



SCHLUSSBERICHT – 09.01.2018

Evaluation Umsetzung des Kindes- und Erwachsenen- schutzgesetzes im Kanton Bern

Schlussevaluation

Im Auftrag des Kantonalen Jugendamts Bern

Impressum

Empfohlene Zitierweise

Autor: Ecoplan / HES-SO Valais-Wallis
Titel: Evaluation Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutzgesetzes im Kanton Bern
Untertitel: Schlussevaluation
Auftraggeber: Kantonales Jugendamt (KJA) Bern
Ort: Bern
Datum: 09.01.2018

Begleitgruppe

Andrea Weik
Matthias Kuhn
Verena Allenbach

Projektteam Ecoplan

Michael Marti
Claudia Peter

Projektteam HES-SO Valais-Wallis, Hochschule für Soziale Arbeit

Peter Voll
Sophia Völkxen

Der Bericht gibt die Auffassung des Projektteams wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen des Auftraggebers bzw. der Auftraggeberin oder der Begleitorgane übereinstimmen muss.

ECOPLAN AG

Forschung und Beratung
in Wirtschaft und Politik

www.ecoplan.ch

Monbijoustrasse 14
CH - 3011 Bern
Tel +41 31 356 61 61
bern@ecoplan.ch

Dätwylerstrasse 25
CH - 6460 Altdorf
Tel +41 41 870 90 60
altdorf@ecoplan.ch

HES-SO Valais-Wallis

Hochschule für Soziale Arbeit

www.hevs.ch

Route de la Plaine 2
CH - 3960 Siders
Tel. +41 27 606 89 02
info.social@hevs.ch

Inhaltsübersicht

	Zusammenfassung	2
	Inhaltsverzeichnis	5
	Abkürzungsverzeichnis	7
1	Einleitung	8
2	Methodologischer Ansatz	13
3	Struktur und Abläufe der KESB	16
4	Arbeitsbelastung und -zufriedenheit, Fallbearbeitung und Massnahmenentscheide ...	27
5	Massnahmenkosten	44
6	Zusammenarbeit der KESB mit externen Partnern	53
7	Systemsteuerung	63
8	Gesamtwürdigung KESB: Vom Aufbau zur etablierten Behörde.....	69
	Anhang A: Liste der Interviewpartner	75
	Anhang B: Massnahmenstatistik 2015 und 2016.....	77
	Literaturverzeichnis	79

Zusammenfassung

Ausgangslage

Die Neuordnung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts war eine Jahrhundertreform. Sie hat sowohl zu grossen materiell-rechtlichen Änderungen geführt, als auch fundamentale organisatorische Änderungen nach sich gezogen, indem sie die Einrichtung von unabhängigen Fachbehörden verlangte. Im Kanton Bern haben per 01.01.2013 elf kantonale Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) die mehr als 300 kommunalen, in der Mehrzahl mit dem Gemeinderat identischen Vormundschaftsbehörden abgelöst.

Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden wurden seit dem Inkrafttreten der Revision durch ein Monitoring und eine Evaluation begleitet. Diese dienten dazu, Schwierigkeiten und Probleme im laufenden Implementierungsprozess zu benennen und aus einer externen Perspektive Aussagen darüber zu treffen, wie weit die Implementierung des KESR bereits fortgeschritten ist.

Methodik / Vorgehen

Das Monitoring und die erste Evaluationsphase waren primär begleitend oder formativ angelegt: es ging also darum, für das Funktionieren des Systems KESB kritische Themen zu identifizieren und organisationales Lernen zu ermöglichen. In der letzten Phase und ebenso im vorliegenden Bericht nehmen summative Elemente, das heisst eine Beurteilung der Zweckmässigkeit der kantonalen Struktur, der Abläufe und des Gesamtsystems, einen grösseren Platz ein.

Im Verlauf des Monitorings und der Evaluation haben sich mit der Entwicklung der Behördenstruktur auch die Themenschwerpunkte verschoben. Zu Beginn stand vor allem die interne Organisation der neuen Behörde, der Kontaktaufbau mit den Partnern, die Übernahme der laufenden Dossiers von den Vormundschaftsbehörden sowie die grosse Arbeitsbelastung im Vordergrund. In der Zwischenevaluation gewannen die Themen Systemsteuerung im Verhältnis zwischen den einzelnen Standorten, der GL KESB und dem KJA sowie die Frage nach der Subsidiarität zwischen Kanton und Gemeinden an Bedeutung. In der nun vorliegenden Schlussevaluation haben sich die Bereiche Abläufe und Struktur weitgehend eingespielt und die Zusammenarbeit mit den Partnern gefestigt. Der Blick wurde in der letzten Phase vermehrt auf das übergeordnete Zusammenspiel des Kindes- und Erwachsenenschutzes auf kantonaler und kommunaler Ebene gerichtet. Zudem gewann das Thema der Massnahmenkosten an Bedeutung.

