchkörper

Auch in Bezug auf die konkrete Organisation der einzelnen Spruchkörper gibt es nur wenige Vorgaben des Bundes. Gemäss Art. 440 ZGB sollen die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden ihre Entscheide mit mindestens drei Mitgliedern fällen. Für bestimmte Geschäfte können die Kantone Ausnahmen vorsehen. Wie aus Darstellung D 4.5 hervorgeht, stehen den meisten Behörden drei bis sechs Mitglieder für die Besetzung der Spruchkörper zur Verfügung. In 31 Behörden sind im Spruchkörper mehr als sechs Personen vertreten. Bei 39 Behörden sind zwei bis drei Personen im Spruchkörper vertreten. Darunter befinden sich lediglich drei Behörden im Kanton Wallis welche nur zwei Mitglieder für die Bildung des Spruchkörpers zur Verfügung haben.

#### D 4.5: Grösse des Spruchkörpers

Anzahl der Mitglieder für die Bildung der Spruchkörper	Anzahl der Behörden
2 Mitglieder	3 (2,3%)
3 Mitglieder	36 (27,7%)
4 bis 6 Mitglieder	60 (46,2%)
Mehr als 6 Mitglieder	31 (23,8%)
Total	130 (100%)

Quelle: Online-Befragung.

Weiterführende Analysen zur Grösse der Spruchkörper haben gezeigt, dass zwischen der Grösse des Einzugsgebiets (Bevölkerungszahl) und der Anzahl der Mitglieder im Spruchkörper ein positiver Zusammenhang besteht.<sup>11</sup> Erwartungsgemäss verfügen Behörden mit mehr als einem Spruchkörper über eine grössere Anzahl von Personen zur Bildung der Spruchkörper. Bei den Gerichten gibt es im Vergleich zu den Verwaltungsbehörden mehr grosse Spruchkörper (mehr als 6 Mitglieder). Bei den Spruchkörpern, die mehr als vier Mitglieder haben, finden sich häufiger volatile Spruchkörper, das heisst Spruchkörpern mit wechselnder Zusammensetzung. Für volatile Spruchkörper

<sup>11</sup> Der entsprechende Korrelationskoeffizient beträgt .692 und ist auf dem Niveau von p .001 signifikant.

kann ein Nachteil darin liegen, dass sie die Policy einer kohärenten Vollzugspraxis erschweren.<sup>12</sup> Rund 60 Prozent der Verantwortlichen haben angegeben, dass bei ihrer Behörde mit wechselnder Zusammensetzung der Behördenmitglieder gearbeitet wird. Bei den restlichen 40 Prozent der Behörden bleibt die Zusammensetzung der Mitglieder dagegen konstant.

Gemäss den Empfehlungen der KOKES soll das Behördenamt im Spruchkörper hauptberuflich ausgeübt werden.<sup>13</sup> Davon ausgehend haben wir geprüft, welche KESB einen durchschnittlichen Beschäftigungsanteil im Spruchkörper von unter 60 Prozent aufweisen (dahinter steht die Annahme, dass eine hauptberufliche Tätigkeit eine Anstellung mit 60 oder mehr Stellenprozent bedingt). Die Befragung hat gezeigt, dass bei 41 Prozent der befragten KESB ein durchschnittlicher Beschäftigungsanteil im Spruchkörper von unter 60 Prozent vorliegt. Die Hälfte dieser 41 Prozent sind kleine KESB namentlich in den Kantonen Wallis, Aargau und Tessin.

#### Fachliche Kompetenzen und Interdisziplinarität im Spruchkörper

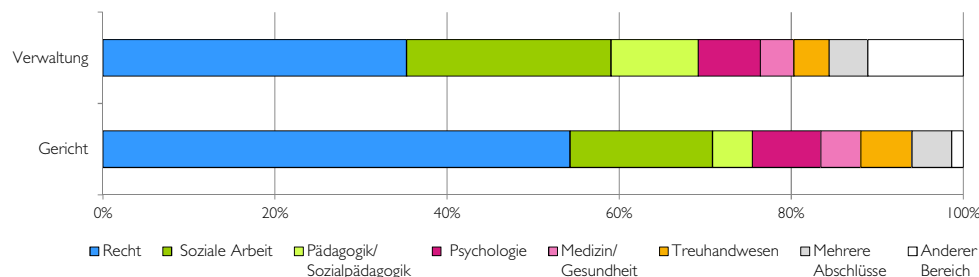
Die Befragungsergebnisse haben gezeigt, dass in der Schweiz über 700 Personen in den Spruchkörpern der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden tätig sind. Die Behörde ist nach Art. 440 ZGB eine Fachbehörde. Gemäss der Botschaft des Bundes soll ein Jurist oder eine Juristin für eine korrekte Rechtsanwendung verantwortlich sein. Je nach Situation, sollten auch Personen mit einer psychologischen, sozialen, pädagogischen, treuhänderischen, versicherungsrechtlichen oder medizinischen Ausbildung mitwirken.<sup>14</sup> Gesetzesentwurf und Botschaft legen jedoch nicht genau fest, wie diese Fachlichkeit beziehungsweise Interdisziplinarität konkret umzusetzen ist. Gemäss den Empfehlungen der KOKES sollten die Disziplinen Recht, Sozialarbeit und Pädagogik beziehungsweise (Kinder-)Psychologie im Spruchkörper vertreten sein. Wie sich aus Darstellung D 4.6 zeigt, sind Mitglieder mit formalen Abschlüssen in den Bereichen Recht und Sozialarbeit am häufigsten in den Spruchkörpern der KESB vertreten. Es folgen in absteigender Häufigkeit Personen mit Abschlüssen in den Bereichen Pädagogik/Sozialpädagogik, Psychologie, Medizin/Gesundheit und Treuhandwesen. Unter der Kategorie „Anderer Bereich“, wurden Personen mit Abschlüssen aus den Bereichen der Sozial- und Privatversicherungen sowie aus dem kaufmännischen Bereich genannt. Erwartungsgemäss ist der Anteil der Fachpersonen mit Abschlüssen im Bereich Recht bei den KESB, welche als Gericht organisiert sind, insgesamt etwas höher als bei den anderen KESB.

<sup>12</sup> Wider, Diana (2014): Art. 440–442 ZGB: Behörden und örtliche Zuständigkeit, in: Rosch, Daniel; Büchler, Andrea; Jakob, Dominique (Hrsg.): Erwachsenenschutzrecht, Einführung und Kommentar zu Art. 360 ff. ZGB und VBWV (Art. 440–Art. 442). Basel: Helbing Lichtenhahn Verlag.

<sup>13</sup> KOKES: Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde als Fachbehörde, <[http://www.kokes.ch/assets/pdf/de/publikationen/Empfehlungen\\_Behoerdenorganisation\\_Factsheet.pdf](http://www.kokes.ch/assets/pdf/de/publikationen/Empfehlungen_Behoerdenorganisation_Factsheet.pdf)>, besucht am 24.10.2015.

<sup>14</sup> Botschaft zur Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht), BBl 2006, Seite 7073.

#### D 4.6: Verteilung der formalen Abschlüsse der Mitglieder in den Spruchkörpern der KESB



Quelle: Online-Befragung (N = 130).

Betrachtet man die Kombinationen der vertretenen fachlichen Kompetenzen in den jeweiligen Spruchkörpern der KESB, dann zeigt sich, dass bei 78 Prozent der KESB mindestens je eine Person mit einem Abschluss im Fachbereich Recht sowie in Sozialer Arbeit vertreten ist. Lediglich in vier kleineren KESB im Kanton Wallis sind keine Fachpersonen mit einem formalen Abschluss im Bereich Recht im Spruchkörper vorhanden. Dagegen finden sich bei den als Gericht geführten KESB der Kantone Waadt und Genf ausschliesslich Personen mit Abschlüssen im Bereich Recht im Spruchkörper. Das bedeutet, dass 93 Prozent der KESB über einen interdisziplinär zusammengesetzten Spruchkörper verfügen. Die häufigste Kombination von Disziplinen ist jene zwischen Recht und Sozialer Arbeit, welche bei 75 Prozent der KESB vorkommt.

Wichtig ist gemäss Wider (2014) auch, dass es bei Entscheiden im Spruchkörper eine gleichberechtigte Mitarbeit und Mitverantwortung zwischen den Mitgliedern mit verschiedenen Abschlüssen gibt.<sup>15</sup> Es ist daher von Interesse, welcher Anteil der Verfahren durch Mitglieder mit einem Abschluss im Bereich Recht geführt werden. Gemäss den Angaben der befragten Verantwortlichen ist dies im Durchschnitt bei schätzungsweise der Hälfte der Verfahren der Fall. Der entsprechende durchschnittliche Anteil ist bei den Behörden, die als Gerichte organisiert sind, leicht höher (54%). Es gilt allerdings anzumerken, dass auch bei den Gerichten im Durchschnitt schätzungsweise 37 Prozent der Verfahren durch Mitglieder mit einem Abschluss aus einem anderen Bereich geleitet werden. Lediglich bei 16 der insgesamt 130 antwortenden Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden haben die Verantwortlichen angegeben, dass die Verfahren ausschliesslich durch Mitglieder mit einem Abschluss im Bereich Recht geführt werden. Darunter befinden sich sieben Behörden die als Gericht organisiert sind und neun Verwaltungsbehörden, welche sich vorwiegend in den Kantonen Wallis und Tessin befinden.

Die Interdisziplinarität soll sich neben der fachlichen Zusammensetzung der Behörden auch durch die Art der praktischen Zusammenarbeit ergeben. Wir haben daher die

<sup>15</sup> Vgl. dazu Wider, Diana (2014): Art. 440–442 ZGB: Behörden und örtliche Zuständigkeit, in: Rosch, Daniel; Büchler, Andrea; Jakob, Dominique (Hrsg.): Erwachsenenschutzrecht, Einführung und Kommentar zu Art. 360 ff. ZGB und VBVV (Art. 440–Art. 442). Basel: Helbing Lichtenhahn Verlag, S. 418.



Verantwortlichen der Behörden gefragt, wie die interdisziplinäre Beratung in der Praxis umgesetzt wird. Dazu haben wir den Befragten die in Darstellung D 4.7 aufgeführten Antwortkategorien vorgelegt. Aus der Verteilung der Antworten geht hervor, dass der interdisziplinäre Austausch vor allem bei Fallbesprechungen in der Phase der Abklärung und bei den Entscheidungssitzungen des Spruchkörpers stattfindet. Grundsätzlich sind die angegebenen Werte als hoch zu beurteilen und decken sich mit unseren Beobachtungen im Rahmen der geführten Gespräche bei den verschiedenen Behörden. Zwischen den verschiedenen Organisationsformen der Behörden gibt es bei der interdisziplinären Zusammenarbeit nur bei den Fallbesprechungen in der Phase der Fallaufnahme Differenzen. Aus den Angaben der Vertreterinnen und Vertreter von Behörden, die als Gericht organisiert sind, resultieren signifikant tiefere Werte.

#### D 4.7: Art der interdisziplinären Beratung in der Behörde

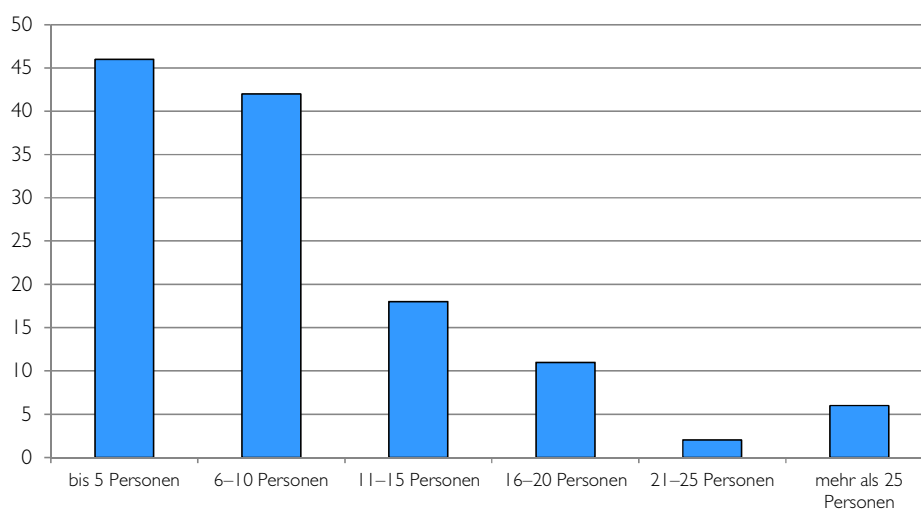
Durch Fallbesprechungen im Rahmen der Entscheidungssitzung des Spruchkörpers	90,8%
Durch Fallbesprechungen in der Phase Abklärung/während des Verfahrens	85,4%
Durch informelle Kontakte des instruierenden Behördenmitglieds mit einem oder mehreren anderen Behördenmitglieder	76,2%
Durch Fallbesprechungen in der Phase der Fallaufnahme	55,4%

Quelle: Online-Befragung (Mehrfachnennungen möglich).

#### Personal für unterstützende Dienste

Neben den personellen Ressourcen im Spruchkörper ist auch das Personal für unterstützende Dienste wie etwa Abklärungen, Rechtsdienst, Revisorat, Administration und Sekretariat von zentraler Bedeutung. Schweizweit sind mindestens 1'210 Personen bei unterstützenden Diensten der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden tätig. In Bezug auf die einzelnen Behörden stellt sich die Frage nach der Grösse der unterstützenden Dienste. In Darstellung D 4.8 haben wir das zur Verfügung stehende Personal in verschiedene Kategorien zusammengefasst und zeigen auf, wie viele Behörden jeweils zu einer Kategorie gehören. Bei der ersten Kategorie (bis 5 Personen) finden sich praktisch ausnahmslos die eher kleineren Behörden der Kantone Wallis und Tessin. Etwa die Hälfte der Behörden verfügt über unterstützende Dienste mit sechs bis fünfzehn Mitarbeitenden. Es gibt jedoch auch sehr grosse Abklärungsdienste wie sie von den Behörden in der Stadt Zürich, im Bezirk Winterthur und Andelfingen, in Basel-Stadt oder dem Tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant (TPAE) des Kantons Genf geführt werden.

D 4.8: Personal für unterstützende Dienste nach Anzahl der Behörden



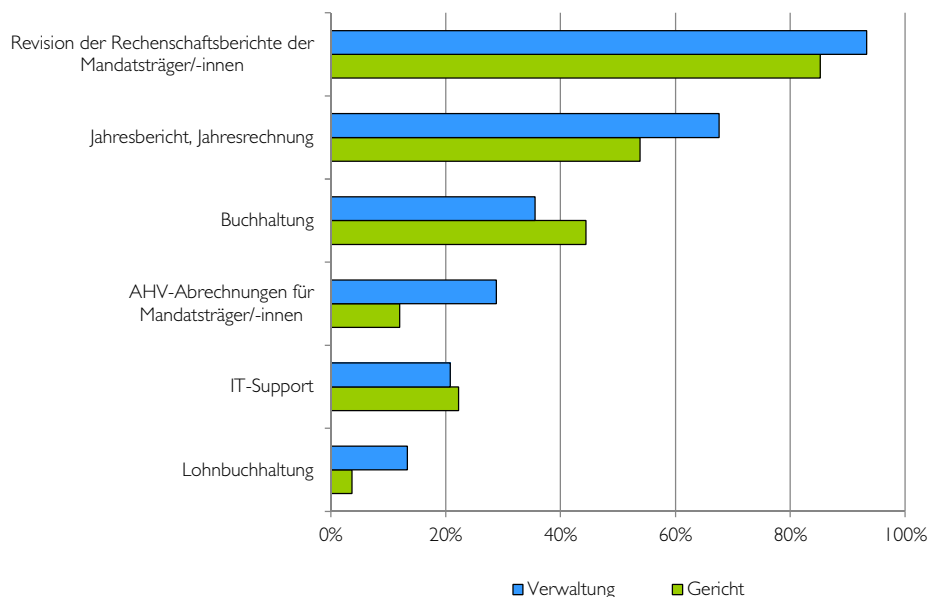
Quelle: Online-Befragung (N = 125).

Betrachtet man die Tätigkeiten der unterstützenden Dienste differenzierter in Bezug auf Behörden, welche selber Abklärungen im Erwachsenen- und Kinderschutz durchführen, zeigt sich, dass die entsprechenden Abteilungen mit sechs bis acht Mitarbeitenden besetzt sind und über personelle Ressourcen von 610 bis 830 Stellenprozenten verfügen. Erwartungsgemäss gibt es zwischen der Grösse der Abklärungsdienste und dem Einzugsgebiet der Behörden einen starken Zusammenhang. Dies zeigt sich auch bei der differenzierten Betrachtung nach Organisationsmodell der Behörden. Hier weisen Behörden, die als Gericht organisiert sind höhere personelle Ressourcen auf. Dies hängt aber vor allem damit zusammen, dass im Einzugsgebiet dieser Modelle mehr Einwohner/-innen leben.

#### Interne Aufgaben der Behörden

Die jeweiligen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden unterscheiden sich nicht nur hinsichtlich der Organisationsform, sondern auch bezüglich des Umfangs der verschiedenen internen Aufgaben. Wie aus Darstellung D 4.9 hervorgeht, werden Revisionen der Rechenschaftsberichte der Mandatsträger/-innen sowie Jahresbericht und Jahresrechnungen vergleichsweise häufig intern erledigt. Die Buchhaltung, AHV-Abrechnungen für Mandatsträger/-innen, IT-Support und Lohnbuchhaltungen werden dagegen öfters durch Dritte erledigt. Mit Ausnahme der Buchhaltung und des IT-Supports übernehmen die Behörden, welche nach dem Verwaltungsmodell organisiert sind, häufiger interne Aufgaben. Das hängt vermutlich damit zusammen, dass die KESB mit Gerichtsmodell eher als Teil eines regionalen Gerichts organisiert sind und daher auf bestehende Strukturen und Ressourcen zugreifen können.

D 4.9: Anteil der Behörden, welche interne Aufgaben selber übernehmen



Quelle: Online-Befragung.

#### 4.1.2 PERSONELLE RESSOURCEN DER BEHÖRDEN

In einer weiteren Frage haben wir die Verantwortlichen der Behörden um eine Einschätzung der personellen Ressourcen gebeten. Die Frage, ob die verfügbaren personellen Ressourcen ausreichend sind, haben 54,7 Prozent der Befragten verneint. Wie aus Darstellung D 4.10 hervorgeht, ergibt sich dabei eine geringe Differenz zwischen den Organisationsformen der Behörden. Vertiefte Analysen haben gezeigt, dass vor allem die Befragten der Gerichte in den Kantonen Aargau und Freiburg der Ansicht sind, dass die personellen Ressourcen nicht ausreichen. Bei den kantonalen Behörden fallen die Antworten der einzelnen KESB innerhalb der Kantone unterschiedlich aus, sodass auf kantonomer Ebene keine generelle Tendenz feststellbar ist.

D 4.10: Einschätzung der personellen Ressourcen

Ausreichend personelle Ressourcen?	Gericht N = 28	Kantonale Behörde N = 36	Kommunale Behörde N = 73	Total alle KESB N = 137
Ja	42,9%	41,7%	47,3%	45,2%
Nein	57,1%	58,3%	51,4%	54,7%
Total	100%	100%	100%	100%

Quelle: Online-Befragung.

Die weiterführenden Analysen zur personellen Situation zeigen, dass es bei einem grossen Teil der Behörden in der Vergangenheit zu Veränderungen der personellen Ressourcen gekommen ist. Bei rund vier Fünfteln der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden hat es eine Aufstockung der personellen Ressourcen gegeben. Lediglich in drei Fällen haben die Befragten von einer Reduktion des Personals berichtet. Dabei handelt es sich ausschliesslich um kommunal organisierte Behörden. Bei 68 Prozent der KESB mit einem Gerichtsmodell und bei 85 Prozent der KESB mit Verwaltungsmodell wur-

den die Ressourcen seit dem 1. Januar 2013 aufgestockt. Diese Aufstockungen bestehen grösstenteils auch noch für das Jahr 2016. Lediglich bei 10 Prozent der Aufstockungen handelte es sich um temporäre Anpassungen der personellen Ressourcen. Die Ausführungen zu den Aufstockungen zeigen keine Systematik im Hinblick auf die verschiedenen Tätigkeitsbereiche der Behörden. So wurden Aufstockungen bei den Pensen der Behördenmitglieder, des Sekretariats, des Revisorats und der Abklärungsstellen genannt.

#### 4.1.3 ZUSTÄNDIGKEITEN FINANZIERUNG

Im Zusammenhang mit den Kosten stellen sich zwei Fragen: einerseits wie die Behörden (Personal und Infrastruktur) finanziert sind und andererseits wer die Kosten von Massnahmen trägt, welche durch die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden initiiert worden sind.