Im Rahmen der Schlussevaluation wurden einerseits halbstrukturierte Leitfadenterviews mit den Präsidentinnen und Präsidenten der 11 Behörden, mit ausgewählten Revisoratsleitenden, mit dem Inspektor der KESB und mit ausgewählten Sozialdiensten geführt. Andererseits wurden diese mit Datenmaterial aus Gruppengesprächen mit der GL KESB, mit Vertretern der Sozialdienste (BKSE) sowie mit Führungspersonen des KJA und der KESB BE ergänzt.

Zusätzlich wurden auch verschiedene quantitative Daten ausgewertet: Daten zur Anzahl Dossiers aus der Fallführungssoftware Axioma, Daten zu den Massnahmenkosten aus den Rechnungsabschlüssen sowie die Anzahl Massnahmen aus der KOKES-Statistik.

Resultate

Die vorliegende Evaluation zeigt, dass das neue Kindes- und Erwachsenenschutzgesetz im Kanton Bern gut umgesetzt wurde. Es kann insgesamt eine positive Bilanz gezogen werden. In Anbetracht der Aufgabenfülle, der thematischen Komplexität und der Vielzahl von Zusammenarbeitspartnern stehen die Berner KESB gut da. Das gilt auch im interkantonalen Vergleich. Das neue System ist weitgehend gefestigt und die KESB haben sich nach gut vier Jahren als neue professionelle Behörde etabliert. Dies ist nicht zuletzt auf den grossen Einsatz der KESB selbst – ihrer Präsidien als auch Mitarbeitenden –, dem KJA als kantonaler Aufsichtsinstanz und der Zusammenarbeitspartner zurückzuführen. Sämtliche Akteure haben sich gemeinsam für einen gut funktionierenden Kindes- und Erwachsenenschutz eingesetzt:

Mit dem Abschluss der Evaluation bleiben Themen bestehen, die auch in Zukunft aufmerksam weiterverfolgt werden sollten:

- Die Strukturen und Abläufe sind gefestigt und Vorlagen bestehen. Dennoch bleibt das **Wissens- und Vorlagenmanagement der KESB**, wie bei jeder lernenden Organisation, eine Herausforderung. Je länger die KESB tätig sind, umso mehr Massnahmenentscheide werden gefällt und Wissen gesammelt. Es ist für die weitere Tätigkeit zentral, dieses Wissen allen Mitarbeitenden – auch standortübergreifend – zugänglich zu machen und geeignete Austauschgefässe zu nutzen. Zudem kann dadurch der einheitliche Auftritt nach aussen weiter gestärkt werden.
- Das Thema **Massnahmenkosten** wird auch in Zukunft aktuell bleiben, umso mehr, wenn der finanzielle Druck sowohl auf die KESB als auch auf die Gemeinden zunimmt. Letztlich muss über die KESB hinaus beim Thema Kosten das gesamte System inklusive Sozialdiensten und mit ihnen den Gemeinden und Anbieter von institutionellen Lösungen betrachtet werden. Sowohl der Kanton als auch die Gemeinden sind auf Institutionen angewiesen und haben ein Interesse an einem übersichtlichen, wettbewerbsorientierten Leistungsangebot im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes. Aktuell fehlt ein Überblick über die verschiedenen Anbieter. Die Entwicklung der Massnahmenkosten kann dann auch von der KESB selbst kaum gesteuert werden.
- Mit dem Ressourcenverteilungskonzept haben die KESB einen Weg gefunden, die beschränkten Ressourcen möglichst bedarfsgerecht auf die elf KESB-Standorte zu verteilen. Die Standorte haben darauf basierend ihre Abläufe entsprechend der zur Verfügung stehenden Ressourcen und Funktionen möglichst effizient organisiert. Die Frage nach der **längerfristigen territorialen Organisation der KESB und der optimalen Standortgrösse** ist damit noch nicht geklärt. Die unterschiedliche Standortgrösse (unterschiedlich grosses Einzugsgebiet) und die personelle Mindestausstattung der drei kleinsten KESB-Standorte werden von den KESB-Präsidenten kaum als Problem gesehen. Längerfristig wird die territoriale