##### Finanzierung der Behörden

In 20 Kantonen ist der Kanton selber Träger der Behörden. Davon kommt in 19 Kantonen der Kanton auch für Personal- und Infrastrukturkosten der KESB auf. Nur im Kanton Obwalden ist die Behörde zwar auf der Ebene des Kantons organisiert, jedoch durch die Gemeinden finanziert. In fünf der sechs Kantone, welche über eine kommunale Trägerschaft verfügen, werden die Personal- und Infrastrukturkosten durch die Gemeinden getragen. Nur im Kanton Tessin beteiligt sich der Kanton zusammen mit den Gemeinden an den Kosten der kommunalen Behörden.

##### Finanzierung von Massnahmen

Vor dem Hintergrund der Kostenfolgen für Massnahmen, welche durch die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde angeordnet werden, stellt sich die Frage bezüglich der Finanzierung der Massnahmenkosten. Wir haben deshalb für ausgewählte Massnahmen erhoben, welche Stellen für die anfallenden Kosten aufkommen. Als Beispiele wurden die Finanzierungen von drei verhältnismässig kostenintensiven Massnahmen abgefragt (sozialpädagogischen Familienbegleitungen, Aufenthalt in Kinder- und Jugendheimen und Aufenthalt in Pflegefamilien).

In Darstellung D 4.11 haben wir die Antworten der Befragten bezüglich der Finanzierung von drei spezifischen Massnahmen im Bereich Kinderschutz aufgeführt. Es zeigt sich, dass vor allem sozialpädagogische Familienbegleitungen (56,3% der Nennungen) und Aufenthalte in Pflegefamilien (40,5% der Nennungen) häufig alleine durch die Gemeinden finanziert werden müssen. Bei den Aufenthalten in Kinder- und Jugendheimen erfolgt oft eine gemeinsame Finanzierung durch Kanton und Gemeinden (46,8% der Nennungen).

## D 4.11: Finanzierung von Massnahmenkosten im Bereich Kinderschutz

	Sozialpädagogische Familienbegleitung	Aufenthalte in Kinder- und Jugendheimen	Aufenthalte in Pflegefamilien
Finanzierung durch Kanton	23,8% (30)	32,5% (41)	32,5% (41)
Finanzierung durch Kanton und Gemeinden zusammen	19,8% (25)	46,8% (59)	27% (34)
Finanzierung durch Gemeinden	56,3% (71)	20,6% (26)	40,5% (51)
Total	100% (126)	100% (126)	100% (126)

Quelle: Online-Befragung.

Die entsprechenden gesetzlichen Regelungen zur Finanzierung finden sich meistens in den Gesetzen zur Sozialhilfe beziehungsweise in den Vereinbarungen über die Platzierung in sozialen Einrichtungen. Im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) zwischen Bund und Kantonen wurde die Sozialhilfe in der alleinigen Regelungs- und Finanzbefugnis der Kantone belassen. In den Kantonen erfolgen die Finanzierung der Sozialhilfe und insbesondere die Lastenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden nach unterschiedlichen Modellen. Die Gemeinden sind daher in unterschiedlicher Art und Weise von den Anordnungen und Massnahmen der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden betroffen.

Werden die Antworten der Befragten auf kantonaler Ebene aggregiert, zeigt sich, dass die Gemeinden in den Kantonen Bern, Nidwalden, Glarus, Basel-Stadt, Appenzell Innerrhoden, Waadt und Genf für alle drei abgefragten Massnahmen ohne Kostenfolgen bleiben. In diesen Kantonen übernimmt der Kanton die Kosten der drei untersuchten Massnahmen. Die Gemeinden sind daher höchstens im Rahmen eines Lastenausgleichs indirekt in die Finanzierung involviert. Bei Aufenthalten in Kinder- und Jugendheimen und beim Aufenthalt in Pflegefamilien sind gemäss Angaben der Befragten auch die Kantone Zug und Basel-Landschaft für die Finanzierung verantwortlich. In den restlichen Kantonen sind die Gemeinden mehrheitlich alleine für die Finanzierung der erwähnten Massnahmen zuständig.

## 4.1.4 EINBEZUG DER GEMEINDEN

Weil die KESB Entscheide treffen, welche je nach Aufgabenteilung beziehungsweise Aufteilung der Kosten zwischen Kanton und Gemeinden in manchen Kantonen für die Gemeinden weitreichende finanzielle Konsequenzen haben können, kommt dem Einbezug der Gemeinden bei Abklärungen und Entscheiden der Behörden eine zentrale Rolle zu. Zudem kann ein Einbezug der Gemeinden dann wichtig sein, wenn diese über wichtige Informationen für Abklärungen verfügen oder insgesamt eine grössere Nähe zu den betroffenen Personen gewährleisten können.

## Vertretung der Gemeinden im Spruchkörper

Grundsätzlich sollte die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde im Sinne ihrer Fachlichkeit unabhängig von den kommunalen Behörden sein. Insbesondere für die Anordnung von Massnahmen sollten die Behörden alleine zuständig sein. Es stellt sich daher

die Frage, ob Vertreter/-innen der Gemeinden im Spruchkörper Einsitz haben sollen. Die Analysen haben gezeigt, dass in den meisten Behörden keine Vertreter/-innen der Gemeinden im Spruchkörper sind. Ausnahmen finden sich in den Kantonen Tessin, Wallis und Basel-Landschaft. Im Kanton Tessin beispielsweise befinden sich in allen Spruchkörpern der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde Vertreter/-innen der Gemeinden. Aber auch im Kanton Wallis sind Vertreter/-innen der Gemeinden bei 27 Behörden involviert. Weiter finden sich im Kanton Basel-Landschaft zwei Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden mit Vertretung der Trägergemeinden im Spruchkörper. Mit Ausnahme der erwähnten Fälle befinden sich in den übrigen Kantonen keine Vertretungen der Gemeinden in den Spruchkörpern der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden.

#### Einbezug der Gemeinden bei Abklärungen

Es ist jedoch vielerorts erwünscht und notwendig, dass die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden bei Abklärungen von Massnahmen eng mit den Verantwortlichen von Gemeinden zusammenarbeiten. Es kann sich dabei je nach Organisation der kommunalen Sozialdienste um Sozialarbeiter/-innen oder um ein führendes Verwaltungs- oder Exekutivmitglied handeln. In Darstellung D 4.12 sind die Angaben zur Häufigkeit des Einbezugs der Gemeinden durch die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden getrennt für die Bereiche Kindes- und Erwachsenenschutz aufgeführt. Es zeigt sich, dass im Bereich des Kindesschutzes 41 Prozent der Behörden und im Bereich des Erwachsenenschutzes 37 Prozent der Behörden die Gemeinden bei Abklärungen und Anordnungen immer oder meistens einbeziehen. Im Vergleich zeigt sich, dass der Einbezug der Gemeinden im Bereich des Kindesschutzes etwas mehr Gewicht hat als beim Erwachsenenschutz.

#### D 4.12: Häufigkeit des Einbezugs von Gemeinden bei Abklärungen

Gemeinden werden bei Abklärungen oder Anordnungen von Massnahmen ...	Kindesschutz N = 129	Erwachsenenschutz N = 128
... immer oder meistens einbezogen	41,1%	37,5%
... in einer Mehrzahl der Fälle einbezogen	11,6%	14,8%
... in weniger als der Hälfte der Fälle einbezogen	14,7%	9,4%
... selten oder gar nicht einbezogen	32,6%	38,3%
Total	100%	100%

Quelle: Online-Befragung.

Betreffend die unterschiedlichen Organisationsformen der Behörden zeigt sich, dass der Einbezug der Gemeinden sowohl im Kindes- als auch im Erwachsenenschutz bei den KESB mit Verwaltungsmodell etwas häufiger ist als bei KESB mit Gerichtsmodell. Insbesondere in den Kantonen Freiburg, Neuenburg, Waadt und Genf werden die Gemeinden bei Abklärungen und Anordnungen selten oder gar nicht einbezogen. Dies ist auch bei 16 von insgesamt 25 KESB im Kanton Wallis der Fall, welche sich an der Online-Befragung beteiligt haben.

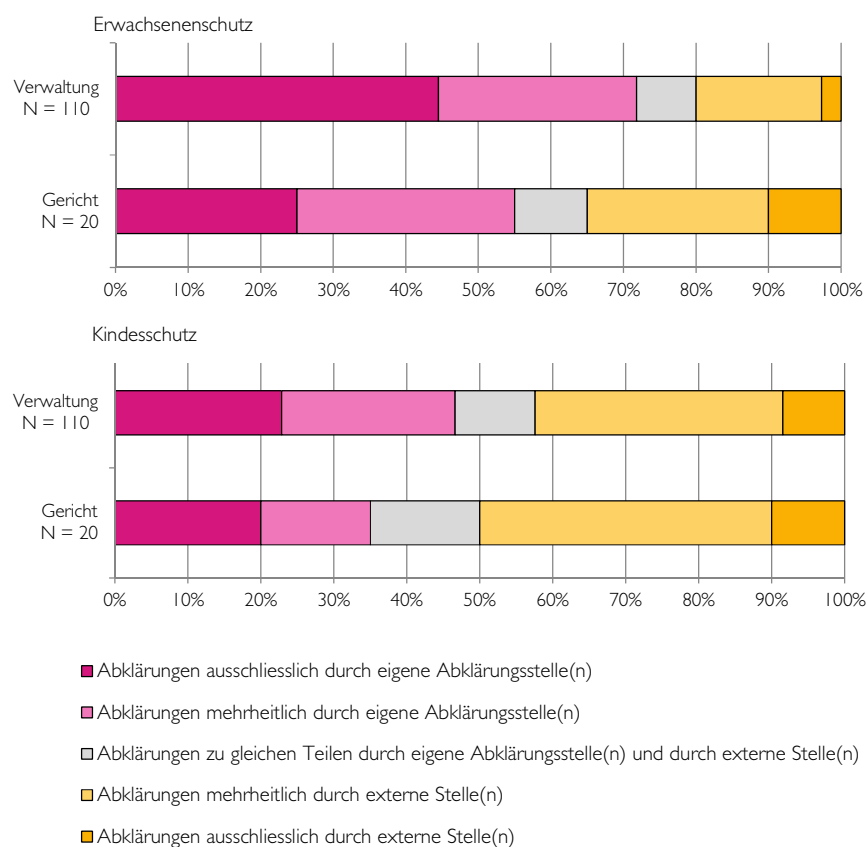
In einer ergänzenden Frage wurde erfasst, ob der Einbezug der Gemeinden bei der Abklärung oder der Anordnung von Massnahmen im Kindes- und Erwachsenenschutz verbindlich geregelt ist. Dabei hat sich gezeigt, dass die Regelungsdichte bei Anordnungen von Massnahmen im Bereich Kindesschutz etwas höher ist. Während bei rund

der Hälfte der antwortenden Behörden im Bereich des Kindesschutzes solche verbindliche Regeln bestehen, trifft dies im Bereich des Erwachsenenschutzes auf 45 Prozent der Behörden zu. Diesbezüglich weisen die kantonalen Behörden eine höhere Regeldichte auf als kommunale Behörden und Gerichte.

#### 4.1.5 ORGANISATION DER ABKLÄRUNGEN

Wie bereits weiter oben erwähnt, unterscheiden sich die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden auch in der Organisation der eigenen Abklärungsstellen. Diese können sich je nach Behörde und den Bereichen Kindes- und Erwachsenenschutz massgeblich unterscheiden. In Darstellung D 4.13 wird ausgewiesen zu welchen Anteilen die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden Abklärungen selber durchführen oder an externe Stellen abtreten. Externe Stellen können einzelne kommunale Sozialdienste, übergeordnete regionale Sozialdienste oder spezifische Kompetenzzentren für die Bereiche des Kindes- oder des Erwachsenenschutzes sein. Aus Darstellung D 4.13 lässt sich ableiten, dass im Bereich Erwachsenenschutz die Mehrheit der Abklärungen durch die KESB erfolgt. Dies ist für Behörden sowohl mit Gerichts- als auch mit Verwaltungsmodell der Fall. Bei den Verwaltungsbehörden ist der entsprechende Anteil jedoch grösser. Auch im Bereich Kindesschutz ist diese Differenz zwischen den Organisationsformen erkennbar. Allerdings werden hier mehrheitlich Abklärungen durch externe Stellen vorgenommen. Die entsprechenden Anteile betragen knapp 45 Prozent bei den Behörden, welche nach einem Verwaltungsmodell organisiert sind und rund 50 Prozent bei den Behörden, welche als Gericht organisiert sind.

#### D 4.13: Abklärungsstellen im Bereich Erwachsenen- und Kinderschutz



Quelle: Online-Befragung.

#### 4.1.6 ORGANISATION DER BEISTANDSCHAFTEN

Auch für die Organisation der Berufsbeistandschaften gib es unterschiedliche Modelle. Aus Darstellung D 4.14 geht hervor, dass bei rund der Hälfte der Behörden die Berufsbeistandschaften durch spezialisierte Dienste mit überkommunaler Trägerschaft geführt werden. Dies trifft gleichermassen für die Bereiche Kindes- und Erwachsenenschutz zu. Für je ein Viertel (Erwachsenenschutz) beziehungsweise ein Fünftel (Kinderschutz) der Behörden werden die Berufsbeistandschaften durch kommunale Sozialdienste geführt. Seltener ist es, dass die Berufsbeistandschaften durch die Behörden selber geführt werden. Dies ist in den Kantonen Schwyz, Zug und Appenzell Innerrhoden sowie bei einigen Behörden der Kantone Basel-Landschaft, St.Gallen und Tessin der Fall. Das Modell bei dem die Berufsbeistandschaften durch die Behörden und die Sozialdienste geführt werden, wird bei einzelnen Behörden in den Kantonen Luzern, Basel-Landschaft, St.Gallen, Tessin und Wallis angewendet. Weiter geht aus Darstellung D 4.14 hervor, dass die Berufsbeistandschaften bei 13 Prozent (Erwachsenenschutz) beziehungsweise 18 Prozent (Kinderschutz) anders geführt werden. Darunter fallen einige regionale Zweckverbände die auch der Rubrik „spezialisierte überkommunale Träger“ zugeordnet werden könnten. Weiter gibt es eine Reihe von Behörden, für welche die Berufsbeistandschaften durch kantonale Ämter oder Dienststellen geführt werden. Dies haben Vertreterinnen und Vertreter von Behörden aus den Kantonen Uri, Freiburg, Basel-Stadt, Waadt, Wallis und Genf angegeben.



## D 4.14: Organisation der Berufsbeistandschaft

Berufsbeistandschaften werden ...	Erwachsenen- schutz	Kindes- schutz
... durch spezialisierte Dienste mit überkommunaler Trägerschaft geführt	63 (50%)	64 (51%)
... durch kommunale Sozialdienste geführt	32 (25%)	25 (20%)
... werden anders geführt	16 (13%)	22 (18%)
... durch KESB geführt	11 (9%)	10 (8%)
... durch KESB und Sozialdienste geführt	5 (4%)	4 (3%)
Total	127 (100%)	125 (100%)

Quelle: Online-Befragung.

Im Zusammenhang mit der Organisation der Berufsbeistandschaften stellen sich auch Fragen zur Organisation der privaten Mandatsträger/-innen. Diese müssen rekrutiert, instruiert und begleitet werden. Die Auswertung der Antworten der Verantwortlichen der Behörden findet sich in Darstellung D 4.15. Es zeigt sich, dass die privaten Mandatsträger/-innen zu grossen Teilen durch die Behörden selber rekrutiert, instruiert und beraten werden. Deutlich weniger häufig wurden diesbezüglich die kommunalen oder regionalen Sozialdienste, Mandatsführungszentren oder andere Stellen genannt. Bei den Behörden, welche als Gerichte organisiert sind, spielen die kommunalen und regionalen Sozialdienste keine Rolle in Bezug auf die Zusammenarbeit mit den privaten Mandatsträgern/-innen. Hier sind entweder die Behörden selber oder aber Mandatsführungszentren aktiv.

## D 4.15: Rekrutierung, Instruktion und Betreuung privater Mandatsträger/-innen

Durch wen werden die privaten Mandatsträger/-innen	... rekrutiert	... instruiert	... beraten
Durch KESB selber	72%	80%	73%
Durch kommunale/regionale Sozialdienste	14%	11%	13%
Durch Mandatsführungszentren	6%	7%	13%
Durch andere Stellen	9%	2%	2%
Total	100%	100%	100%

Quelle: Online-Befragung (N = 127).

Die Behörden setzen im Mittel rund 25 Stellenprozent für die Unterstützung der privaten Mandatsträger/-innen ein. Wird die Anzahl der privaten Mandatsträger/-innen ins Verhältnis zu den personellen Ressourcen der Behörden gesetzt, dann können im Durchschnitt bei einem 10-Prozent-Pensum 70 bis 80 private Mandatsträger/-innen unterstützt werden. Dabei sind aber die Differenzen zwischen den einzelnen Behörden erheblich und es ergeben sich deutliche Skaleneffekte.

## 4.1.7 INSTITUTIONEN MIT VORGELAGERTEN DIENSTLEISTUNGEN

Sowohl in der Online-Befragung als auch an den geführten Gesprächen mit Expertinnen und Experten sowie mit Vertreterinnen und Vertretern einzelner Behörden wurde die Bedeutung der vorgelagerten Dienste immer wieder thematisiert. Diese können einerseits eine präventive Wirkung haben in dem Beratungstätigkeiten zu Problemlö-

sungen oder Vermeidung von Problemen beitragen, mit welchen sich sonst die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden zu befassen hätten. Andererseits spielen vorgelagerte Dienste auch im fachlichen Austausch von Abklärungen von Massnahmen eine wichtige Rolle für die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden. 83 Prozent der befragten Vertreterinnen und Vertreter der Behörden haben in der Online-Befragung angegeben, dass es im Einzugsgebiet ihrer Behörde Organisationen mit vorgelagerten Dienstleistungen gibt, welche die Behörden im Bereich des Erwachsenenschutzes entlasten. Der entsprechende Wert für den Bereich Kinderschutz liegt mit 81 Prozent nur unwesentlich tiefer. Das Fehlen von vorgelagerten Dienstleistungen sowohl im Erwachsenen- als auch im Kinderschutz wurde vor allem von einzelnen Behörden in den Kantonen Wallis und Tessin sowie im Kanton Jura und dem Berner Jura erwähnt.

Als wichtige Stellen werden im Bereich Erwachsenenschutz verschiedene Sozialdienste, Jugend- und Familienberatungsstellen, die Pro Infirmis, die Pro Senectute sowie medizinische Zentren oder Dienste wie etwa die verschiedenen Spitex-Organisationen genannt.

Auch für den Bereich Kinderschutz spielen die Sozialdienste sowie die Jugend- und Familienberatungsstellen eine wichtige Rolle. Ergänzend wurden diesbezüglich auch Schulsozialdienste; kantonale Behörden, welche in den Bereichen Kinder- und Jugendliche tätig sind sowie auf Kinder und Jugendliche spezialisierte psychiatrische Dienste erwähnt.

#### 4.1.8 PIKETTDIENST

Im Zusammenhang mit den Entscheiden der Behörden kommt der Frage nach der Führung eines Pikettdienstes eine wichtige Bedeutung zu. So kann es vorkommen, dass die Behörde für Entscheide oder Einschätzungen bei Notsituationen verfügbar sein sollte. Gemäss den Empfehlungen der KOKES zur Organisation der Behörden sollte die Fachbehörde rund um die Uhr entscheidungsfähig oder anderswie organisiert sein, sodass der er Kindes- und Erwachsenenschutz gewährleistet ist.<sup>16</sup> Im Rahmen der Online-Befragung haben wir daher die Verantwortlichen der Behörden gefragt, ob ein eigener oder allenfalls ein gemeinsamer Pikettdienst geführt wird. Wie aus der Übersicht der Antworten in Darstellung D 4.16 ersichtlich wird, führen im Durchschnitt rund 60 Prozent der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden einen gemeinsamen oder einen eigenen Pikettdienst. Es zeigt sich, dass Gerichte weniger oft über einen Pikettdienst verfügen. Dem entsprechend organisieren die Gerichte den Pikettdienst oft mit anderen Behörden zusammen. Auch bei den kantonalen Behörden wird der Pikettdienst vergleichsweise häufig gemeinsam organisiert. In Bezug auf die Grösse der Behörden (Einzugsgebiet und Personalbestand) gibt es keine Regelmässigkeiten, welche das Führen eines Pikettdienstes erklären können. Auffallend ist hingegen, dass drei Viertel aller Behörden im Kanton Wallis angegeben haben über einen eigenen Pikettdienst zu verfügen.

<sup>16</sup> Vgl dazu KOKES: Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde als Fachbehörde,

<[http://www.kokes.ch/assets/pdf/de/publikationen/Empfehlungen\\_Behoerdenorganisation\\_Factsheet.pdf](http://www.kokes.ch/assets/pdf/de/publikationen/Empfehlungen_Behoerdenorganisation_Factsheet.pdf)>, besucht am 24.10.2015

## D 4.16: Art des Pikettdienstes

	Gericht N = 20	Kantonale Verwaltungs- behörde N = 36	Kommunale Verwaltungs- behörde N = 74	Total alle KESB N = 130
Kein Pikettdienst	40%	8,3%	52,7	38,5%
Eigener Pikettdienst	10%	38,9%	36,5	33,1%
Gemeinsamer Pikettdienst	50%	52,8%	10,8	28,5%
Total	100%	100%	100%	100%

Quelle: Online-Befragung.

Dort wo es keinen eigenen Pikettdienst gibt, bestehen praktisch überall Absprachen mit der Polizei, Ärzten/-innen oder psychiatrischen Kliniken wie bei Notfallsituationen zu verfahren ist.

## 4.1.9 OFFENE ANTWORTEN ZUR UMSETZUNG

Alle KESB wurden nach Faktoren gefragt, welche die Arbeit ihrer Behörde in den ersten drei Jahren am meisten erschwert haben. 125 KESB haben eine Antwort auf diese Frage gegeben. Die offenen Antworten wurden in Kategorien (ab zwei Nennungen) zusammengefasst und präsentieren sich wie folgt:

## D 4.17: Erschwerende Faktoren

Faktoren, die die Arbeit der Behörden in den ersten drei Jahren am meisten erschwert haben	Anzahl Nennungen
Zu wenig Personalressourcen, zu viele übernommene Fälle	63
Allgemeine Aufbauarbeit der Behörde	38
Kritik durch Medien, Öffentlichkeit, Politik	33
Probleme mit der EDV	26
Überführung alte Massnahmen in neues Recht	25
Zusammenarbeit mit den Gemeinden	16
Falsche Erwartungen des Umfelds	15
Fehlende Kompetenz Personal	13
Fluktuationen in der KESB	12
Probleme mit Beistandschaften	9
Schlechte Qualität der übernommenen Dossiers	8
Hohe Zahl Gefährdungsmeldungen	7
System mit Finanzierung der Kosten für die Massnahmen durch Gemeinden	6
Schwierigkeiten mit der Organisation der KESB	6
Fehlende Prüfung niederschwelliger Angebote, fehlende subsidiäre Dienste	6
Erstellen von Statistiken, Ausfüllen von Fragebogen	6
Probleme mit Sozialdiensten	5
Fehlen von Hilfsmitteln für die tägliche Arbeit	5
Anstieg Fallzahl	5
Zu wenig Angebote für Platzierungen	3
Eltern, die ihren Streit über die KESB austragen	2

Quelle: Online-Befragung (Angaben von 125 KESB).

Am häufigsten hat also die Ressourcensituation die Arbeit der KESB erschwert. Ebenfalls zentral sind Aufgaben, die unter den allgemeinen Aufbau der Behörde fallen. Für eine grosse Zahl an KESB, die 2013 neu gegründet worden sind, hat dies einen grossen Einfluss auf die Arbeit in den ersten drei Jahren gehabt. Als dritthäufigster Faktor, welcher die Arbeit der KESB erschwert hat, wird die Kritik von aussen gegenüber der KESB genannt, danach folgen Probleme mit der EDV sowie die Überführung bestehender Massnahmen in das neue Recht. Der letzte Punkt wurde insbesondere von KESB, die im Gerichtsmodell organisiert sind, aufgeführt.

Eine weitere offene Frage in der Online-Befragung ging Faktoren nach, welche die Arbeit der KESB seit 2013 am meisten unterstützt haben. 114 KESB haben sich hierzu geäussert, wobei sich die Nennungen wie folgt präsentieren:

#### D 4.18: Unterstützende Faktoren

Faktoren, die die Arbeit der Behörden in den ersten drei Jahren am meisten unterstützt haben	Anzahl Nennungen
Motivation der Mitarbeitenden	31
Erfahrung der Mitarbeitenden	28
Gute Zusammenarbeit mit Partnern (insbesondere Sozialdienste)	26
Unterstützung der (Träger-)Gemeinden	21
Aufstockung von Ressourcen	20
Unterstützung und Verständnis der Partner	19
Zusammenhalt/Zusammenarbeit im Team	18
Intrakantonale Zusammenarbeit der KESB	15
Belastbarkeit der Mitarbeitenden	8
Grundsätzlich gute (neue) Organisationsstruktur	8
Unterstützung durch die KOKES	7
Gutes EDV-System	5
Fortbildungen	5
Einbettung der KESB in bestehende Strukturen	4
Gute Vorbereitung der Reform	3
Austausch mit KESB in anderen Kantonen	3
Zentrale Organisation der Berufsbeistandschaften	2

Quelle: Online-Befragung (Angaben von 114 KESB).

Am häufigsten werden Faktoren genannt, welche die Mitarbeitenden betreffen. So geben 31 beziehungsweise 28 KESB an, dass die Motivation der Mitarbeitenden respektive deren Erfahrung die Arbeit der Behörde am meisten unterstützt hätten. Ein weiterer Faktor ist die gute Zusammenarbeit mit externen Partnern, wobei hier am häufigsten die Sozialdienste der Gemeinden genannt werden. Ein oft genannter positiver Aspekt ist zudem die Unterstützung der Behörden durch die (Träger-)Gemeinden. Dass dieser Aspekt auch von vielen KESB als erschwerender Faktor genannt worden ist (siehe Darstellung D 4.17) gibt einen Hinweis darauf, dass die Zusammenarbeit mit den Gemeinden durchaus unterschiedlich verlaufen ist.

## 4.2 KENNZAHLEN ZU LEISTUNGEN UND KOSTEN

Der heterogene Vollzug des Kindes- und Erwachsenenschutzrechtes stellt eine grosse Herausforderung dar, wenn es darum geht, Leistungen und Kosten der KESB schweizweit zu erfassen und miteinander zu vergleichen. Auf folgende Schwierigkeiten ist dabei insbesondere hinzuweisen:

- *Die Statistiken vor 2013 erweisen sich als unzuverlässig:* Die KOKES hat von 1996 bis 2012 eine Statistik der Massnahmen im Kindes- und Erwachsenenschutz geführt. Es gibt Anzeichen dafür, dass Daten nicht korrekt an die KOKES übermittelt worden sind. So zeigten sich beispielsweise im Kanton Bern nach 2013 erhebliche Differenzen zwischen den (vorher) gemeldeten und tatsächlich an die neuen Behörden übertragenen Massnahmen.<sup>17</sup>
- *Die Erfassung der Leistungen seit 2013 ist nur bedingt mit derjenigen vor 2013 zu vergleichen:* Vor 2013 wurden nur Daten über die Anzahl Personen mit Schutzmassnahmen statistisch erfasst, Angaben über Abklärungen, die nicht zu einer Massnahme geführt haben, wurden in der Statistik der KOKES nicht aufgeführt. Per 1.1.2013 wurde im Erwachsenenschutz ein neues Massnahmensystem eingeführt. Die KOKES nutzte diese Gelegenheit, auch die Erhebungsform anzupassen. Neu werden die Daten elektronisch direkt ab den Fallführungssystemen der KESB erhoben, und es werden nicht nur die Anzahl Personen mit Schutzmassnahmen (bestehende und neu angeordnete), sondern auch weitere Parameter (z.B. Indikation, Gefährdungsmeldung, nicht massnahmengebundene Aufgaben) erhoben.
- *Die neuen gesetzlichen Grundlagen lassen nur bedingte Vergleiche zu:* Altrechtliche Massnahmen werden nicht eins zu eins in Massnahmen nach dem neuen Recht überführt. Auch daher ist ein Vergleich der Anzahl von Massnahmen vor und nach der Revision des ZGB problematisch.
- *Die Statistiken der KOKES zu den Leistungen aus den Jahren 2013 und 2014 können nicht genutzt werden:* Die KOKES rechnet mit einer Einführungszeit von zwei bis drei Jahren, um zu verlässlichen und vergleichbaren Zahlen zu gelangen. Hier kommt erschwerend dazu, dass manche Behörden und Kantone den Aufwand für die Führung der Statistik kritisieren und nur beschränkten Nutzen in der Erfassung der Zahlen für die KOKES zur Steuerung ihrer KESB sehen. Ausserdem hat der Bund kein verbindliches, gesamtschweizerisches Statistikmodell erarbeiten lassen. Die Zahlen für das Jahr 2013 und 2014 wurden nicht veröffentlicht.
- *Keine konsolidierten Angaben über Kosten vor 2013:* Es war im Vorfeld der Errichtung der KESB nicht möglich, die Kosten des alten Systems einigermaßen zuverlässig zu eruieren.<sup>18</sup> Gründe dafür sind unter anderem in der grossen Zahl der Gemeinden zu finden, welche selbst keine klaren Aussagen zu den Kosten ihrer Vormundschaftsbehörden machen konnten.

<sup>17</sup> Vgl. Kanton Bern. Parlamentarischer Vorstoss Rudin 062-2015, Antwort des Regierungsrats vom 26.8.2015. <<http://www.gr.be.ch/etc/designs/gr/media.cdwsbinary.DOKUMENTE.acq/8b086bd1f08149ef911c21612df4d81f332/5/PDF/2015.RRGR.201-Vorstossantwort-D-113097.pdf>>.

<sup>18</sup> Vgl. Haefeli, Christoph (2015): Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (KESR) und Kindes und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) unter Dauerbeschuss, in: Jusletter 9. Februar 2015, Seite 9 ff.

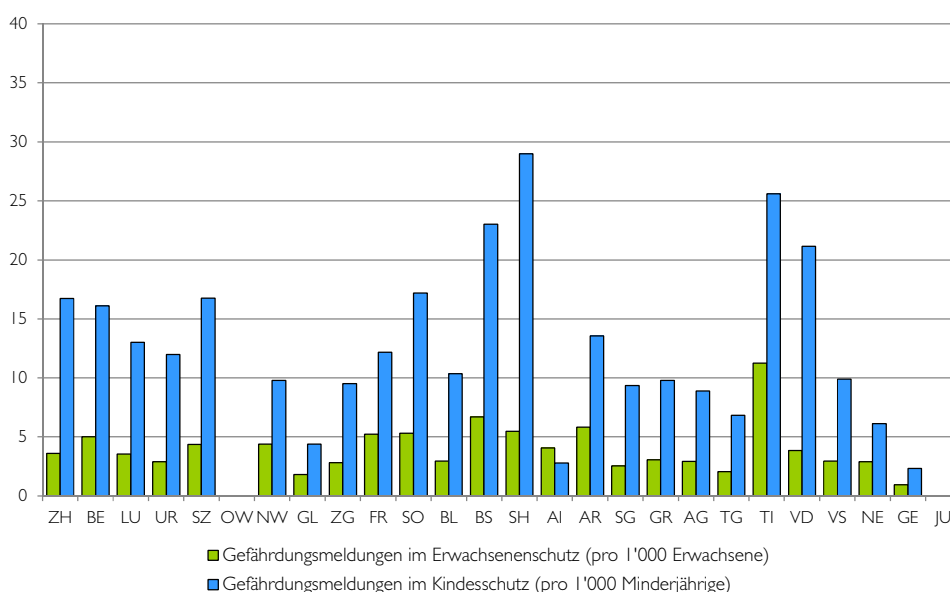
Um in der vorliegenden Evaluation dennoch Aussagen über die Leistungen und Kosten im Kindes- und Erwachsenenschutzbereich zu machen, wurden zum einen ausgewählte Kenngrößen in der Breitenbefragung erhoben (z.B. zur Anzahl Gefährdungsmeldungen, Zahl der geführten Mandate, Kosten und Einnahmen pro KESB). Zum anderen wurden in den Fallstudien mittels Gesprächen sowie mit der Analyse von Statistiken der KESB, aber auch der Kantone und Gemeinden Angaben zu Leistungen und Kosten im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht aufbereitet.

#### 4.2.1 GEFÄHRDUNGSMELDUNGEN

Die Anzahl der Gefährdungsmeldungen ist ein möglicher Indikator wie das Ausmass der Belastung der einzelnen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden gemessen und verglichen werden kann. Im Rahmen der Online-Befragung haben wir daher die Verantwortlichen der Behörden gebeten, uns die Anzahl der Gefährdungsmeldungen für das Jahr 2014 zu nennen. Damit diese Zahlen vergleichbar sind, haben wir die Angaben auf kantonaler Ebene aggregiert und ins Verhältnis zur Anzahl der erwachsenen und der minderjährigen Bevölkerung gesetzt.

Im Jahr 2014 haben die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden schweizweit mindestens 24'527 Gefährdungsmeldungen für Erwachsene und mindestens 21'879 Gefährdungsmeldungen für Kinder erfasst. Somit betreffen rund 53 Prozent der Gefährdungsmeldungen Personen im Erwachsenenalter. Vergleicht man die Anzahl der Gefährdungsmeldungen für Kinder und Erwachsene in den Kantonen in Darstellung D 4.19, zeigt sich unter anderem, dass die Zahl der Meldungen im Kinderschutz pro 1'000 Minderjährige in den Kantonen Schaffhausen, Basel-Stadt, Tessin und Waadt am höchsten ist. Dagegen erfolgen in den Kantonen Appenzell Innerrhodens und Genève schweizweit am wenigsten Meldungen. Im Bereich des Erwachsenenschutzes sind die Meldungen pro 1'000 Erwachsene in den Kantonen Tessin, Basel-Stadt, Schaffhausen und Appenzell-Ausserrhodens am höchsten. Vergleichsweise wenige Gefährdungsmeldungen gibt es dagegen in den Kantonen Glarus und Genève.

D 4.19: Anzahl Gefährdungsmeldungen



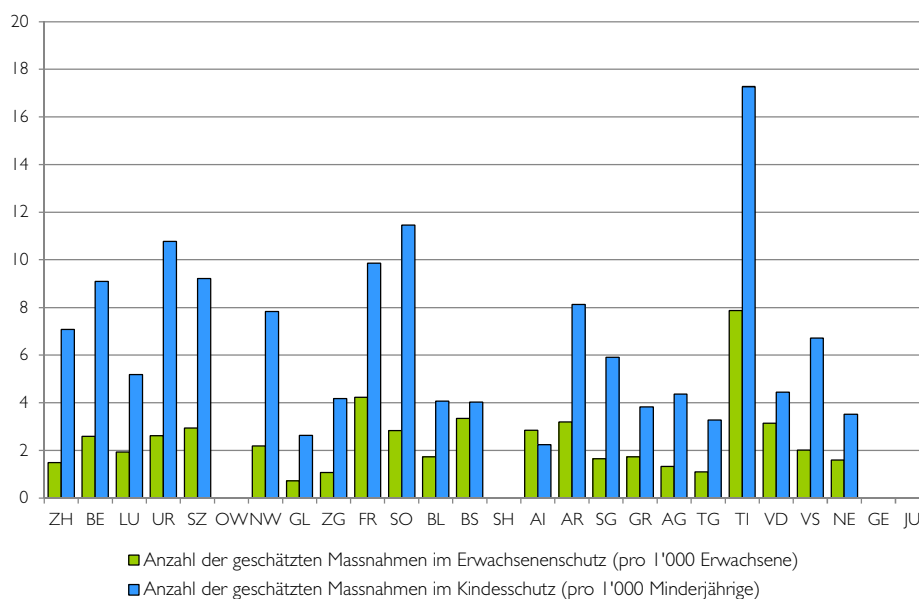
Quellen: Online-Befragung; Bundesamt für Statistik: Ständige Wohnbevölkerung nach Kanton, am 31.12.2014.

Insgesamt lassen sich jedoch keine erklärbaren Muster ableiten, welche entweder mit der Organisation der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden oder mit anderen externen Faktoren wie dem Grad der Urbanisierung oder allenfalls kulturellen Aspekten erklärt werden können. Auch das Niveau der Gefährdungsmeldungen scheint sich erratisch, ohne Gesetzmässigkeiten zwischen den Kantonen zu verändern. Einzig das Verhältnis zwischen der Anzahl der Gefährdungsmeldungen für Erwachsene und Kinder scheint eine gewisse Konstanz auszuweisen. Dieser Befund legt den Schluss nahe, dass es sich bei den unterschiedlichen Niveaus der Gefährdungsmeldungen in erster Linie um Unterschiede in der Erfassung beziehungsweise der Definition von Gefährdungsmeldungen handelt. Hinweise bezüglich unterschiedlicher Definitionen haben sich aus mehreren Gesprächen mit Fachpersonen aus diversen Kantonen ergeben. So werden mancherorts alle polizeilichen Meldungen standardmässig als Gefährdungsmeldung erfasst, wo andernorts lediglich Meldungen bei denen Abklärungen geführt werden als Gefährdungsmeldung erfasst und ausgewiesen werden.

Betrachtet man die Anzahl der Gefährdungsmeldungen innerhalb von Kantonen, welche mehrere KESB aufweisen, lassen sich auch dort keine erklärbaren Muster ableiten. So liegt die Anzahl der Gefährdungsmeldungen in den KESB der städtischen Zentren in den Kantone Zürich, Luzern und St.Gallen im Mittelfeld der verschiedenen KESB. In den Kantonen Bern, Aargau und Wallis nehmen die KESB der städtischen Zentren dagegen bei den Gefährdungsmeldungen eine Spitzenposition ein. Weiter besteht auch kein nachweisbarer Zusammenhang zwischen der Anzahl der Gefährdungsmeldungen pro 1'000 Personen und der Grösse des Einzugsgebiets der KESB, dem Personalbestand (FTE) und den unterschiedlichen Organisationsmodellen der KESB.

In einem weiteren Analyseschritt haben wir geprüft, ob es bei der Anordnung von Massnahmen und der Zahl der Gefährdungsmeldungen einen Zusammenhang gibt. So wäre es beispielsweise denkbar, dass sich trotz unterschiedlichem Niveau bei den Gefährdungsmeldungen die Anzahl der angeordneten Massnahmen als Folge der Überprüfung von Gefährdungsmeldungen weniger stark unterscheidet. Die Verantwortlichen der Behörden haben dazu den Anteil der Gefährdungsmeldungen geschätzt, welcher zu einer Massnahme führt. Erwartungsgemäss ergaben sich erhebliche Differenzen bei dieser Einschätzung. Im Durchschnitt kommt es nach Einschätzung der Befragten bei 58 Prozent der Meldungen im Erwachsenenschutz zu einer Massnahme. Beim Kinderschutz beträgt die Schätzung des entsprechenden Anteils 56 Prozent. In Darstellung D 4.20 wird die geschätzte Anzahl der Massnahmen im Kindes- und Erwachsenenschutz wiederum auf der Ebene der Kantone aggregiert ausgewiesen. Es ergibt sich im Vergleich zu den Gefährdungsmeldungen – mit Ausnahme des allgemein tieferen Niveaus – kein wesentlich anderes Bild in Bezug auf die Verteilung der Massnahmen zwischen den Kantonen.

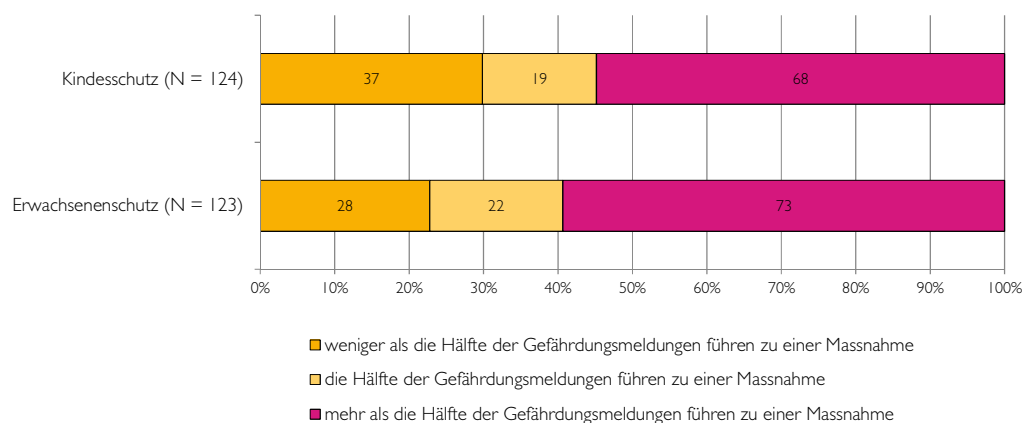
D 4.20: Anzahl der geschätzten Massnahmen



Quellen: Online-Befragung; Bundesamt für Statistik: Ständige Wohnbevölkerung nach Kanton, am 31.12.2014.

Im Folgenden gehen wir daher noch etwas detaillierter auf den Anteil der Gefährdungsmeldungen ein, der zur Anordnung von Massnahmen führt. In Darstellung D 4.21 wurden die entsprechenden Schätzungen der Befragten zur besseren Vergleichbarkeit in drei Gruppen zusammengefasst.<sup>19</sup> Insgesamt zeigt sich, dass gemäss den Einschätzungen der Befragten im Bereich des Erwachsenenschutzes Gefährdungsmeldungen insgesamt häufiger zu Massnahmen führen als beim Kinderschutz.