- Organisation der KESB auch im Zusammenhang mit jener der Sozialdienste betrachtet werden müssen. Letztere sind nach wie vor sehr kleinräumig organisiert sind.
- In Bezug auf die **Einheitlichkeit der Rechtsanwendung** lassen die Zahlen der Massnahmenstatistik vermuten, dass die Homogenität im Kinderschutz grösser ist als im Erwachsenenschutz. Zum Teil sind diese Unterschiede sicherlich durch Populationsunterschiede oder zufällige Schwankungen zu erklären, zum Teil auch durch eine unterschiedlich rasche Überführung der erstreckten elterlichen Sorge alten Rechts in Beistandschaften. Sie können aber auch als Hinweise verstanden werden, dass zumindest im Erwachsenenschutz Ergebnis- und damit Rechtsgleichheit noch nicht vollumfänglich gewährleistet und eine gemeinsame Rechtskultur noch zu erarbeiten ist. Festzuhalten ist aber auch, dass das Obergericht den Behörden Einheitlichkeit der Entscheide und rechtsgenügende Qualität der Begründung bescheinigt, was sich auch einer Rechtsbeständigkeitsquote von gut 80% aller Beschwerdeentscheide widerspiegelt.
 - Die **Zusammenarbeit zwischen den Sozialdiensten und der KESB** funktioniert gut, ist jedoch immer noch von gewissen Spannungen geprägt. Diese ergeben sich zum einen aus der Rolle als Auftraggeber und Kontrollinstanz, zum andern aber aus dem Finanzierungssystem. Mit den PriMa-Fachstellen, welche bei den Sozialdiensten angesiedelt sind, besteht zudem eine Schnittstelle, welche nicht optimal gelöst ist. Eine Eingliederung in die KESB und damit eine Überführung in kantonale Trägerschaft verbunden mit der Umlenkung der entsprechenden Ressourcen sollte geprüft werden. In der aktuellen Struktur haben die privaten Mandatstragenden mehrere Kontaktpersonen (Fachstelle und KESB), deren Aufgaben und Kompetenzen sich ihnen nicht immer erschliessen.
 - Die **Steuerung** des Systems hat sich bewährt. Die Unabhängigkeit der Behördenentscheide konnte sichergestellt und gleichzeitig konnte ein kohärentes Teilsystem KESB stabilisiert werden. Für letzteres steht die reibungslose Ablösung von vier Präsidien innert Jahresfrist. In der längerfristigen Entwicklung sollten die Funktionen der Selbststeuerung (durch die GL) und der Aufsicht (durch den Kanton) aber stärker getrennt werden.

Inhaltsverzeichnis

	Zusammenfassung	2
	Inhaltsverzeichnis	5
	Abkürzungsverzeichnis	7
1	Einleitung	8
2	Methodologischer Ansatz	13
3	Struktur und Abläufe der KESB	16
3.1	Struktur der KESB	16
3.2	Exkurs: Funktionsweise der burgerlichen KESB	18
3.3	Interdisziplinarität	20
3.4	Abläufe	21
3.5	Fazit	25
4	Arbeitsbelastung und -zufriedenheit, Fallbearbeitung und Massnahmenentscheide ...	27
4.1	Arbeitsbelastung und -zufriedenheit	27
4.2	Fallbearbeitung	30
4.3	Massnahmenentscheide	31
4.4	Fazit	42
5	Massnahmenkosten	44
5.1	Entwicklung der Rechnung der KESB insgesamt	45
5.2	Kosten der stationären und ambulanten Massnahmen und der Beistandschaften	47
5.3	Kosten pro Massnahme im Erwachsenen- und Kinderschutz	48
5.4	Fazit	51
6	Zusammenarbeit der KESB mit externen Partnern	53
6.1	Sozialdienste	54
6.2	Private Mandatstragende (PriMa) und PriMa-Fachstellen	58
6.3	Kooperation mit weiteren Akteuren	60
6.4	Fazit	61
7	Systemsteuerung	63
7.1	Die kantonale Organisation der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden	63

7.2	Steuerung des überordneten Systems des Kindes- und Erwachsenenschutzes	67
7.3	Fazit.....	67
8	Gesamtwürdigung KESB: Vom Aufbau zur etablierten Behörde.....	69
8.1	Materielle Ziele der Revision des ZGB	70
8.2	Ziele der Neuordnung der Behördenorganisation im Kanton Bern.....	70
8.3	Ziele jeder staatlichen Organisation.....	71
8.4	Ausblick	73
	Anhang A: Liste der Interviewpartner	75
	Anhang B: Massnahmenstatistik 2015 und 2016.....	77
	Literaturverzeichnis	79