D 4.21: Anteil der Gefährdungsmeldungen, der zur Anordnung von Massnahmen führt



Quellen: Online-Befragung.

<sup>19</sup> Weniger als die Hälfte: bis 44 Prozent, die Hälfte: 45 bis 55 Prozent, mehr als die Hälfte: 56 Prozent und mehr.

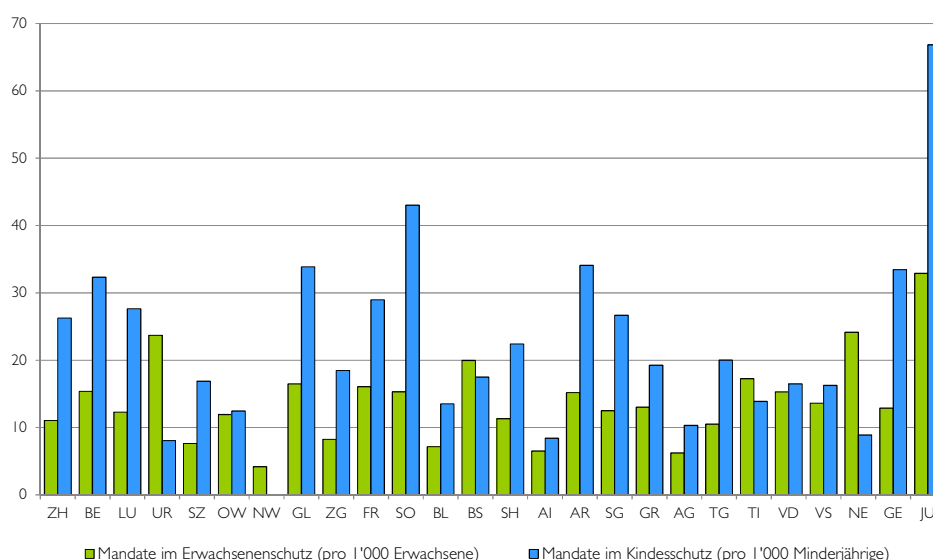


#### 4.2.2 MANDATE

Ähnlich wie die Anzahl der Gefährdungsmeldungen gibt auch die Anzahl der geführten Mandate einen Eindruck hinsichtlich der Leistungen der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden. Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden haben im Rahmen der Online-Befragung 82'231 Mandate für erwachsene Personen und 38'082 Mandate für Kinder erfasst. Durchschnittlich betreffen rund 68 Prozent der geführten Mandate erwachsene Personen. In Darstellung D 4.22 haben wir die aktuell geführten Mandate (Stand November 2015) im Kindes- und Erwachsenenschutz pro Kanton aggregiert. Dabei lassen sich beim dargestellten Muster kaum Parallelen zur oben aufgeführten Darstellung der Gefährdungsmeldungen erkennen. In den Kantonen Jura, Solothurn, Glarus und Appenzell Ausserrhoden werden im Verhältnis zur Bevölkerungsgrösse am meisten Mandate im Kinderschutz geführt. Verhältnismässig gering ist die Zahl der entsprechenden Mandate dagegen in den Kantonen Uri, Appenzell Innerrhoden und Neuenburg. Betrachtet man die Verteilung der Mandate im Bereich des Erwachsenenschutzes pro 1'000 Erwachsene, dann zeigt sich, dass in den Kantonen Jura, Neuenburg und Uri am meisten Mandate für Erwachsene geführt werden. Vergleichsweise wenig Mandate für Erwachsene werden dagegen in den Kantonen Nidwalden, Aargau und Appenzell Innerrhoden geführt. In der Regel schwankt die Anzahl der geführten Mandate im Erwachsenenschutz zwischen 10 und 20 Mandaten pro 1'000 erwachsenen Personen. Bei Kinderschutz liegt der Range zwischen 10 und 30 Mandaten pro 1'000 Minderjährige.

Weiterführende Analysen haben keinen Zusammenhang zwischen der Anzahl der Mandate und der Grösse des Einzugsgebiets der KESB, dem Personalbestand der KESB (Stellen FTE), und dem Organisationsmodell der Behörden gezeigt.

D 4.22: Anzahl der aktuell geführten Mandate im Erwachsenen- und Kinderschutz



Quellen: Online-Befragung, Stand Herbst 2015; Bundesamt für Statistik: Ständige Wohnbevölkerung nach Kanton, am 31.12.2014.

Im Zusammenhang mit der Führung der Mandate stellt sich die Frage, ob diese durch private Beistände oder Berufsbeistände geführt werden. Schweizweit sind rund 7'900 Berufsbeistände und über 28'000 private Mandatsträger/-innen aktiv. Darstellung D 4.23 gibt einen Überblick darüber, wie viele Mandate durch professionelle und private Träger/-innen geführt werden. Es zeigt sich, dass im Bereich des Erwachsenenschutzes rund 46 Prozent der Mandate durch private Mandatsträger/-innen geführt werden. Im Bereich Kinderschutz liegt der entsprechende Anteil mit rund 11,5 Prozent deutlich tiefer. Während im Bereich des Erwachsenenschutzes oft auf private Mandatsträger/-innen abgestützt wird, spielen im Bereich Kinderschutz dagegen professionelle Beistände beziehungsweise Mandatsführungszentren eine wichtigere Rolle.

D 4.23: Mandate durch private und professionelle Beistände

	Erwachsenenschutz N = 82'231	Kinderschutz N = 38'082
Mandate durch Berufsbeistandschaften	54,1%	88,5%
Mandate durch private Mandatsträger/-innen	45,9%	11,5%
Total	100%	100%

Quelle: Online-Befragung.

Analysiert man die Anzahl der Mandatsträger/-innen, welche in den Bereichen Erwachsenenschutz und Kinderschutz aktiv sind, dann zeigt sich, dass fast drei Viertel der Mandatsträger/-innen Privatpersonen sind. Die Anzahl der Berufsbeistände ist dagegen bedeutend kleiner. Selbstverständlich ist aber davon auszugehen, dass die professionellen Beistände im Vergleich zu den privaten Beiständen deutlich mehr Mandate führen.

#### 4.2.3 AUSGEWÄHLTE MASSNAHMEN

Im Folgenden zeigen wir die Häufigkeit einiger spezifischer Massnahmen auf, wie sie im Jahr 2014 durch die KESB entschieden worden sind. Dabei handelt es sich einerseits um besonders einschneidende Massnahmen im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht sowie neuere Verfahren im Bereich des Kinderschutzes. Es geht dabei vor allem um eine quantitative Einschätzung dieser Massnahmen und Verfahren.

##### Aufhebung der elterlichen Obhut

Die Aufhebung der elterlichen Obhut nach Art. 310 ZGB ist eine Massnahme im Kinderschutz, die nur dann zur Anwendung kommt, wenn die Kindeswohlgefährdung nicht mit mildereren Massnahmen abgewendet werden kann. Sie erfolgt auf Anordnung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde und hat zur Folge, dass das Kind ausserhalb der Familie in einer Pflegefamilie oder in einer geeigneten Institution wie etwa einem Kinder- oder Jugendheim untergebracht wird. Gemäss Angaben aus der Befragung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden wurden im Jahr 2014 schweizweit in insgesamt 1'518 Fällen über einen Entzug des Aufenthaltsbestimmungsrechts entschieden. Gemäss Einschätzung der Verantwortlichen wurden im Durchschnitt rund 30 Prozent der entsprechenden Entscheide im Einvernehmen mit den Eltern getroffen. Setzt man die entsprechende Zahl in das Verhältnis zur Zahl der Kinder in der Schweiz, dann ergeben sich schätzungsweise 0,66 Fälle pro 1'000 Kinder bei denen die Eltern nicht mit der Aufhebung der elterlichen Obhut einverstanden waren.

### Fürsorgerische Unterbringung

Die fürsorgerische Unterbringung dient dagegen dem Schutz erwachsener Personen, wenn die Gewährleistung einer nötigen Behandlung oder Betreuung nicht anders erfolgen kann. Die Unterbringung erfolgt auf Anordnung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (Art. 428 Abs.1 ZGB) und bezieht sich auf stationäre Einrichtungen wie geschlossene Abteilungen von psychiatrischen Kliniken und Alters- und Pflegeeinrichtungen. Nach spätestens sechs Wochen ab der ärztlichen Unterbringung muss ein vollstreckbarer Unterbringungsentscheid der KESB vorliegen, sonst fällt die fürsorgerische Unterbringung automatisch dahin (Art. 429 Abs. 2 ZGB). Alle fürsorgerischen Unterbringungen sind gemäss Art. 431 Abs. 2 periodisch zu überprüfen. Die erste Überprüfung hat innert sechs Monaten nach Beginn der Unterbringung zu erfolgen. In Darstellung D 4.24 ist ersichtlich, wie oft die verschiedenen Entscheide im Rahmen der fürsorgerischen Unterbringung im Jahr 2014 angeordnet wurden.

#### D 4.24: Anzahl Entscheide betreffend fürsorgerische Unterbringung

Anordnungen der KESB (Art. 428 Abs. 1 ZGB)	1'116
„Verlängerungen“ ärztlicher Anordnungen (Art. 429 Abs. 2)	1'752
Periodische Überprüfungen (Art. 431 ZGB)	876

Quelle: Online-Befragung.

### Anhörungen im Kinderschutz

Gemäss Art. 314a ZGB sollen Kinder bei Verfahren nach Möglichkeit angehört werden. Das Kind wird dabei durch die Kinderschutzbehörde oder durch eine beauftragte Drittperson in geeigneter Weise persönlich angehört, soweit nicht sein Alter oder andere wichtige Gründe dagegen sprechen. Wie aus Darstellung D 4.25 hervorgeht, schätzen die Befragten, dass in rund 64 Prozent aller Fälle eine Anhörung von Kindern erfolgt ist. In 28 Prozent der Fälle war eine Anhörung aufgrund des Alters oder einer Behinderung nicht möglich. In rund 8 Prozent der Fälle wurde aus anderen Gründen auf eine Anhörung verzichtet.

#### D 4.25: Anteil von Fällen im Bereich Kinderschutz, bei welchen Kinder angehört werden ein (Art. 314a ZGB)

Fälle mit Anhörung von Kindern	63,9%
Fälle ohne Anhörung von Kindern aufgrund des Alters oder einer Behinderung	28,2%
Fälle ohne Anhörung aus anderen Gründen	7,9%

Quelle: Online-Befragung.

### Kindesvertretungen

Im Jahr 2014 wurden in der ganzen Schweiz mindestens 427 Kindesvertretungen (Art. 314a<sup>bis</sup> ZGB) von den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden angeordnet.

### Entscheide betreffend die elterlichen Sorge

Alle Entscheide als Folge der gemeinsamen elterlichen Sorge seit 1. Juli 2014 bis zum 30. Juni 2015 sind in Darstellung D 4.26 aufgeführt. Dabei haben wir uns bei der Online-Befragung auf jene Varianten konzentriert, bei denen es einen Entscheid der KESB

benötigt. Am häufigsten dürften Fälle sein, bei denen die Eltern das gemeinsame Sorgerecht gemeinsam erklären.

#### D 4.26: Entscheide als Folge der gemeinsamen elterlichen Sorge

Entscheid für gemeinsame elterliche Sorge gegen den Willen eines Elternteils	764
Entscheid für alleinige elterliche Sorge eines Elternteils im Einvernehmen mit den Eltern	509
Entscheid für alleinige elterliche Sorge eines Elternteils gegen den Willen eines Elternteils	88

Quelle: Online-Befragung.

#### 4.2.4 KOSTEN DER BEHÖRDE

Schweizweit sind 715 Personen in den Spruchkörpern der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden tätig. Weitere 1'210 Personen sind in unterstützenden Diensten der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden im Rechtsdienst, bei Abklärungsdiensten, im Revisorat oder in Bereichen der Administration tätig. Dazu kommen rund 7'900 Berufsbeistände und über 28'000 private Mandatsträger/-innen, welche im Rahmen des Kindes- und Erwachsenenschutzes tätig sind. Gemäss unserer Erhebung kann davon ausgegangen werden, dass die Kosten für die Behörden gesamtschweizerisch mindestens 255 Millionen Franken betragen.<sup>20</sup> Diese Zahl basiert auf den Angaben von 81 Behörden. Nicht berücksichtigt sind dabei die Kosten der Behörden in den Kantonen Appenzell-Innerrhoden, Aargau, Neuenburg, Waadt sowie einiger weiterer KESB, welche sich auf verschiedene Kantone verteilen.<sup>21</sup>

Weil in Bezug auf die Kosten der Behörden nur teilweise Informationen aus den Geschäftsberichten entnommen werden können, haben wir die Nettokosten (Aufwandüberschuss) für alle Behörden abgefragt. Dabei hat sich gezeigt, dass bei einigen zentral organisierten Behördenstrukturen die entsprechenden Informationen zum Aufwand der Behörden vorliegen, aber nur in aggregierter Form vorhanden sind. Für eine Reihe von Verantwortlichen der Behörden waren die entsprechenden Angaben nicht verfügbar oder wurden im Rahmen der Erhebung nicht angegeben. Wie aus Darstellung D 4.27 hervorgeht, konnten für die Analysen zu den Nettokosten Informationen von 81 Behörden berücksichtigt werden. Weil die Kosten im Verhältnis zur Grösse des Einzugsgebiets und zum Umfang der Leistungen variieren, haben wir versucht, mit den verfügbaren Daten Indikatoren zu bilden, welche diesem Umstand Rechnung tragen. Betrachtet man in der zweiten Zeile die Höhe der durchschnittlichen Nettokosten pro Behörde, dann zeigt sich, dass durchschnittliche Nettokosten in der Höhe von 3,15 Millionen Franken anfallen.

<sup>20</sup> Diese Schätzung bezieht sich auf die Angaben in der Online-Befragung und basiert auf den Antworten von 95 Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden, ohne Angaben der Gerichte der Kantone Waadt und Aargau. Dort wo die KESB auch die Berufsbeistandschaften führen, sind auch diese Kosten enthalten.

<sup>21</sup> Von den Behörden in diesen Kantonen haben wir keine Angaben zu den Nettokosten erhalten.

D 4.27: Durchschnittliche Kosten der Behörden im Jahr 2014

	Gericht N = 4	Kantonale Behörde N = 22	Kommunale Behörde N = 55	Total alle KESB N = 81
Höhe der Nettokosten (in Mio. CHF)	3.68	7.79	1.25	3.15
Nettokosten pro Einwohner/-in (in CHF)	23.30	32.50	22.20	25.10
Kosten pro FTE (Behörden und unterstützende Dienste) (in CHF)	287'455.-	144'912.-	128'016.-	142'724.-

Quelle: Online-Befragung.

Der Vergleich zwischen den Organisationsformen zeigt gewisse Differenzen. Es ist zu berücksichtigen, dass die entsprechenden Angaben bei den Gerichten auf lediglich vier Fällen beruhen. Auch lassen die die Durchschnittskosten an sich keinen direkten Vergleich zu. Dieser ist am ehesten über relative Werte zum Beispiel die Nettokosten pro Einwohner/-in im Einzugsgebiet möglich. Die durchschnittlichen Kosten liegen Schweizweit bei 25.10 Franken pro Einwohner/-in. Die kommunalen Modelle weisen einen Wert von 22.20 Franken pro Kopf, die KESB an Gerichten 23.30 Franken und die KESB bei kantonalen Stellen 32.50 Franken pro Kopf aus. Aus diesem Vergleich lassen sich aber keine direkten Informationen in Bezug auf die Effizienz der einzelnen Modelle ableiten, weil der Umfang der Leistungen unterschiedlich sein kann (Führung von Berufsbeistandschaften durch die KESB, Ausmass der Abklärungen usw.). Wir haben dennoch versucht, die Führung der Berufsbeistandschaften aus den Kosten auszuklammern. Diese fallen primär bei den KESB ins Gewicht, welche bei kantonalen Verwaltungsstellen angesiedelt sind (bei den kommunalen KESB sind die berechneten Veränderungen der Kosten minim): Es zeigt sich, dass die Kosten bei den kantonalen Fachbehörden sich auf 27.80 Franken pro Kopf reduzieren. Damit liegen die Werte insgesamt nicht sehr weit auseinander. Dennoch ist Vorsicht geboten, da für einen methodisch sachgerechten Vergleich der Umfang der Leistungen besser bekannt sein müsste.

Schliesslich werden in der letzten Zeile von Darstellung D 4.27 die durchschnittlichen Kosten in Bezug zu einer 100-Prozent-Stelle (FTE: Full-time equivalent) berechnet. Weil es sich dabei um Vollkosten handelt, dürfen die berechneten durchschnittlichen Kosten nicht als reine Lohnkosten betrachtet werden. Der Vergleich zeigt lediglich, dass die Kosten pro Vollzeitstelle in Behörden mit einem Gerichtsmodell deutlich höher liegen. Die Gründe dazu können sowohl bei höheren Infrastruktur- als auch bei höheren Lohnkosten liegen.

Damit die Höhe der durchschnittlichen Nettokosten einen stärkeren Bezug zur Organisationsform der Behörden erhalten, weisen wir in Darstellung D 4.28 die Nettokosten in Abhängigkeit der Organisation der Berufsbeistandschaften und der Abklärungsdienste für diejenigen Behörden aus, die sich diesbezüglich klar einordnen lassen. Es zeigt sich deutlich, dass sowohl die durchschnittlichen Nettokosten pro Einwohner/-in als auch die durchschnittlichen Kosten pro Vollzeitstelle im Vergleich zum Mittel deutlich höher ausfallen, wenn die Behörden Beistandschaften im Bereich des Kindes- oder des Erwachsenenschutzes selber führen. Derselbe Effekt zeigt sich, wenn die Behörden

selber Abklärungen in den Bereichen des Kindes- oder des Erwachsenenschutzes durchführen. Auch hier darf aufgrund der durchschnittlichen Kosten pro Vollzeitstelle nicht direkt auf das Lohnniveau geschlossen werden.

D 4.28: Durchschnittliche Kosten für unterschiedliche Organisationsformen

	Nettokosten in CHF pro Einwohner/-in	Kosten in CHF pro FTE (Behörden und unterstützende Dienste)
Behörde führt Berufsbeistandschaften im Bereich Erwachsenenschutz (N = 6)	40.20	189'185.–
Behörde führt Berufsbeistandschaften im Bereich Kinderschutz (N = 5)	38.10	175'110.–
Behörden machen Abklärungen im Bereich Erwachsenenschutz selber (N = 37)	29.10	157'680.–
Behörden machen Abklärungen im Bereich Kinderschutz selber (N = 23)	32.10	167'957.–
<i>Durchschnittswerte alle Behörden (N = 82)</i>	<i>25.10</i>	<i>142'724.–</i>

Quelle: Online-Befragung, eigene Berechnungen.

Unabhängig von der Organisation der Berufsbeistände sind die Behörden auch für die Zusammenarbeit mit den privaten Beiständen verantwortlich. Diesbezüglich haben die befragten Behördenvertreter/-innen in der Online-Befragung angegeben, dass in ihrer Behörde durchschnittlich zwischen 20 und 25 Stellenprozente für Information und Weiterbildung sowie für die Kommunikation mit privaten Mandatsträgern/-innen aufgewendet werden. Bei den Behörden, welche als Gereicht organisiert sind, werden die entsprechenden Aufwendungen im Mittel etwas geringer eingeschätzt.

Für Informationen zu den Kosten für die Massnahmen verweisen wir auf die Fallstudien.

#### 4.2.5 GEBÜHREN

Neben den Aufwendungen der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden haben wir bei der Online-Befragung auch nach den Einnahmen in Form von Gebühren für das Jahr 2014 gefragt. Dazu haben wir von insgesamt 101 Behördenvertreter/-innen verwertbare Informationen erhalten. Schweizweit wurden im Jahr 2014 von den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden Gebühren von mindestens 28,76 Millionen Franken erhoben. Darstellung D 4.29 gibt eine Übersicht über die erhobenen Gebühren und weist diese nach Organisationsform der Behörden aus. Pro Behörde wurden Gebühren in der Höhe von jährlich rund 285'000 Franken erhoben. Wird diese Zahl in Bezug zur Grösse des Einzugsgebiets der jeweiligen Behörden gesetzt, resultiert ein durchschnittlicher Betrag von 4 Franke pro Einwohner/-in. Es zeigt sich, dass die kantonalen Fachbehörden im Vergleich über die höchsten durchschnittlichen Pro-Kopf-Einnahmen verfügen.