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Bezeichnung
ABA	Amt für Betriebswirtschaft und Aufsicht
BKSE	Berner Konferenz für Sozialhilfe, Kindes- und Erwachsenenschutz
EKS	Amt für Erwachsenen- und Kinderschutz
FU	Fürsorgerische Unterbringung
GEF	Gesundheits- und Fürsorgedirektion
GL KESB	Geschäftsleitung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden
JGK	Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
KES	Kindes- und Erwachsenenschutz
KESB	Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde
KESG	Gesetz über den Kindes- und Erwachsenenschutz
KESR	Kindes- und Erwachsenenschutzrecht
KJA	Kantonales Jugendamt
KOKES	Konferenz der Kantone für Kindes- und Erwachsenenschutz
OG	Obergericht (Kindes- und Erwachsenenschutzgericht)
PriMa	Private/r Mandatsträger/in
ProMa	Professionelle/r Mandatsträger/in
SD	Sozialdienst
SJD	Sozialjuristischer Dienst
UMA	Unbegleiteter minderjähriger Asylbewerber
ZAV	Verordnung über die Zusammenarbeit der kommunalen Dienste mit den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden und die Abgeltung der den Gemeinden anfallenden Aufwendungen
ZGB	Zivilgesetzbuch

1 Einleitung

Die Reform und ihre Zielsetzung

Im Dezember 2008 haben die Eidgenössischen Räte nach beinahe 20 Jahren Vorarbeit die Revision der Artikel 360ff. des Zivilgesetzbuchs verabschiedet. Sie ist 2013 in Kraft getreten und hat damit nach 101 Jahren das alte Vormundschaftsrecht von 1907/1912 abgelöst. Die Revision war aber nicht nur äusserlich eine Jahrhundertreform, sondern auch materiell und organisatorisch. Materiell hat sie, im Vergleich mit der alten, auf Kontrolle zielenden Vormundschaft, die Selbstbestimmung in den Vordergrund gestellt und die Verfahrensstandards erhöht, strukturell hat sie Einrichtung unabhängiger Fachbehörden verlangt. Im Kanton Bern hat dies zur Ablösung der mehr als 300 kommunalen, in der Mehrzahl mit dem Gemeinderat identischen Vormundschaftsbehörden durch kantonale Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden geführt.

Die materiellen **Ziele der Revision des schweizerischen ZGB und des neuen kantonalen KESG** waren¹:

- **Förderung der Selbstbestimmung:** Die Selbstbestimmung des Einzelnen ist zentraler Bezugspunkt, entsprechend sind hohe rechtsstaatliche Anforderungen an Eingriffe in die persönliche Freiheit zu stellen. Durch die Instrumente des Vorsorgeauftrags (ZGB Art. 360 ff.) oder der Patientenverfügung (ZGB Art. 370 ff.) soll das Selbstbestimmungsrecht auch bei einer eventuellen Urteilsunfähigkeit sichergestellt werden.
- **Individuelle Ausgestaltung der behördlichen Massnahmen:** Es soll dem Schwächezustand der betroffenen Personen nach dem Verhältnismässigkeitsprinzip Rechnung getragen werden. Eine Beistandschaft wird als letztes Mittel angeordnet, die Handlungsfähigkeit soweit als möglich nur in auf den Einzelfall zu spezifizierenden Bereichen eingeschränkt. Dazu stehen Beistandschaften in vier verschiedenen Formen zur Verfügung. Bei fürsorglichen Unterbringungen wird der Rechtsschutz ausgebaut.
- **Professionalisierung der Behörde:** Mit den neuen KESB sollen Fachbehörden geschaffen werden, welche die Fälle unabhängig und interdisziplinär beurteilen und die Aufträge an die mandatsführenden Sozialdienste fachkompetent spezifizieren können. Im früheren Vormundschaftssystem des Kantons Bern (wie in den meisten Kantonen der Deutschschweiz) fungierte der Gemeinderat oder eine aus Laien zusammengesetzte Spezialbehörde als Entscheidungsorgan.