Setzt man die Gebühren ins Verhältnis zu den gesamten Aufwendungen für die KESB, dann zeigt sich, dass damit im Mittel rund 16,6 Prozent der gesamten Aufwendungen gedeckt werden können. Aus Darstellung D 4.29 geht weiter hervor, dass der Kosten-

deckungsgrad bei den kantonalen Behörden deutlich unter dem Durchschnitt liegt. Das hängt mit den deutlich höheren Nettokosten zusammen.

#### D 4.29: Höhe der im Jahr 2014 erhobenen Gebühren

	Gericht N = 4	Kantonale Behörde N = 21	Kommunale Behörde N= 56	Total alle KESB N = 81
Durchschnitt der erhobenen Gebühren (pro Behörde)	691'351.–	375'538.–	202'196.–	284'760.–
Gebühren pro Einwohner/-in (in CHF)	3.20	4.50-	3.80	4.–
Anteil der Gebühren am Gesamt- aufwand	14%	8,4%	19,8%	16,6%

Quelle: Online-Befragung.

Analysiert man die Anteile der Gebühren am Gesamtaufwand detailliert, zeigt sich, dass es zwölf Behörden gibt, welche mehr als ein Viertel des Anteils vom Gesamtaufwand über Gebühren decken können. Bei neun von diesen zwölf Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden handelt es sich um vergleichsweise kleine Behörden mit weniger als drei Vollzeitstellen in den Kantonen Wallis und Tessin.

### 4.3 FALLSTUDIEN

Im Folgenden Abschnitt präsentieren wir die Ergebnisse der vertieften Analyse von Vollzugsmodellen in vier Kantonen mittels vier Fallstudien. Die Fallstudien wurden für die KESB Innerschwyz (SZ), die KESB Leimental (BL), die KESB Sarganserland (SG) und die APEA Neuchâtel (NE) erstellt.

#### 4.3.1 FALLSTUDIE I: KESB INNERSCHWYZ (SZ)

Die erste Fallstudie widmet sich einem kantonalen Modell mit in ein gemeinsames Amt integrierter Berufsbeistandschaft.

##### Organisation

Die KESB Innerschwyz nahm zum 1. Januar 2013 ihre Arbeit als eine von zwei kantonalen KESB offiziell auf. Sie bildet gemeinsam mit dem angegliederten Behördensekretariat sowie den zwei Amtsbeistandschaften in Brunnen und Goldau das Amt für Kindes- und Erwachsenenschutz Innerschwyz. Der Vorsteher der KESB ist dabei zugleich der Vorsteher dieses Amtes. Ihren Sitz hat die KESB Innerschwyz in der Gemeinde Ingenbohl. Total leben im Einzugsgebiet der KESB rund 62'000 Personen in insgesamt 13 Gemeinden, wovon die kleinste Gemeinde (Riemenstalden) nur rund 90 Einwohner/-innen hat. Vor 2013 existierten im Kanton Schwyz 30 kommunale Vormundschaftsbehörden. Die Mandatsführung lag ebenfalls in der Zuständigkeit der Gemeinden, wobei von einigen Gemeinden gemeinsame regionale Amtsvormundschaften unterhalten worden sind.

Abklärungen werden heute durch das Behördensekretariat sowie die Mitglieder des Spruchkörpers selbst gemacht. Die verfahrensleitenden Behördenmitglieder können auf einen Pool von Mitarbeitenden des Behördensekretariats zurückgreifen, was dazu führt, dass Verfahren in unterschiedlicher personeller Zusammensetzung bearbeitet werden. Die Mandatsführung erfolgt durch die beiden Amtsbeistandschaften sowie durch private Mandatsträger/-innen, welche von der KESB rekrutiert werden.

In den persönlichen Gesprächen wurden die Vor- und Nachteile der Verflechtung der KESB mit der Berufsbeistandschaft (in einem gemeinsamen Amt) angesprochen. Vorteile werden von Seiten der KESB darin gesehen, dass durch die Nähe Abläufe zwischen Behörde und Berufsbeistandschaft besser abgestimmt werden können. Als Nachteil wird aufgeführt, dass die Unabhängigkeit der Arbeit der Beistandschaften von der KESB gefährdet sein kann und Differenzen zwischen Amtsbeistandschaft und KESB zu einem Interessenkonflikt für den Amtsvorsteher führen können.

#### Finanzierungsmodell

Die Kosten für den Spruchkörper, das Behördensekretariat sowie für die Amtsbeistandschaften trägt der Kanton. Für die Kosten von Massnahmen, die durch die KESB angeordnet werden, haben hingegen, wie bereits vor 2013 subsidiär die Gemeinden aufzukommen.

#### Personalressourcen

Im November 2015 beschäftigte das Amt fünf Personen als Mitglieder des Spruchkörpers (4,5 Vollzeitstellen) sowie 14 Personen als Mitarbeitende des Behördensekretariats (11,2 Vollzeitstellen). In den beiden Amtsbeistandschaften waren 17 Personen (13,3 Vollzeitstellen) tätig. Aufgrund der gegenüber den Schätzungen der Regierung deutlich höheren Arbeitsbelastung, die sich ab 2013 abzeichnete, wurden die Ressourcen bei Spruchkörper und Behördensekretariat damit seit Bestehen der KESB um 5,6 Vollzeitstellen aufgestockt. Ende 2015 wurden die personellen Ressourcen von Seiten der KESB als ausreichend betrachtet. Die Gesprächspartner/-innen der Gemeinden sehen in der Aufstockung der Ressourcen ebenfalls eine klare Verbesserung.

#### Zusammenarbeit mit den Gemeinden

Zu Beginn der Aufnahme der Arbeiten der KESB Innerschwyz wurde die Zusammenarbeit von Seiten der Gemeinden als negativ beschrieben. So habe die KESB kaum mit den Gemeinden kommuniziert und auch die Kommunikation gegenüber der Öffentlichkeit wurde als unzureichend erlebt. Mit der Zeit habe sich die Zusammenarbeit jedoch verbessert, wird aber von den Gemeinden teilweise noch als zu wenig systematisch und als personenabhängig wahrgenommen.

Bei der KESB liegt eine interne Weisung vor, die besagt, dass Gemeinden bei Abklärungen oder der Anordnung von Massnahmen einzubeziehen sind, wenn eine Massnahme für die Gemeinde voraussichtlich eine Kostenfolge mit sich bringt. Die Vertreter/-innen der Gemeinden schätzen dieses Vorgehen sehr, und es werden jüngere Fälle genannt, in welchen die Kommunikation mit der KESB als sehr gut erlebt worden ist (z.B. wenn der Gemeinde Optionen für die Umsetzung von Massnahmen aufgezeigt werden und nach möglichen kostengünstigeren Lösungen gefragt wird). Weiter haben es die Ge-



sprächspartner/-innen begrüsst, dass die KESB im Jahr 2014 bei allen Gemeinden vorstellig geworden ist und damit ihre Arbeit transparenter gemacht hat.

Laut den Gesprächspartner/-innen hat die KESB bisher keine Massnahmen verfügt, die aus Sicht der Gemeinden nicht verhältnismässig sind. Hingegen wird kritisiert, dass von Seiten der KESB der Grundsatz der Verhältnismässigkeit mit Blick auf die Ressourcen (für Abklärungen, Beistandschaften, aber auch Kosten für die Massnahmen durch mögliche Fremdplatzierungen) in manchen Fällen zu streng ausgelegt wird. Als Beispiel wurden Fälle genannt, bei denen die Kompetenzen der Amtsbeistandschaft für unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMAs) zurückgestuft wurden, was eine stärkere Belastung der Sozialberatung der Gemeinden zur Folge hatte.

Im Rahmen der Umsetzung des neuen Rechts hat der Regierungsrat des Kantons Schwyz eine „Kindes- und Erwachsenenschutzkommission“ einberufen, die unter anderem die Aufgabe hat, die Aufsichtsbehörde und die beiden Ämter bei der Zusammenarbeit mit den Sozialdiensten der Gemeinden zu beraten. Die Kommission trifft sich mindestens einmal jährlich und setzt sich neben der zuständigen Regierungsrätin aus den Vorstehern der beiden Behörden sowie aus Vertreter/-innen von vier Gemeinden zusammen.

#### Pikettdienst

Über einen Pikettdienst wird sichergestellt, dass immer ein Behördenmitglied der KESB rund um die Uhr erreicht werden kann. Dabei ist der Pikettdienst gemeinsam mit der KESB Ausserschwyz organisiert. Die entsprechenden Telefonnummern liegen der Polizei vor. Aus Sicht der KESB funktioniert dieses System und es ermöglichte es, die Erreichbarkeit der KESB rund um die Uhr bei verhältnismässig tiefen Kosten zu gewährleisten.

#### Quantifizierung der Leistungen

Total zählte die KESB Innerschwyz per 30. November 2015 297 laufende Massnahmen für Minderjährige und 1'193 laufende Massnahmen für Erwachsene. Die grösste Zahl der Massnahmen stellen im Erwachsenenschutzrecht Vertretungsbeistandschaften (mit 935 laufenden Massnahmen nach Art. 394 und 395 ZGB) dar. Im Kinderschutz sind dies Erziehungsbeistandschaften (mit 136 laufenden Massnahmen nach Art. 308 Abs. 1 und 2 ZGB).

Von der KESB Innerschwyz wird darauf hingewiesen, dass sich die Behördenlast weniger durch die Anzahl Massnahmen als durch die Anzahl der Verfahren (die nicht unbedingt eine Massnahme zur Folge haben müssen) auszeichnet. Eine weitere Schwierigkeit bei der Erfassung der Massnahmen liegt darin, dass in einem Verfahren auch mehrere Massnahmen (zur selben Person) verfügt werden können.

Neben der Zählung der Massnahmen kann ein Hinweis zur Quantifizierung der Leistungen des Amtes für Kindes- und Erwachsenenschutz über die Anzahl Gefährdungsmeldungen sowie über das Total der geführten Mandate zu einem Stichtag gemacht werden. Dabei soll darauf hingewiesen werden, dass laut Einschätzungen der KESB im Erwachsenenschutz nur 45 Prozent und im Kinderschutz nur 20 Prozent der Meldungen zu Massnahmen geführt haben. Die folgende Darstellung zeigt Informationen hier-

zu auf und setzt sie in Relation zur Bevölkerungszahl und zu den Mitarbeitenden bei KESB/Behördensekretariat, Amtsbeistandschaften sowie privaten Mandatsträgern/-innen.

D 4.30: Anzahl Gefährdungsmeldungen und betreute Personen

	Anzahl Personen für die eine Gefährdungsmeldung bei der KESB einging (2014)	Anzahl Personen, für die ein Mandat von der Amtsbeistandschaft geführt wird (Stichtag Herbst 2015)	Anzahl Personen, für die ein Mandat von Privaten geführt wird (Stichtag Herbst 2015)
Kindesschutz	347	183	22
Erwachsenenschutz	402	143	121
Total	749	326	143
Total pro 1'000 Einwohner/-innen	12,1	5,2	2,3
Total pro FTE KESB und Behördensekretariat (2015)	47,7		
Total pro FTE Amtsbeistandschaften (2015)		24,5	
Total pro private Mandatsträger/-in (Personen 2015)			1,2

Quelle: Angaben Online-Befragung.

Pro 1'000 Einwohner/-innen wurden damit im Jahr 2014 für 12 Personen Gefährdungsmeldungen bei der KESB gemacht, und 5,2 Mandate von Amtsbeiständen respektive 2,3 Mandate von privaten Mandatsträgern/-innen geführt (zu einem Stichtag im Herbst 2015).

Als weitere Kennzahl sollen fürsorgliche Unterbringungen (im Erwachsenenenschutz) herausgegriffen werden. Die KESB Innerschwyz verfügte im Jahr 2014 für zwei Personen eine Anordnung einer solchen Unterbringung (nach Art. 428 Abs. 1 ZGB), für 18 Personen wurden ärztliche Anordnungen verlängert (Art. 429 Abs. 2 ZGB) und für zwei Personen wurde eine fürsorgliche Unterbringung einer periodischen Überprüfung unterzogen (Art. 431 ZGB). Von Seiten der KESB wird darauf hingewiesen, dass für die Behörde die Verlängerung einer Anordnung ebenso aufwändig ist, wie die Anordnung einer neuen fürsorglichen Unterbringungen nach Art. 428 ZGB.

Im Kindesschutz verfügte die KESB im selben Jahr für drei Kinder einen Entzug des Aufenthaltsbestimmungsrechts (nach Art. 310 ZGB). Aus Sicht des Amtes für Kindes- und Erwachsenenenschutz wie auch der befragten Gemeinden haben eine grössere Zahl sozialpädagogische Familienbegleitungen dazu geführt, dass die Zahl der fremdplatzierten Kinder insgesamt gering gehalten werden konnte.

Es liegen keine Kennzahlen der Situation vor 2013 vor, die einen sauberen Vergleich mit den aktuellen Leistungen der KESB ermöglichen würden. Ein Vergleich der Gesamtzahl der Massnahmen der KESB wird auch deshalb von den Gesprächspartnern/-innen als problematisch erachtet, da die KESB bemüht ist, zu einem möglichst frühen Zeitpunkt, dafür mildere Massnahme zu verfügen, was früher womöglich anders gehandhabt wurde. Weiter wird in der genauen Abklärung subsidiärer Massnahmen sowie dem Bemühen um Kooperation der Eltern ein erheblicher Aufwand der KESB gesehen, welcher sich nicht in der Zahl der Massnahmen niederschlägt.

Sowohl unter dem alten als auch unter dem neuen Recht kommt vorgelagerten Diensten (Sozialberatungen der Gemeinden, Schulsozialarbeit, Pro Senectute, Kinder- und Jugendpsychiatrischer Dienst) eine wichtige Rolle dabei zu, die KESB zu entlasten. Der Umfang der Dienstleistungen habe sich dabei auf Seiten der Gemeinden nicht massgeblich verändert. Aus Sicht der KESB haben jedoch die Unterschiede zwischen den Gemeinden bei den vorgelagerten Diensten direkte Auswirkungen darauf, ob und zu welchem Zeitpunkt Massnahmen errichtet werden müssen.

#### Kosten der KESB

Der Aufwandüberschuss für das Amt für Kindes- und Erwachsenenschutz Innerschwyz betrug im Jahr 2014 rund 3,6 Millionen Franken. Dieser Betrag umfasst neben Kosten für die KESB und das Sekretariat auch die beiden Amtsbeistandschaften. Die Einnahmen des Amtes über Gebühren und Mandatsentschädigungen beliefen sich im selben Jahr auf rund 270'000 Franken. Durch die Aufarbeitung von Pendenzen sind die Gebühreneinnahmen im Jahr 2015 deutlich gestiegen und werden sich aus Sicht der KESB in Zukunft bei rund 400'000 Franken pro Jahr einpendeln.

In Bericht und Vorlage an den Kantonsrat zur Umsetzung des neuen Rechts vom April 2011 (Beschluss Nr. 401/2011) wurden die jährlichen Nettokosten im Vormundtschaftsbereich für alle Gemeinden des Kantons mit gut 3,2 Millionen Franken angegeben. Raumkosten, Infrastruktur usw. sind darin nur zum Teil enthalten und es ist als ungewiss betrachtet worden, wie weit diese Zahlen den tatsächlichen Aufwendungen entsprechen. Vergleicht man dennoch diesen Wert mit den Nettokosten, die heute für beide KESB im Kanton anfallen (Innerschwyz: 3,6 Mio. CHF, Ausserschwyz: 4,8 Mio. CHF), so zeigt sich insgesamt eine deutliche Kostenzunahme. Durch den Wegfall der Kosten für die Vormundschaftsbehörden und die Amtsvormundschaften entstehen für die Gemeinden heute tiefere Kosten im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes als dies vor 2013 der Fall war.

Die folgende Darstellung zeigt die Kosten für das Amt für Kindes- und Erwachsenenschutz Innerschwyz pro Einwohner/-in und setzt sie in Zusammenhang mit Gefährdungsmeldungen.

#### D 4.31: Nettokosten 2014 KESB Innerschwyz

Nettokosten KESB und Berufsbeistandschaften	Kosten pro Einwohner/-in	Verhältnis Kosten/ Gefährdungsmeldungen
3'614'986 CHF	58 CHF	4'826 CHF

Quellen: Angaben Online-Befragung; Kanton Schwyz (2015): Rechenschaftsbericht und Staatsrechnung 2014 Bericht und Vorlage an den Kantonsrat.

Kosten für die von der KESB verfügten Massnahmen

Laut den Gesprächspartnern/-innen aus den Gemeinden fallen heute auch die Kosten für die Massnahmen der KESB geringer aus als unter dem alten Recht. So könnten beispielsweise die hohen Kosten für Fremdplatzierungen mit mildereren Massnahmen vermieden werden.

Die Kosten für die Massnahmen werden von den Gemeinden in der Rechnung unterschiedlich ausgewiesen und mit anderen Kosten in der wirtschaftlichen Sozialhilfe verrechnet. Daher wäre eine Bezifferung nur mit grossem Aufwand möglich. Die für beide am Gruppengespräch beteiligten Gemeinden kostenintensivste Massnahme einer Fremdplatzierung im Kinderschutz ist so beispielsweise in der Gemeinde Ingenbohl unter dem Kostenpunkt „Kosten Therapieheime“ gemeinsam mit anderen Massnahmen (z.B. nach Art. 307 ZGB) und in der Gemeinde Gersau unter dem Kostenpunkt „Schweizerbürger in der Gemeinde“ abgedeckt.

Aus Sicht der KESB sind die Kosten für die kostenintensiven Massnahmen (insbesondere Heimplatzierungen) konstant. Dabei erfolgt die Orientierung an den Vorgaben der interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE). Im Kinderschutz würden Platzierungskosten in Heimen bei rund 500 bis 600 Franken pro Tag, in Pflegefamilien bei 200 bis 250 Franken liegen. Für sozialpädagogische Familienbegleitungen liegen die Stundensätze unter 120 Franken.

Die Kosten die für die Klientinnen und Klienten an Mandatsentschädigungen anfallen, richten sich nach der Gebührenordnung des Kantons Schwyz. Die Entschädigung für eine zweijährige Beistandschaft im Erwachsenenschutz, ohne ausserordentlichen Aufwand und ohne Spesen, beträgt bei einem Vermögen von 100'000 Franken rund 2'000 Franken. Wenn bei einer Beistandschaft ausserordentlicher Aufwand geltend gemacht wird, sind Berufsbeistände zu einem Stundentarif von 120 Franken und private Mandatsträger/-innen zu 90 Franken zu entschädigen. Der ausserordentliche Aufwand, welcher so für eine zweijährige Beistandschaft geltend gemacht werden kann, ist auf maximal 3'000 Franken limitiert.

#### 4.3.2 FALLSTUDIE 2: KESB SARGANSERLAND (SG)

Die zweite Fallstudie widmet sich einer KESB mit einer Trägerschaft durch die Gemeinden.

##### Organisation

Die KESB Sarganserland wird von acht Gemeinden getragen und wurde in den bereits seit 1991 bestehenden Zweckverband „Soziale Dienste Sarganserland“ integriert. Zu den Aufgaben des Zweckverbands gehören die freiwilligen Dienstleistungen Sozialberatung, Schulsozialarbeit und Suchtberatung. Die bereits vor 2013 ebenfalls im Zweckverband organisierte Amtsvormundschaft wurde (als Berufsbeistandschaft) neu der Leitung der KESB unterstellt. Die Behörde setzt sich damit heute aus dem Spruchkörper, einem KESB-Fachdienst, der Berufsbeistandschaft sowie einer gemeinsamen Kanzlei zusammen. Sitz der KESB ist die Gemeinde Sargans, insgesamt leben rund 40'000

Personen im Einzugsgebiet der KESB. Die kleinste Gemeinde im Zweckverband ist Pfäfers mit 1'500 Einwohnern/-innen, die grösste Einwohnerzahl hat Mels mit 8'500 Personen. Vor 2013 existierten im Sarganserland acht kommunale Vormundschaftsbehörden.

Abklärungen werden durch die Mitarbeitenden des Fachdienstes und die verfahrensleitende Mitglieder des Spruchkörpers gemacht. Bei gemeinsamen Bearbeitungen bilden diese ein Tandem, welches in der Regel interdisziplinär zusammengesetzt wird. Mandate werden durch Berufsbeistände sowie durch von der KESB rekrutierte private Mandatsträger/-innen geführt.

Als zentrale Schwäche der Organisation der KESB Sarganserland wird von den befragten Personen die Verknüpfung von KESB und Berufsbeistandschaft betrachtet. Nachteile dieser Organisationsform zeigen sich beispielsweise dann, wenn die KESB Massnahmen aufgrund einer daraus folgenden hohen Arbeitsbelastung der Berufsbeistandschaft nicht anordnet. Zudem führten die Überlastung der Berufsbeistandschaft und eine hohe Fluktuationsrate in der Vergangenheit dazu, dass Mitglieder der KESB operative Aufgaben übernommen haben, die eigentlich in der Verantwortung der Beiständigen und Beistände liegen würden. Problematisch ist zudem, dass eine gemeinsame Kanzlei für die KESB und die Berufsbeistandschaft zuständig ist.

#### Finanzierungsmodell

Finanziert werden Spruchkörper, Fachdienst, Kanzlei und Berufsbeistandschaft von den Trägergemeinden. Die Kosten werden dazu zu einem Drittel nach Einwohnerzahl zwischen den Gemeinden aufgeteilt. Zwei Drittel der Kosten (für KESB und Berufsbeistandschaft) werden gemäss der Fallzahl auf die Gemeinden verteilt. Konkret bedeutet dies, dass sich die Kosten für jede Gemeinde nach der Anzahl verabschiedeter Beschlüsse für Personen mit Wohnsitz in der Gemeinde beziehungsweise der Anzahl Klientinnen und Klienten der Berufsbeistandschaft berechnen lassen.

Die Kosten für Massnahmen, welche die KESB anordnet, trägt subsidiär jeweils die Wohnsitzgemeinde der betroffenen Person(en). Bei Aufenthalten in Kinder- und Jugendheimen, die über die interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) anerkannt sind, werden die Kosten zwischen Kanton und Gemeinden aufgeteilt, wobei die Gemeinden zwei Drittel der Kosten zu tragen haben (Art. 43 Sozialhilfegesetz SG). Die Beiträge der Unterhaltspflichtigen für Aufenthalte belaufen sich gemäss IVSE-Verordnung auf 25 Franken pro Tag und werden gegebenenfalls auch von den Gemeinden übernommen. Für Gemeinden, die überdurchschnittlich hohe Kosten für die Unterbringung von Kindern und Jugendlichen zu tragen haben, sieht ein soziodemografischer Sonderlastenausgleich vor, dass der Kanton den überdurchschnittlichen Aufwand je Einwohnerin und Einwohner der Gemeinde zu 55 Prozent ausgleicht. Dies gilt für die Unterbringung in Kinder- oder Jugendheimen, für die Unterbringung bei Pflegeeltern sowie für sozialpädagogische Familienbegleitungen.

#### Personalressourcen

Ende 2015 waren fünf Mitglieder des Spruchkörpers (4,3 Vollzeitstellen) sowie sieben Personen als Mitarbeitende des Fachdienstes und der Kanzlei (6,1 Vollzeitstellen) für die KESB tätig. Für die Berufsbeistandschaft arbeiteten zum selben Zeitpunkt zehn

Personen (7,9 Vollzeitstellen). Gegenüber der Situation im Jahr 2013 bedeutet dies eine Aufstockung der personellen Ressourcen der KESB um 3,8 Vollzeitstellen. Grund für die Aufstockung (und die Schaffung des Behördensekretariats) war die Arbeitsbelastung, die sich als deutlich höher erwiesen hatte als von der Trägerschaft zunächst kalkuliert. Während sich die Personalsituation bei der KESB aus Sicht der Gesprächspartner/-innen heute beruhigt hat, wird die Arbeit der Berufsbeistandschaft durch kürzlich zurückliegende Fluktuationen erschwert.

#### Zusammenarbeit mit den Gemeinden

Die Gemeindepräsidenten aller acht Trägergemeinden bilden den Verwaltungsrat des Zweckverbands. Aus Sicht der KESB kann dies problematisch für die Unabhängigkeit der Behörde sein, da für die Trägergemeinden die Möglichkeit besteht, indirekt auf die Entscheide der KESB (insbesondere solche mit Kostenfolgen für die Gemeinden) Einfluss zu nehmen.

Die KESB orientiert Gemeinden telefonisch, wenn damit gerechnet wird, dass ein Entscheid finanzielle Folgen für die Gemeinde hat. Dabei kommt es auch vor, dass KESB und Sozialämter der Gemeinden gemeinsam nach Lösungen zur Umsetzung suchen (z.B. nach kostengünstigeren Anbietern für eine sozialpädagogische Familienbegleitung). Aus Sicht der KESB haben Gemeinden im Sarganserland teilweise Mühe damit, dass sie kein Mitspracherecht bei Entscheidungen im Kindes- und Erwachsenenschutzbereich mehr haben.

Aus Sicht einer Gemeinde hat sich die Zusammenarbeit mit der KESB auf operativer Stufe in den vergangenen Jahren gut eingespielt. Es finde ein Austausch zwischen der KESB und den Sozialämtern der Gemeinden statt. Mit der Berufsbeistandschaft könne sich die Zusammenarbeit hingegen noch verbessern.

#### Pikettdienst

Die KESB Sarganserland verfügt über einen Erreichbarkeitsdienst. Der Polizei liegen Privat- und Mobilnummern der Mitglieder des Spruchkörpers vor, was die Erreichbarkeit eines Behördenmitglieds rund um die Uhr ermöglicht. Das „Kinderschutzzentrum St.Gallen“ (Schlupfhuus) trägt dazu bei, dass in der Nacht bisher nur wenig Bedarf bestanden hat, die KESB zu erreichen.

#### Quantifizierung der Leistungen

Total hat die KESB Sarganserland im Jahr 2015 896 Geschäfte bearbeitet und dabei 875 Beschlüsse gefasst. Die Zahl der aktiven Dossiers der KESB belief sich per 31. Dezember 2015 auf 599 und hat sich damit gegenüber den Vorjahren nur geringfügig verändert (574 im Jahr 2014, 565 im Jahr 2013).

Zum 31. Dezember 2014 bestand für die grösste Zahl der Personen mit einer Massnahme im Erwachsenenschutz noch altrechtlichen Beistandschaften (141), gefolgt von umfassenden Beistandschaften (135) und massgeschneiderten Beistandschaften (81). Während es die KESB erreicht hat, alle altrechtlichen Massnahmen im Jahr 2015 in das

neue Recht zu überführen, bestanden per Ende 2015 noch rund 100 umfassende Beistandschaften, welche noch nicht an das neue Recht angepasst worden waren.<sup>22</sup>

Im Folgenden sollen Angaben der KESB Sarganserland zur Zahl der Gefährdungsmeldungen sowie zur Anzahl der betreuten Personen durch die Beistandschaften gemacht werden und ins Verhältnis zur Anzahl der Einwohner/-innen sowie der Mitarbeitenden gesetzt werden. Die KESB schätzt, dass im Erwachsenenschutz rund 60 Prozent und im Kinderschutz rund 70 Prozent der Gefährdungsmeldungen zur Anordnung einer Massnahme führen.

#### D 4.32: Anzahl Gefährdungsmeldungen und betreute Personen

	Anzahl Personen für die eine Gefährdungsmeldung bei der KESB einging (2014)	Anzahl Personen, für die ein Mandat von der Berufsbeistandschaft geführt wird (31.12.14)	Anzahl Personen, für die ein Mandat von Privaten geführt wird (31.12.2014)
Kinderschutz	58	112	2
Erwachsenenschutz	42	198	169
Total	100	310	171
Total pro 1'000 Einwohner/-innen	2,5	7,8	4,3
Total pro FTE KESB und Behördensekretariat (2015)	9,6		
Total pro FTE Berufsbeistandschaften (2015)		39,2	
Total pro private Mandatsträger/-in (Personen 2015)			1,1

Quelle: Angaben Online-Befragung.

Pro 1'000 Einwohner/-innen wurden damit 2014 für 2,5 Personen Gefährdungsmeldungen bei der KESB gemacht und zum Stichtag 7,8 Mandate von Berufsbeiständen respektive 4,3 Mandate von privaten Beiständen geführt.

Fürsorgerische Unterbringungen (im Erwachsenenschutz) wurden im Jahr 2014 von der KESB Sarganserland in einem Fall neu angeordnet (nach Art. 428 Abs. 1 ZGB). Für drei Personen wurde eine ärztliche Anordnung verlängert (Art. 429 Abs. 2) und in elf Fällen eine periodische Überprüfung einer fürsorgerischen Unterbringung vorgenommen (Art. 432 ZGB).

Im Kinderschutz wurden von der KESB im selben Jahr für ein Kind über den Entzug des Aufenthaltsbestimmungsrechts (Art. 310 ZGB) entschieden.

Während keine Daten für einen sauberen Vergleich der Leistungen der KESB mit der Situation vor 2013 vorliegen, erlauben jedoch die Fallzahlen der Berufsbeistandschaft

<sup>22</sup> Die hohe Zahl der umfassenden Beistandschaften nach Art. 398 ZGB ergibt sich daraus, dass altrechtliche Vormundschaften per 1. Januar 2013 in umfassende Beistandschaften umgewandelt worden sind.

Sarganserland (bis 2013 Amtsvormundschaft) Rückschlüsse auf die Veränderung der Belastung seit 2010. Es werden dabei die Anzahl aktiver Dossiers zum 31.12. des jeweiligen Jahres gezählt, pro betreute Person ist ein Dossier aktiv.

#### D 4.33: Fallzahlen Amtsvormundschaft/Berufsbeistandschaft

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Dossierstand 31.12.	279	316	302	333	310	347

Quellen: Jahresberichte Soziale Dienste Sarganserland; Jahresberichte KESB und Berufsbeistandschaft Sarganserland.

Der bisher stärkste Anstieg ist für das Jahr 2015 zu erkennen. Gründe dafür sind laut der Behörde in einer grösseren Zahl der durch das Gericht angeordneten Besuchsrechtsbeistandschaften, in der Übernahme von Beistandschaften von anderen KESB und in der Niederlegung von Mandaten durch Private zu finden.

Laut den Gesprächspartnern/-innen spielen die gut ausgebauten vorgelagerten Dienste im Sarganserland (die Sozialen Dienste, aber auch Pro Infirmis, Pro Senectute, der Verein Kinder- und Jugendhilfe, und die Stiftung Kinder- und Jugendpsychiatrische Dienste St.Gallen) eine wichtige Rolle im Hinblick darauf, dass Fälle niederschwellig abgefangen werden und gar nicht erst an die KESB gelangen. Aus Sicht der befragten Gemeinde gab es bei den Sozialen Diensten keine Veränderung hinsichtlich der Leistungen seit 2013.

#### Kosten der KESB

Der Aufwandüberschuss für die KESB betrug im Jahr 2014 rund 1,05 Millionen Franken. Über Gebühren konnte die KESB im selben Jahr 94'660 Franken einnehmen. Für die Berufsbeistandschaft betrug der Aufwandüberschuss 1,18 Millionen Franken. Den wichtigsten Einnahmeposten der Berufsbeistandschaft stellten im Jahr 2014 „Rückerstattungen Mündel“ (mit 237'000 Franken) dar. Die Einnahmen unter dem Posten „Entschädigungen Beistandschaft“ beliefen sich auf 48'000 Franken.<sup>23</sup>

Nimmt man die Kosten von KESB und Berufsbeistandschaft zusammen, so lässt sich für das Jahr 2014 ein Aufwandüberschuss von rund 2,23 Millionen Franken errechnen.

Die acht Trägergemeinden der KESB Sarganserland haben die Kosten ihrer Vormundschaftsbehörden sowie für Gutachten und Beratungen dieser Behörden für die Jahre vor 2013 in den Gemeinderechnungen nicht separat ausgewiesen. Dies macht einen Vergleich der Kosten im Vormundschaftsbereich vor und nach dem 1. Januar 2013 schwierig. Es wurde von den Gemeinden jedoch klar antizipiert, dass mit der Regionalisierung und Professionalisierung der KESB höhere Kosten auf die Gemeinden zu-

<sup>23</sup> Für das Jahr 2015 fallen die Kosten folgendermassen aus: Aufwandüberschuss KESB: 1,35 Millionen Franken, Gebühreneinnahmen KESB: 159'050 Franken, Aufwandüberschuss Berufsbeistandschaft: 1,08 Millionen Franken; Rückerstattung Mündel: 132'000 Franken; Entschädigung Beistandschaft (in der Rechnung 2015 ausgewiesen als „Amtsvormundschaftliche Tätigkeit“): 110'000 Franken. Total betrachten die Kosten für KESB und Berufsbeistandschaft für 2015 also 2,43 Millionen Franken.



kommen würden. Wie hoch diese Kosten tatsächlich ausfallen würden, wurde jedoch von den Trägergemeinden zunächst unterschätzt.<sup>24</sup>

Aus Sicht der KESB konnten die kommunalen Vormundschaftsbehörden auch deswegen günstiger arbeiten, da heute ein grösserer Aufwand betrieben wird, um die Gutheissung von Beschwerden gegen Verfügungen der KESB zu vermeiden, als dies bei den Milizbehörden der Fall war.

Die folgende Darstellung stellt die Nettokosten für die KESB (einmal mit und einmal ohne Berufsbeistandschaft) in das Verhältnis zur Einwohnerzahl und der Anzahl Gefährdungsmeldungen.

#### D 4.34: Nettokosten 2014 KESB Sarganserland

	Nettokosten	Kosten pro Einwohner/-in	Verhältnis Kosten/Gefährdungsmeldungen
KESB	1'045'919 CHF	26 CHF	10'459 CHF
KESB und Berufsbeistandschaft	2'225'503 CHF	56 CHF	22'255 CHF

Quelle: Angaben Online-Befragung; Jahresbericht KESB und Berufsbeistandschaft Sarganserland 2015.

Kosten für die von der KESB verfügten Massnahmen

Aus Sicht der Gemeinden sind die Kosten für die Massnahmen im Kindes- und Erwachsenenschutzbereich im Sarganserland insgesamt gegenüber der Situation vor 2013 gestiegen. Diese Einschätzung teilt auch die KESB, wobei angemerkt wurde, dass Entscheide der Vormundschaftsbehörden wohl stärker von Kosten geleitet worden sind, als dies bei der KESB der Fall ist.

Die Kosten für die Massnahmen sind in den Rechnungen der Trägergemeinden in der Regel unter dem Punkt „Finanzielle Sozialhilfe“ oder „Sozialhilfe an Ortsbürger/Kantonsbürger/Bürger anderer Kantone/Ausländer“ ausgewiesen. Einen eigenen Kostenpunkt für „Sozialpädagogische Familienbegleitung“ findet sich beispielsweise in den Rechnungen der Gemeinden Bad Ragaz, Flums und Quarten.

Betrachtet man die Kosten für die einzelnen Massnahmen, so sehen weder die KESB noch die Gemeinden hier einen signifikanten Anstieg seit 2013. Im Gegenteil weist die KESB darauf hin, dass der Markt für Heimplätze in den letzten Jahren stärker in Bewegung gekommen ist, und der Wettbewerb hier dazu führt, dass Platzierungen günstiger ausfallen. Richtwerte für Platzierungen liegen beispielsweise bei 450 Franken täglich (im Jugendheim Platanenhof) und 760 Franken (im Schlupfhuus). Für sozialpädagogische Familienbegleitungen werden Stundensätze zwischen 120 und 170 Franken

<sup>24</sup> Auch die Schätzungen der Vereinigung der St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP) mit 10 Vollzeitstellen pro 1'000 laufende Massnahmen (und damit insgesamt 75 Vollzeitstellen im ganzen Kanton) haben sich als zu optimistisch erwiesen; siehe Kanton St.Gallen (2011): Gesetz über den Kindes- und Erwachsenenschutz, Bericht und Entwurf des Departementes des Innern vom 27. April 2011. Für den ganzen Kanton waren im Juni 2015 Personen auf 88,9 Vollzeitstellen für die KESB tätig (siehe Umfrage Kanton St.Gallen bei den Trägerschaften).

veranschlagt. Für zwei sozialpädagogische Familienbegleitungen weist beispielsweise die Gemeinde Flums für das Jahr 2014 Kosten von rund 29'000 Franken aus.

Die Tarife für Mandatsentschädigungen bemessen sich gemäss der Verordnung über Entschädigung und Spesenersatz bei Beistandschaften. Richtwerte für eine Entschädigung für eine Mandatsführung über zwei Jahre mit geringem Aufwand liegen zwischen 1'000 und 2'000 Franken, bei ausserordentlich hohem Aufwand kann der Tarif bis zu 15'000 Franken betragen. Hinsichtlich der Gebühren der KESB gibt der Gebührentarif für die Kantons- und Gemeindeverwaltung Richtwerte vor. Beispielsweise ist hier für die Verfügung betreffend Aufhebung einer Beistandschaft eine Bandbreite von 200 bis 1'000 Franken vorgesehen. In der Praxis orientiert sich die KESB Sarganserland häufig an den tiefsten Werten oder sieht ganz davon ab, Gebühren zu verlangen.

#### 4.3.3 FALLSTUDIE 3: KESB LEIMENTAL (BL)

In der dritten Fallstudie wird erneut eine KESB mit kommunaler Trägerschaft vorgestellt.

##### Organisation

Die KESB Leimental ist eine von sechs Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden im Kanton Basel-Landschaft. Sie löste als regionale Behörde die vormals kommunalen Vormundschaftsbehörden ab. Die Behörde setzt sich aus Spruchkörper, Berufsbeistandschaft und Behördensekretariat zusammen. Die Trägerschaft der KESB liegt bei acht Gemeinden, wobei jede Gemeinde eine Person in die Delegiertenversammlung der KESB entsendet. Die Delegiertenversammlung legt wiederum die Anzahl Stellen der KESB fest, ist Anstellungsbehörde für die Mitarbeitenden und bestimmt die Leitung der Behörde. Sitz der KESB Leimental ist die Gemeinde Binningen, im Einzugsgebiet leben rund 73'000 Personen.

Die Grösse der Gemeinden, die von der KESB bedient werden, liegt zwischen 1'400 Einwohnern/-innen (Gemeinde Schönenbuch) und 20'000 Einwohnern/-innen (Gemeinde Allschwil). An der Delegiertenversammlung wird der unterschiedlichen Gemeindegrösse dadurch Rechnung getragen, dass sich die Zahl der Stimmen pro delegierter Person nach der Einwohnerzahl richtet.

Die Organisation der KESB Leimental ist dadurch charakterisiert, dass nicht alle Gemeinden das gleiche Leistungsspektrum der KESB nutzen. Während fünf Gemeinden Abklärungen und die Berufsbeistandschaften an die KESB abgegeben haben, sind zwei Gemeinden selbst für Abklärungen und Mandatsführungen verantwortlich (Allschwil und Oberwil). Hier übernehmen eigene Sozialdienste diese Aufgaben oder es werden Dritte dafür von der Gemeinde abgegolten. Die Gemeinde Bottmingen delegiert Abklärungen an die KESB, nutzt aber die Berufsbeistandschaft der KESB nicht. Entscheide im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht werden für alle acht Gemeinden gleichermassen von der KESB getroffen.

Die Organisation der KESB wird von den befragten Personen mehrheitlich positiv bewertet. Zwar sei das System der je nach Gemeinde unterschiedlichen Leistungserbringung kompliziert, die Abrechnungen hätten sich jedoch eingespielt. Es wird darauf verwiesen, dass das System dann instabil werden könne, wenn Gemeinden einen Sys-

temwechsel anstreben (also beispielsweise Beistandschaften selbst übernehmen möchten). Bisher ist dies aber noch nicht vorgekommen. Insgesamt betrachten die Gesprächspartner/-innen die Unabhängigkeit der Entscheidungen der KESB von den Gemeinden gewährleistet.

Dass die KESB selbst Berufsbeistandschaften führt, wird in den Gesprächen sowohl als Vorteil als auch als Nachteil betrachtet. Probleme könnten sich dann ergeben, wenn Abklärungen (und schliesslich auch Entscheide) der KESB davon beeinflusst werden, dass die KESB selbst das Mandat übernimmt. Ein Nutzen dieser Organisation wird in der Effizienz sowie in geringerem Informationsverlust bei der KESB gesehen. Die Tatsache, dass ausser in Bottmingen Abklärungen und Beistandschaften von derselben Organisation geführt werden, wird gemäss den Gesprächen von Klientinnen und Klienten in vielen Fällen begrüsst.

#### Finanzierungsmodell

Die Finanzierung der KESB liegt bei den Vertragsgemeinden, wobei die Kosten zu 30 Prozent nach Einwohnerzahl und zu 70 Prozent nach Aufwand für die Fallbearbeitung aufgeteilt werden. Kosten für Mandatsführungen und Abklärungen werden unter den Gemeinden, die diese Aufgaben an die KESB delegiert haben, nach dem gleichen Schlüssel verteilt.

Wie bereits vor 2013 werden im Kanton Basel-Landschaft die Kosten für ambulante Massnahmen im Kindes- und Erwachsenenschutz subsidiär durch die jeweilige Wohnsitzgemeinde getragen, stationäre Massnahmen hingegen vom Kanton finanziert. Die vor 2013 bestehenden kantonalen Amtsvormundschaften wurden aufgehoben.

Die Gesprächspartner/-innen sehen das System zur Finanzierung der Kosten für die Massnahmen der KESB mehrheitlich kritisch und würden es begrüssen, wenn der Kanton auch für ambulante Massnahmen aufkommen würde. Ein Vorteil gegenüber dem Vormundschaftsrecht kann heute darin gesehen werden, dass die KESB zu einem früheren Zeitpunkt auch ambulante Massnahmen verfügt, wenn dies sinnvoll erscheint. Zudem besteht die Gefahr, dass aus Kostengründen eher stationäre Massnahmen gewählt werden (die der Kanton finanziert) seit Abschaffung der kommunalen Vormundschaftsbehörden nicht mehr in gleichem Ausmass.

#### Personalressourcen

Im Dezember 2015 waren im Spruchkörper der KESB Leimental 5 Personen (3,8 FTE) tätig. Bei den unterstützenden Diensten (Sekretariat und rechtliche Unterstützung) für alle Gemeinden arbeiteten 4 Personen (4,05 FTE). Zusätzlich wurden im Jahr 2015 zusätzlich 0,92 FTE für sozialarbeiterische Abklärung und Beratung für sechs Gemeinden (alle ausser Allschwil und Oberwil) benötigt. Für alle Gemeinden ausser den dreien, die selbst Berufsbeistandschaften führen (Allschwil, Oberwil, Bottmingen), veranschlagte die KESB Leimental in der Rechnung für das Jahr 2014 3,58 FTE. Das Personal wurde seit Gründung der KESB für ihre Tätigkeit als Entscheidbehörde geringfügig aufgestockt (+0,1 FTE Spruchkörper, +0,5 FTE für die Schaffung eines juristischen Aktuariats). Ebenfalls wurde die Abteilung Berufsbeistandschaft um zusätzlich 0,5 FTE aufgestockt. Zudem wurden Auszahlungen für die hohe Zahl der Überstunden in den ersten Jahren vorgenommen. Aus Sicht der KESB sind die die Personalressourcen nach

wie vor nicht ausreichend und insbesondere bei den Berufsbeiständen wird die Belastung als sehr hoch eingeschätzt.

#### Zusammenarbeit mit den Gemeinden

Je nach gewähltem Modell haben die Gemeinden unterschiedliche Berührungspunkte mit der KESB. Bei den Gemeinden, für welche die KESB Abklärungen und Beistandschaften übernimmt, beschränkt sich die Information der Gemeinden in der Regel auf die Entscheide der KESB. Jedoch gibt es auch hier Gemeinden, die sich eine frühzeitige Einbindung wünschen, wenn Massnahmen verfügt werden, welche durch die Gemeinde bezahlt werden. Enger ist die Zusammenarbeit mit den Sozialdiensten der Gemeinden, die selbst Abklärungen durchführen. Die KESB betrachtet die Arbeit der Gemeinden hier als professionell und beurteilt die Berichte der Gemeinden als geeignete und qualitativ hohe Entscheidungsgrundlagen. Die Gemeinden sehen im gewählten Modell – insbesondere gegenüber einer möglichen Lösung mit einem Gericht – einen zentralen Vorteil in der Niederschwelligkeit der Kommunikation.

Ein Konfliktpotenzial in der Zusammenarbeit mit den Gemeinden im Leimental besteht dann, wenn Gemeinden mit eigenen Beiständen nicht mit Entscheidungen der KESB für eine Mandatsführung durch Dritte einverstanden sind oder wenn Gemeinden die Kosten für „ihr“ Modell als zu hoch erachten. Zwar wird auch im Baselbiet eine Grundproblematik darin gesehen, dass Gemeinden Massnahmen bezahlen müssen, welche die KESB anordnet. Dadurch, dass die Zusammenarbeit mit der KESB von den Gemeinden grundsätzlich als gut beschrieben wird und stationäre Massnahmen das Gemeindebudget nicht so stark belasten, wie dies in anderen Kantonen der Fall sein kann, bestehen hier jedoch weniger stark ausgeprägte Reibungsflächen.

#### Pikettdienst

Die KESB Leimental organisiert mit den fünf übrigen KESB im Kanton einen Pikettdienst, um die Erreichbarkeit eines Behördenmitglieds rund um die Uhr zu gewährleisten. Dabei deckt die KESB Leimental 14 Wochen ab und verteilt die Pikettzeiten auf die Mitglieder des Spruchkörpers gemäss Anstellungsgrad. Die Zahl der Piketteinsätze ist im Kanton Basel-Landschaft hoch und reicht bis zu sechs Einsätzen täglich. Der Grund dafür ist, dass hier als einzigem Kanton der Schweiz keine ärztliche fürsorgerische Unterbringung vorgesehen ist. Die KESB muss daher alle fürsorgerischen Unterbringungen mündlich auf Antrag einer Arztperson anordnen und dann innerhalb von 24 Stunden die betroffene Person anhören. Inklusiv Administration müssen für die laut Gesprächspartnern ineffiziente und mit Doppelspurigkeiten verbundene Regelung 0.25 FTE von der KESB aufgebracht werden.

#### Quantifizierung der Leistungen

Im Jahr 2014 zählte die KESB Leimental 442 laufende Massnahmen für Kinder/Jugendliche und 504 laufende Massnahmen für Erwachsene (2015: 361 für Kinder, 482 für Erwachsene). Die Zahl der Verfahren wird für das Jahr 2014 auf 1'929 beziffert (davon 932 im Kinderschutz und 997 im Erwachsenenschutz)<sup>25</sup>. Dazu kommen 189 Abklärungen für die sechs Gemeinden, die diese nicht selbst durchführen (163 in 2015).

<sup>25</sup> 2015: 1'968 (total), davon 882 Kinderschutz und 1'086 Erwachsenenschutz.

Im Leimental wurden 2014 für 168 Personen im Erwachsenenschutz und für 255 Personen im Kinderschutz Mandate durch Berufsbeistände geführt. Private Mandatspersonen haben für 302 Erwachsene und ein Kind Mandate übernommen.

Die KOKES-Statistik wird von der KESB als wissenschaftlich interessant, aber nicht sinnvoll für die Steuerung der KESB empfunden und sei mit unnötigem Aufwand für die Mitarbeitenden verbunden. Auch ist es der KESB nicht möglich, die Zahl der Gefährdungsmeldungen auszuweisen, weshalb bei der Quantifizierung der Leistungen auf diese Kenngrösse in der folgenden Darstellung verzichtet werden muss. Jedoch wird in den Gesprächen die Einschätzung gemacht, dass der Anteil von Gefährdungsmeldungen im Erwachsenenschutz rund 60 Prozent beträgt. Eine weitere Einschränkung für die Quantifizierung der Leistungen ergibt sich daraus, dass sich die Stellenprozente der Beistandschaften derjenigen Gemeinden, die diese selbst übernehmen, nicht ermitteln liessen, da es sich um polyvalent organisierte Sozialdienste handelt. Daher werden bei der Berechnung der Vollzeitäquivalente pro Berufsbeistandschaft nur die Mandate berücksichtigt, die Ende 2015 durch die KESB selbst geführt worden sind (154).

#### D 4.35: Anzahl betreute Personen

	Anzahl Personen, für die ein Mandat von Berufsbeiständen geführt wird (Stichtag Herbst 2015)	Anzahl Personen, für die ein Mandat von Privaten geführt wird (Stichtag Herbst 2015)
Kinderschutz	255	1
Erwachsenenschutz	168	302
Total	423	303
Total pro 1'000 Einwohner/-innen	5,8	4,2
Total pro FTE Berufsbeistandschaft (2015)	43*	
Total pro private Mandatsträger/-in (Personen 2015)		1,5

Quelle: Angaben Online-Befragung; Geschäftsbericht KESB Leimental 2015. \* nur Mandate, die 2015 durch KESB geführt wurden.

Pro 1'000 Einwohner/-innen wurden damit Ende 2015 5,8 Mandate von Berufsbeiständen respektive 4,2 Mandate von privaten Personen geführt. Die letzte Zahl zeigt, dass private Mandatsträger/-innen häufig mehr als eine Person betreuen.

Eine weitere zu betrachtende Kennzahl sind fürsorgerische Unterbringungen, die im Kanton Basel-Landschaft aufgrund der fehlenden Möglichkeit ärztlicher Anordnungen eine Besonderheit darstellen. Hier hat die KESB 2014 in 90 Fällen eine solche Anordnung verfügt (nach Art. 428 Abs. 1 ZGB). Periodische Überprüfungen wurden in sechs Fällen vorgenommen (Art. 431 ZGB).

Im Kinderschutz wurde 2014 für 17 Kinder der Entzug des Aufenthaltsbestimmungsrechts (Art. 310 ZGB) verfügt. Davon wurden rund ein Viertel der Entscheide im Einvernehmen mit den Eltern getroffen. Bei den übrigen Entscheiden waren meistens ein Elternteil sowie das betroffene Kind einverstanden. Wo eine stabile Unterstützung der

Platzierung durch die Betroffenen besteht, erfolgt diese auf freiwilliger Basis ohne Anordnung der Kinderschutzbehörde.

Auch im Leimental muss aufgrund fehlender Kennzahlen von einem Vergleich der Leistungen der KESB mit den Vormundschaftsbehörden abgesehen werden. Sowohl vor als auch nach 2013 würden jedoch die vorgelagerten Dienste (z.B. Sozialberatungen) einen wichtigen Beitrag dazu leisten, dass Problemfälle frühzeitig gelöst werden könnten und die KESB heute nicht stärker belastet werde. Jedoch gibt es auch hier Unterschiede zwischen den Gemeinden, wobei Ressourcen für freiwillige Beratungen nach der Gründung der KESB sowohl ausgebaut als auch abgebaut worden sind. Ein weiteres Beispiel, wie die KESB durch die Gemeinden entlastet wird, ist die Schaffung einer Stelle bei der Gemeinde Therwil, welche Berufsbeistandschaften für unbegleitete minderjährige Asylsuchende übernehmen kann.

#### Kosten der KESB

Der Aufwandüberschuss für die KESB Leimental betrug im Jahr 2014 rund 1,8 Millionen Franken (mit Berufsbeistandschaft für fünf Gemeinden) respektive 1,3 Millionen Franken (ohne Berufsbeistandschaft für fünf Gemeinden). An Einnahmen über Gebühren, Rückerstattungen und Mandatsentschädigungen konnte die KESB im selben Jahr rund 420'000 Franken verbuchen.

Die befragten Gemeinden gehen davon aus, dass die Kosten im Kindes- und Erwachsenenschutz gegenüber dem Modell vor 2013 gestiegen sind. Genaue Angaben können dazu aber nicht geliefert werden, da keine Vollkostenrechnungen geführt worden sind. Es wird aber bemerkt, dass auch vorher schon eine vergleichsweise hohe Professionalität bei den Gemeinden im Leimental bestanden hat und Fachpersonen für Aufgaben im Vormundschaftsbereich eingesetzt worden sind. Gründe für höhere Kosten werden neben der Professionalisierung im grösseren Aufwand für massgeschneiderte Massnahmen sowie in neuen Aufgaben, die mit der Revision des KESR hinzugekommen sind, gesehen. Für die Verschiebung der Aufgaben der Amtsvormundschaften zu den Gemeinden wurden diese auf Basis des Finanzausgleichsgesetzes kompensiert. Personal das vorher bei den Gemeinden beschäftigt war, ist teilweise zur KESB gewechselt, teilweise haben die Gemeinden aufgrund der wegfallenden Aufgaben im Vormundschaftsbereich Stellen nicht neu besetzt.

Für die kantonalen Amtsvormundschaften wurden die Nettokosten vor der Revision (für das Jahr 2010) mit 1,45 Millionen Franken beziffert.<sup>26</sup> Den Betrag für das Einzugsgebiet der KESB Leimental aufzuschlüsseln und mit den aktuellen Kosten zu vergleichen ist nicht möglich.

Im Jahr 2014 betrugen die Nettokosten für die Gemeinde Allschwil und Oberwil (die selbst für Abklärungen und Mandatsführungen verantwortlich sind) an die KESB pro Einwohner/-in 16.70 respektive 11.60 Franken. In den Gemeinden Therwil und Binningen (für welche die KESB Abklärungen und Mandatsführungen macht) lagen die

<sup>26</sup> Kanton Basel-Landschaft (2011): Revision des Gesetzes über die Einführung des Zivilgesetzbuches (EG ZGB) in Sachen Kindes- und Erwachsenenschutzrecht. Vorlage an den Landrat des Kantons Basel-Landschaft vom 1. November 2011.

Kosten pro Einwohner/-in erwartungsgemäss höher bei 30.70 respektive 40.30 Franken.

Die folgende Darstellung setzt die Nettokosten der KESB Leimental in das Verhältnis mit der Einwohnerzahl.

#### D 4.36: Nettokosten 2014

	Nettokosten	Kosten pro Einwohner/-in
KESB Leimental (mit Berufsbeistandschaft für 5 Gemeinden)	1'768'011 CHF	24 CHF
KESB Leimental (ohne Berufsbeistandschaft für 5 Gemeinden)	1'296'414 CHF	18 CHF

Quelle: Angaben Online-Befragung; Rechnung 2014 KESB Leimental.

Anmerkung: Die Nettokosten umfassen rund 132'000 Franken, die von der KESB als Aufwand von Massnahmen, für Revisionen, FU-Auslagen und Auslagen für andere Verfahren ausgewiesen werden. Für die Berechnung ohne Berufsbeistandschaft wurde der Aufwand der Berufsbeistandschaft abzüglich der Mandatsentschädigungen interne Berufsbeistandschaft von den Nettokosten abgezogen.

Kosten für die von der KESB verfügten Massnahmen

In den Gesprächen wird die Annahme getroffen, dass die Kosten durch von der KESB verfügte Massnahmen zurückgegangen sind, da weniger schnell und weniger lange platziert wird als vor 2013.

Platzierungen in Heimen und Pflegefamilien kosten unterschiedlich viel, für ein Schulheim liegt ein Richtwert etwa bei 10'000 bis 12'000 Franken monatlich. Für Heimplatzierungen gibt es laut Gesprächspartner/-innen jedoch keinen einheitlichen Gebührenkatalog. Familienbegleitungen kosten zwischen 500 und 2'000 Franken pro Monat, die Stundensätze liegen hier bei 120 bis 150 Franken. Eine Drogentherapie als ambulante Massnahme kann zwischen 60'000 und 100'000 Franken pro Jahr kosten, wobei sich der Kanton (kantonaler Drogendelegierter) an drei Vierteln der Kosten beteiligt. Zwar gibt es ein Angebot an verschiedenen Heimen im Kanton, da aber bestmögliche Lösungen gesucht werden, kann es schwierig sein, einen adäquaten Platz zu finden. Bei Familienbegleitungen besteht laut Gesprächspartner/-innen eine Konkurrenzsituation von Anbietenden, was sich auch auf Tarife auswirkt.

Unterhaltspflichtige beteiligen sich gemäss dem „Leitfaden zur Berechnung der Kostenbeteiligung bei Fremdunterbringungen“ je nach Einkommen und Vermögen unterschiedlich stark an den Platzierungskosten.

Die Gebühren für die Leistungen der KESB sowie für Beistandschaften bemessen sich nach der kantonalen Verordnung über die Gebühren zum Zivilrecht (GebV). Beispielsweise liegen im Erwachsenenschutz die Gebühren für die Ernennung eines Beistands zwischen 250 und 2'900 Franken. Im Kinderschutz können beispielsweise die Gebühren für die Neuregelung der elterlichen Sorge zwischen 350 und 1'800 Franken betragen. Berufsmässige Mandatsführungen werden nach Aufwand für 95 Franken in der Stunde abgegolten.

Private Mandatspersonen können für eine ordentliche zweijährige Vermögens- und Einkommensverwaltung mit persönlicher Betreuung im Erwachsenenschutzrecht Entschädigungen zwischen 1'000 und 6'000 Franken erhalten.

#### 4.3.4 FALLSTUDIE 4: APEA NEUCHÂTEL (NE)

Diese Fallstudie untersucht eine von drei gerichtlich organisierten Kinder- und Erwachsenenschutzbehörden im Kanton Neuenburg. Zwar ist das *Tribunal régional du Littoral et du Val-de-Travers* formal als ein Gericht mit zwei Standorten (Neuchâtel und Boudry) organisiert. Die beiden APEA in Neuchâtel und Boudry funktionieren aber unabhängig voneinander als zwei eigenständige Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden.

##### Organisation

Die *Autorité de protection de l'adulte et de l'enfant* (APEA Neuchâtel) ist als eigenständige Abteilung in das Regionalgericht *Tribunal régional du Littoral et du Val-de-Travers, Neuchâtel* integriert. Die Einführung des neuen Rechts<sup>27</sup> hatte keine Änderungen der gerichtlichen Organisation (APEA als Teil des Regionalgerichts) zur Folge. Total leben im Einzugsgebiet der APEA Neuchâtel rund 53'600 Personen in insgesamt neun Gemeinden.

Die APEA *Tribunal régional du Littoral et du Val-de-Travers, Neuchâtel* verfügt über zwei Spruchkörper mit je drei Mitgliedern: einem/einer Richter/-in und zwei Beisitzenden (sog. „Assesseeurs“) mit nicht-juristischer Ausbildung. Die Mitglieder des Spruchkörpers sind vom Justizrat auf sechs Jahre gewählt. Die Verfahrensinstruktion geschieht immer durch einen der beiden Richter, welche sich die Fälle gleichmässig untereinander aufteilen. Die insgesamt vier Beisitzenden haben verschiedene berufliche Hintergründe (Buchhaltung, KV, Soziale Arbeit und Psychologie). Der Spruchkörper entscheidet je nach Fall in wechselnder Zusammensetzung. Die Praxis zeigt, dass in den meisten Fällen die Experten für das Rechnungswesen (Beisitzende mit Buchhaltungs- und KV-Abschluss) zur Kontrolle der Konten der Beistände/-innen in den Spruchkörper integriert werden. Die übrigen Beisitzenden werden auf Abruf für komplexe Entscheidungen hinzugezogen. Dies ist nach Aussage eines Beisitzenden in der Regel nur ein bis zweimal pro Monat der Fall. Wann welcher Beisitzende hinzugezogen wird, entscheidet der zuständige Richter. Entscheidungen in Notfällen können auch durch den Richter selbst – ohne Einbezug der Beisitzenden – gefällt werden. Die Gemeinden sind nicht in den Entscheidungsfindungsprozess einbezogen.

Die Mandatsführung geschieht in erster Linie durch zwei administrativ unabhängige, kantonale Dienststellen (*Office de protection de l'enfant*, OPE und *Office de protection de l'adulte*, OPA). Im Kinderschutz werden mit einzelnen Ausnahmen alle Amtsbeistände durch die kantonale Dienststelle gestellt. Eine Besonderheit im Kanton Neuenburg ist, dass im Erwachsenenschutz viele Mandate von privat tätigen Anwälten/-innen geführt werden. Weiter übernehmen neben den kantonalen Dienststellen Sozialarbeiter/-innen, Personen mit betriebswirtschaftlicher Ausbildung sowie nicht

<sup>27</sup> Im November 2012 hat der Regierungsrat Neuenburg das Gesetz (loi relative aux autorités de protection de l'enfant et de l'adulte LAPEA) verabschiedet.



professionell tätige Personen (wie z.B. Familienmitglieder) Beistandschaften. Die privat tätigen Beistände werden primär durch die APEA rekrutiert, instruiert und beraten.

Die Abklärungen im Erwachsenenschutz erfolgen mehrheitlich durch eigene interne Abklärungsstellen der APEA. Unterstützt wird die Behörde zusätzlich durch das OPA. Die Abklärungen im Kinderschutz erfolgen mehrheitlich durch das OPE. Die beiden kantonalen Dienststellen erbringen auch einen grossen Teil freiwilliger vorgelagerter Dienste, indem sie betroffene Personen zu Fragen im Kindes- und Erwachsenenschutz informieren, beraten und unterstützen. Bei Bedarf fordern sie im Auftrag der APEA Berichte von externen Experten/-innen ein. Zudem können die kantonalen Dienststellen Massnahmen vorschlagen und Empfehlungen abgeben. Sie üben so einen wichtigen informellen Einfluss auf die Entscheidungsfindung aus.

In den Interviews wurden sowohl Vorteile als auch Nachteile einer gerichtlichen Organisationsform genannt. Positiv hervorgehoben werden die Professionalität in der Rechtsanwendung und die hohe Unabhängigkeit der APEA. Als Nachteil wird die teilweise fehlende Nähe des Gerichts zur Bevölkerung erwähnt. Eine wichtige Rolle bei der Sicherstellung der Nähe zu den betroffenen Personen spielen die beiden kantonalen Dienststellen. Eine gewisse Distanz des Gerichts kann insofern auch als Vorteil gesehen werden, da dies wiederum die Unabhängigkeit begünstigt.

Weiter ist die in Art. 2 LAPEA verlangte Interdisziplinarität der APEA gemäss Aussagen der Interviewten noch nicht vollständig umgesetzt. Es ist Aufgabe der Beisitzenden, ihr Expertenwissen gemäss ihrer Ausbildung und Berufserfahrung einzubringen. Jedoch scheint dieser Einbezug, insbesondere für jene Beisitzenden, die nicht im Bereich Rechnungswesen tätig sind, nicht klar geregelt zu sein und eher selten stattzufinden. Die vom Gesetz geforderte Interdisziplinarität ist damit in den meisten Fällen nicht vollständig umgesetzt. Zudem ist es der APEA Neuchâtel bisher nicht gelungen, einen Beisitzenden mit medizinischem Fachwissen zu rekrutieren.

#### Finanzierungsmodell

Die Kosten, welche von der Behörde selbst verursacht werden (Lohn-, Entscheid- und Infrastrukturkosten) trägt der Kanton. Ebenfalls kommt der Kanton für die Kosten aller Beistände/-innen auf. Die Kosten für die Massnahmen werden, wenn sie nicht durch die Person selbst übernommen werden können, über die Sozialhilfe finanziert. Die Gesamtkosten der Sozialhilfeleistungen werden zu 60 Prozent vom Kanton und zu 40 Prozent von den Gemeinden getragen. Massgebend für die Bestimmung der Gemeindeanteile sind nicht die kommunal verursachten Sozialhilfekosten, sondern die Einwohnerzahl jeder einzelnen Gemeinde.

#### Personalressourcen

Im November 2015 beschäftigte die APEA sechs Personen als Mitglieder des Spruchkörpers (1,3 Vollzeitstellen) sowie drei Personen als Mitarbeitende des Behördensekretariats (2 Vollzeitstellen). Die beiden Richter, welche das Verfahren leiten, sind noch in anderen Rechtsbereichen des Gerichts tätig. Sie arbeiten nach eigener Einschätzung etwa 40 bis 50 Prozent für die APEA. Die Beisitzenden im Bereich Rechnungswesen arbeiten zu etwa 35 Prozent für das Gericht. Die anderen beiden Beisitzenden werden ad-hoc hinzugezogen und erhalten dafür eine Aufwandentschädigung. Nach eigenen

Aussagen sind die personellen Ressourcen der gerichtlichen Behörde ausreichend, weshalb seit dem 1. Januar 2013 keine Veränderungen in den Ressourcen erfolgt sind. Zwar sind die aufgewendeten Ressourcen durch die Einführung der Beisitzenden und die Anpassung an die neue Rechtsgrundlage anfangs leicht gestiegen, inzwischen hat sich das aber eingependelt. Es ist zudem anzunehmen, dass ein Teil der früheren Aufgaben der Richter/-innen und Gerichtsschreiber/-innen heute durch die Beisitzenden übernommen werden. Die Ressourcen der APEA Neuchâtel werden heute als ausreichend beurteilt.

Die kantonalen Dienststellen verfügen nur über Informationen zu ihren aufgewendeten Ressourcen für alle Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden im Kanton (Total Erwachsenenschutz etwa 18 FTE, Total Kinderschutz etwa 30 FTE). Nach eigenen Angaben arbeitet die APEA Neuchâtel mit neun Amtsbeiständen/-innen des OPA (Erwachsenenschutz) und 22 Amtsbeiständen/-innen des OPE (Kinderschutz) zusammen. In den letzten Jahren gab es keine grossen Veränderungen der Ressourcen. Einzig die kantonale Dienststelle für Erwachsenenschutz sieht sich des Öfteren mit internen Ressourcenproblemen konfrontiert, weshalb sie nicht alle von der APEA angeordneten Mandate übernehmen kann. Bei den privat tätigen Anwälten/-innen, welche Beistandschaften im Erwachsenenschutz übernehmen, stellt sich gemäss Aussagen einiger Befragten das Problem, dass die Qualität der Arbeit weniger gut kontrolliert werden kann. Eine Gefahr der Vernachlässigung der Betreuungsqualität bestehe vor allem dann, wenn die Mandatsbetreuung an Sekretäre/-innen mit fehlenden Ressourcen und/oder Fachkompetenzen delegiert werde.

Zusammenarbeit mit den kantonalen Dienststellen und Gemeinden  
 Nach Meinung aller Befragten steht die Zusammenarbeit zwischen der APEA und den kantonalen Dienststellen im Zentrum. Von der APEA, insbesondere vom Gerichtssekretariat, aber auch von der Richterschaft wird eine höhere Erreichbarkeit, eine höhere Kommunikationsfähigkeit und ein weniger schematisches Vorgehen erwartet, als dies in anderen Bereichen des Gerichts üblich ist. Die Zusammenarbeit zwischen der gerichtlichen Behörde und den kantonalen Stellen wird von beiden Seiten als sehr eng und als gut funktionierend beschrieben. Das organisationale Setting besteht schon lange und ist gut eingespielt.

Ein direkter Kontakt zwischen der APEA und den Sozialdiensten der Gemeinden findet selten statt. Von Seiten der Stadt Neuchâtel wird die gute Kommunikation des Gerichtssekretariats gelobt, welches jederzeit bereit ist, zu komplexen rechtlichen Fragen kompetent Auskunft zu geben. Eine Schwierigkeit für die Zusammenarbeit ist, dass von Seiten der Richterschaft wie auch der kantonalen Stellen teilweise das Verständnis für die Rolle der Gemeinde als Betreuerin der Sozialhilfeempfänger/-innen ohne rechtliche Ermächtigung zur Mandatsführung fehlt. Von Seiten der Stadt Neuchâtel wird bemerkt, dass die Sicht der Gemeinden zu wenig miteinbezogen werde. Auch werden die Sozialdienste bei der oftmals komplexen Regelung von Finanzierungsfragen bei Sozialhilfeempfängern/-innen mit Beistandschaften zu wenig unterstützt. Es wird deshalb gewünscht, dass von Seiten der APEA vermehrt der Kontakt mit den kommunalen Sozialdiensten gesucht und das gegenseitige Verständnis erhöht wird. Dies könnte beispielsweise durch ein jährlich institutionalisiertes Treffen geschehen, an dem problematische Praxisbeispiele besprochen und die Zusammenarbeit näher geregelt wird.

#### Pikettdienst

Weder die APEA noch die kantonalen Stellen verfügen über einen Pikettdienst. Die Polizei hat jedoch die privaten Telefonnummern der zuständigen Sozialarbeiter/-innen (bei OPA und OPE), um sie in Notfällen kontaktieren zu können. Obwohl es keine formale Verpflichtung für einzelne Mitarbeitende der beiden kantonalen Dienststellen gibt, ausserhalb der Bürozeiten erreichbar zu sein, funktioniert dieses System gut. Die Nachfrage nach einem permanenten Pikettdienst der APEA ist auch deshalb nicht vorhanden, weil die Mitarbeitenden von OPA und OPE in Notfällen (z.B. am Wochenende) selbst provisorische Entscheidungen treffen können und fürsorgerische Unterbringungen auch durch Ärzte/-innen angeordnet werden können.

#### Quantifizierung der Leistungen

Im Geschäftsbericht des Gerichts gibt es keine Informationen zur genauen Anzahl der laufenden Massnahmen für Minderjährige und Erwachsene pro Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde. Im Geschäftsbericht 2014 der Justizkommission sind nur Zahlen für alle drei Regionalgerichte angegeben.<sup>28</sup>

Im Kinderschutz befassen sich die Behörden mehrheitlich mit der Errichtung von Beistandschaften, dem Entzug elterlicher Gewalt und fürsorgerischer Unterbringung. Zudem hat im Kinderschutz die Anzahl Massnahmen für alle Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden im Kanton gemäss Geschäftsbericht 2014 leicht zugenommen (1'502 Ende 2013 zu 1'666 Ende 2014). Die Anzahl Beistandschaften im Kanton Neuenburg insgesamt hat im Jahr 2014 im Vergleich zum Vorjahr ebenfalls leicht zugenommen (4'140 Ende 2013 zu 4'231 Ende 2014). Die Zahlen sind gemäss Geschäftsbericht mit Vorsicht zu geniessen, da die Anzahl betroffener Personen nicht identisch ist mit der Anzahl Massnahmen (eine Person kann von verschiedenen Massnahmen betroffen sein). Zusätzlich wurden die statistischen Vorgaben verändert und damit auch die Datenlage, was einen Vergleich zum Vorjahr erschwert.

Ein weiterer Hinweis zur Quantifizierung der Leistungen der APEA liefert die Anzahl Gefährdungsmeldungen sowie das Total der geführten Mandate zu einem Stichtag. Laut Einschätzungen der APEA Neuchâtel haben im Erwachsenenschutz 60 Prozent und im Kinderschutz 65 Prozent der Gefährdungsmeldungen zur Anordnung von Massnahmen geführt. Gewisse Einschränkungen für die Quantifizierung der Leistungen ergeben sich daraus, dass die FTE der Berufsbeistände/-innen nicht berechnet werden können. Die kantonalen Dienststellen besitzen keine Angaben zu den eingesetzten FTE in den einzelnen APEA. Zudem existiert keine Statistik zur Anzahl und FTE der privat tätigen Mandatsführer/-innen sowie der nicht professionell tätigen Beistände/-innen im Erwachsenenschutz. Die gerichtsinterne Statistik enthält lediglich Angaben zur Anzahl laufender Dossiers (betreute Personen) pro Beistandskategorie von privat tätigen Mandatsführer/-innen.

Die folgende Darstellung liefert Informationen zur Anzahl Gefährdungsmeldungen und zu den geführten Mandaten verschiedener Kategorien von Beiständen/-innen und setzt sie in Relation zur Bevölkerungszahl und zu den Vollzeitstellen der Mitarbeitenden der APEA.

<sup>28</sup> Rapport de la commission administrative des autorités judiciaires et du Conseil de la magistrature, 2014, S. 18–19.

D 4.37: Anzahl Gefährdungsmeldungen und laufende Mandate

	Anzahl Personen, für die eine Gefährdungsmeldung bei der KESB einging (2014)	Anzahl laufende Mandate, die von Beiständen der kantonalen Mandatsführungszentren geführt werden (Ende 2015)	Anzahl laufende Mandate, die von privat tätigen Anwälten/-innen geführt werden (Ende 2015)	Anzahl laufende Mandate, die von übrigen privat tätigen Beiständen geführt werden (Ende 2015)
Kindesschutz	165	166	-	-
Erwachsenenschutz	251	240	257	477
Total	416	406	257	477
Total pro 1'000 Einwohner/-innen	7,8	7,6	4,8	8,9
Total pro FTE KESB und Behördensekretariat (2015)	126			
Pro Beistände/-in der kantonalen Dienststellen		13		

Quelle: Angaben Online-Befragung und gerichtsinterne Statistik APEA Neuchâtel (Stand 7.3.2016).

Pro 1'000 Einwohner/-innen wurden damit im Jahr 2014 für rund 7,8 Personen Gefährdungsmeldungen bei der Behörde gemacht. Zudem wurden pro 1'000 Einwohner/-innen 7,6 Mandate von Amtsbeiständen/-innen, die durch die kantonale Dienststellen angestellt sind, 4,8 Mandate von privat tätigen Anwälten/-innen und 8,9 Mandate von privat tätigen Beiständen/-innen (z.B. Sozialarbeiter/-innen oder Familienmitglieder) geführt.

Eine weitere Kennzahl sind fürsorgliche Unterbringungen im Erwachsenenschutz. Die APEA verfügte im Jahr 2014 für eine Person eine Anordnung zu einer solchen Unterbringung (nach Art. 428 Abs. 1 ZGB), für neun Personen wurden ärztliche Anordnungen verlängert (Art. 429 Abs. 2 ZGB) und für eine Person wurde eine fürsorgliche Unterbringung einer periodischen Überprüfung unterzogen (Art. 431 ZGB).

Gemäss Geschäftsbericht 2014 gab es bisher keine Reduktion der Massnahmen zur Beistandschaft für volljährige Personen als Folge der Einführung von Massnahmen zur eigenen Vorsorge und gesetzlichen Vertretungsbefugnisse im Falle von Unmündigkeit.

Im Kindesschutz verfügte die Behörde im Jahr 2014 für 27 Kinder einen Entzug des Aufenthaltsbestimmungsrechts (nach Art. 310 ZGB).

Seit der Einführung der gemeinsamen elterlichen Sorge am 1. Januar 2013 wurde bis zum 30. Juni 2015 nur ein solcher Entscheid gesprochen und zwar gegen den Willen eines Elternteils.

In den Gesprächen wird von allen Befragten betont, dass sich der Umfang der Leistungen der APEA Neuchâtel sowie der kantonalen Dienststellen mit der Einführung des neuen Rechts nicht merklich verändert habe. Die Verantwortlichen der kantonalen Stellen bemerken, dass der Aufwand für die Abklärungen gestiegen ist. Aufgrund der höheren Präzision des neuen Rechts müssen von Seiten der Abklärungsstellen genauere Angaben und umfangreichere Argumentationen an die APEA geliefert werden.

#### Kosten der KESB

Lohn- und Infrastrukturkosten der Kinder- und Erwachsenenschutzbehörden sind im kantonalen Gesamtbudget der Justiz<sup>29</sup> enthalten, weshalb die genauen Kosten pro APEA nicht aufgeschlüsselt werden können. Die meisten Kosten werden durch die Beistände und nicht durch die Behörde selbst verursacht. Aus dem kantonalen Budget 2016 geht hervor, dass die Kosten für die Beisitzenden aller kantonalen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden gerundet 231'000 Franken betragen. Weitere Kosten sind nicht aufgeschlüsselt.

Die Einnahmen der APEA Neuchâtel betragen nach eigenen Angaben im Jahr 2014 70'000 Franken. Die Gebühren für Entscheidungen, Anhörungen, Rechtshandlungen sind ab 20'000 Franken Vermögen kostenpflichtig und betragen in der Regel zwischen 100 und 1'000 Franken (siehe auch Art. 19 TFrais<sup>30</sup>). Im Kinderschutz werden keine Gebühren erhoben.

#### Kosten für die von der KESB verfügten Massnahmen

Die Tarife für die Vergütung der Beistände/-innen werden aufgrund einer ungenügenden kantonalen Regelung durch die einzelnen Kinder- und Erwachsenenschutzbehörden selbst festgelegt. Aufgrund dieser gemäss den Gesprächspartnern/-innen rechtlich unbefriedigenden Situation ist der Kanton aktuell daran, einheitliche Ansätze auszuarbeiten. Die angewendeten Stundenansätze der APEA Neuchâtel für die Beistände/-innen variieren zwischen 60 Franken für nicht ausgebildete Beistände/-innen und 180 Franken für Anwälte/-innen. Durchschnittliche Kosten für eine Beistandschaft von zwei Jahren belaufen sich gemäss Schätzungen auf rund 3'000 Franken. Im jährlichen Kantonsbudget<sup>31</sup> sind die kantonalen Gesamtkosten der Beistände/-innen im Bereich Kindes- und Erwachsenenschutz fürs Jahr 2014 auf 2,6 Millionen Franken beziffert.<sup>32</sup>

Die Kosten für eine Platzierung in einer spezialisierten Institution können zwischen 400 und 700 Franken pro Tag und Person variieren, je nachdem, ob zusätzlich therapeutische und/oder schulische Massnahmen angeboten werden. Die finanzielle Selbstbeteiligung der betroffenen Personen beträgt im Kinderschutz 30 Franken pro Tag und im Erwachsenenschutz 60 Franken pro Tag. Aufenthalte in Pflegefamilien gibt es im Kanton Neuenburg bisher noch nicht – ein Konzept zur Einführung dieser Massnahme wird auf politischer Ebene derzeit ausgearbeitet.

<sup>29</sup> Budget de l'état, République et Canton de Neuchâtel, adopté par le Grand Conseil, du 3 décembre 2015, S. 17, 18.

<sup>30</sup> Décret fixant le tarif des frais, des émoluments de chancellerie et des dépens en matière civile, pénale et administrative.

<sup>31</sup> Budget de l'état (2015), S. 63.

<sup>32</sup> Budget annuel cantonal 2016, Service de protection de l'adulte et jeunesse, S. 63.

Die Interviewten sind der Meinung, dass eine allfällige Kostenentwicklung nicht in Verbindung gebracht werden kann mit der Einführung des neuen Rechts. Zu einer Veränderung der Kosten führen vielmehr die steigende Individualisierung der Betreuungsmassnahmen sowie die Angleichung der kantonalen Tarife an die Bundesrechtsprechung.

Die Gemeinden beteiligen sich zusammen mit dem Kanton an der Finanzierung der Sozialhilfe, welche die Kosten für die Massnahmen von finanzschwachen Personen, die ihre Selbstbeteiligung nicht zahlen können, übernimmt. Dieses System verletzt nach Meinung des Leiters des Sozialdienstes der Stadt Neuchâtel das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz, da sich die Gemeinden zwar subsidiär an einem Teil der Kosten beteiligen, aber gleichzeitig kein Mitspracherecht und keinen Einfluss auf die Entscheidungsfindung der Kindes- und der Erwachsenenschutzbehörde haben.

Der Sozialdienst der Gemeinden verfügt nach Aussage des Befragten auch nicht über die Ressourcen, um weitere Aufgaben im Bereich Kindes- und Erwachsenenschutz übernehmen zu können. Seit kurzer Zeit wird deshalb auf politischer Ebene darüber diskutiert, ob dieses Ungleichgewicht gelöst werden könnte, wenn der Kanton neben den Kosten für die Beistände/-innen auch sämtliche Kosten der verfügbaren Massnahmen übernehme. Diese Regelung scheint aber nicht mehrheitsfähig. Ein gewisser Ausgleich zwischen den Gemeinden wird dadurch bewirkt, dass der Gemeindeanteil an den Sozialhilfekosten von 40 Prozent im Verhältnis zur Einwohnerzahl der Gemeinden berechnet wird und nicht anhand der tatsächlich verursachten kommunalen Sozialhilfekosten. Dadurch wird gewährleistet, dass eine finanzschwächere Gemeinde mit einer tiefen Anzahl Einwohner/-innen eine teure Massnahme überhaupt finanzieren kann und gegenüber einer finanziell besser gestellten Gemeinde nicht benachteiligt wird.

## ANHANG

## A I GESPRÄCHSPARTNER/-INNEN

## DA 1: Expert/-innen

Name	Vorname	Funktion	Institution
Wider	Diana	Generalsekretärin	KOKES
Fassbind	Patrick	Vorsitzender	GL-KESB des Kantons Bern
Winet	Ruedi	Präsident	KESB-Präsidienvereinigung Kanton Zürich

## DA 2: Gesprächspartner/-innen Fallstudien

Name	Vorname	Funktion	Institution
KESB Sarganserland, Kanton St.Gallen			
Hutter	Martin	Präsident	KESB Sarganserland
Schneider	Judith	Mitglied Spruchkörper	KESB Sarganserland
Lehnherr	Marion	Juristische Mitarbeiterin Fachdienst	KESB Sarganserland
Hilber	Silvia	Leiterin	Berufsbeistandschaft Sarganserland
Caluori	Damian	Leiter	Soziale Dienste Sarganserland
Skorek	Jörg	Leiter Sozialamt	Gemeinde Mels
KESB Innerschwyz, Kanton Schwyz			
Leuenberger	Peter	Vorsteher	KESB Innerschwyz
Lanz-Giner	Nicole	Leiterin Behördensekretariat	KESB Innerschwyz
Gamperli	Johanna	Mitglied Spruchkörper	KESB Innerschwyz
Leemann	Sonja	Bezirksrätin	Bezirk Gersau
Schertenleib	Patrick	Leiter Abteilung Soziales	Gemeinde Ingenbohl
Eichenberger	Rolf	Leiter	Amtsbeistandschaft Innerschwyz 2
KESB Leimental, Kanton Basel-Landschaft			
Gollonitsch	Stefan	Präsident	KESB Leimental
Meier	Fredy	Sozialarbeiter Behördensekretariat	KESB Leimental
Lüscher	Jeanette	Mitglied Spruchkörper	KESB Leimental
Jäggi-Baumann	Ursula	Gemeinderätin	Gemeinde Therwil
Küpfer	Andreas	Abteilungsleiter Soziale Arbeit	Gemeinde Allschwil

Name	Vorname	Funktion	Institution
Eichmann	Marc	Ressortleiter Sozialarbeit	Gemeinde Binningen
APEA Neuchâtel, Kanton Neuchâtel			
Sandoz	Bastien	Präsident APEA (Richter)	APEA, Neuchâtel
Béranek	Jean-François	Assesseur (Mitglied Spruchkörper)	APEA, Neuchâtel
Künzi	Marlyse	Gerichtsschreiberin	APEA, Neuchâtel
Schallenberger	Frédéric	Chef de l'office de protection de l'enfant (OPE)	Kantonale Dienststelle für Kinderschutz
Monard	Philippe	Chef de l'office de protection de l'adulte (OPA)	Kantonale Dienststelle für Erwachsenenschutz
Bissat	Christophe	Chef du Service de l'aide sociale	Sozialdienst der Stadt Neuchâtel