Neben diesen materiellen Zielen finden sich auch **auf kantonaler Ebene organisatorische Ziele durch die Neuordnung der Behördenorganisation**. Die bundesrechtlichen Vorgaben

¹ Bundesrat (2006), Botschaft vom 28. Juni 2006 zur Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht), BBl, 7011 ff. Vgl. z.B. auch Häfeli (2013). Grundriss zum Erwachsenenschutzrecht: Stämpfli juristische Lehrbücher. Bern: Stämpfli: 500 S.. oder Hausheer et al. (2010). Das neue Erwachsenenschutzrecht. Bern: Stämpfli: 139 S..

hatten zur Folge, dass im Kanton Bern eine vollkommen neue, unabhängige Behördenorganisation aufgebaut werden musste. Diese sollte die Fälle interdisziplinär bearbeiten und mit den verschiedenen anderen staatlichen Stellen und Dritten, die ebenfalls Aufgaben auf den Gebieten des zivilrechtlichen Kindesschutzes, des Jugendstrafrechts, der Jugendhilfe oder in verwandten Aufgabenbereichen haben, zusammenarbeiten.

Neben den nationalen und kantonalen Reformzielen **bestehen Ziele jeder Organisation**, welche allgemein für Organisationen gelten. Es handelt sich hier um Ziele der effizienten, ressourcenschonenden Aufgabenerfüllung, um die Einheitlichkeit der Abläufe, der zeitgerechten Arbeitserledigung und einer dem Gesetz entsprechenden Arbeitsteilung zwischen den KESB und den Sozialdiensten sowie einer klaren Kompetenzregelung innerhalb der GL KESB und zwischen der GL KESB und dem KJA. Nicht zuletzt müssen die KESB auch die Massnahmenkosten transparent und nachvollziehbar ausweisen und Kostensteigerungen erklären können.

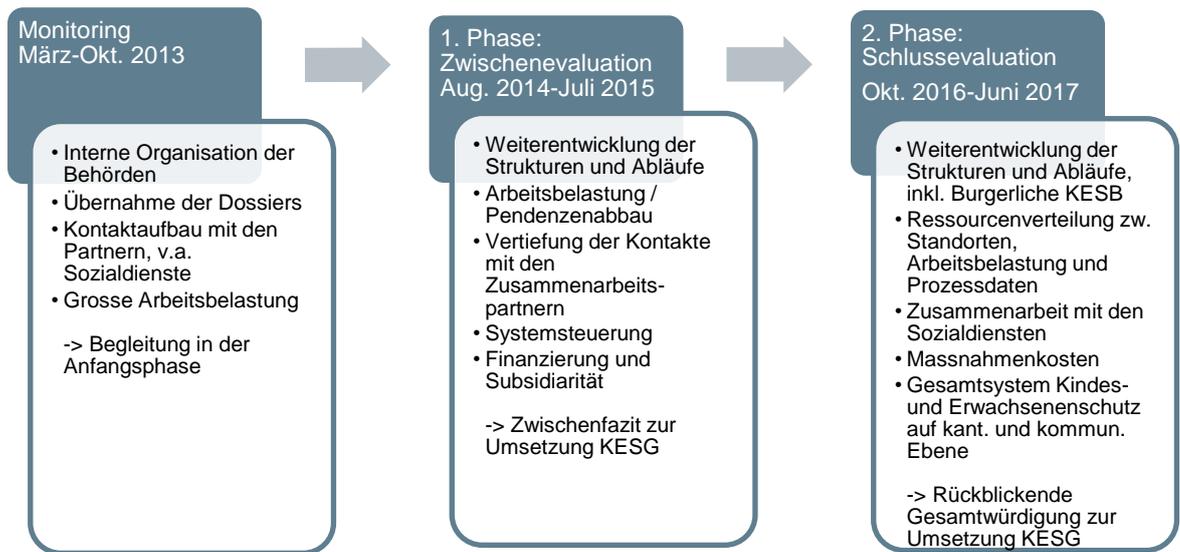
Der vorliegende Schlussbericht soll auf die doppelte Frage antworten: wie wurde das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht im Kanton Bern umgesetzt? Und wo stehen die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) heute, vier Jahre nach ihrer Einführung? Dabei liegt der Fokus auftragsgemäss auf der Struktur und den Prozessen der Organisation, aber nicht auf der materiellen Umsetzung und der formal-rechtlichen Korrektheit der Verfahren.

Das Monitoring und die Evaluation

Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden wurden seit dem Inkrafttreten der Revision per 1.1.2013 durch ein Monitoring und eine Evaluation in zwei Phasen begleitet. Diese sollten Schwierigkeiten und Probleme im laufenden Implementierungsprozess zu benennen und aus einer externen Perspektive Aussagen darüber zu treffen, wie weit die Implementierung des KESR bereits fortgeschritten ist. Ausgangspunkte dafür waren die oben genannten generellen Ziele der Reform, die kantonalen Reformziele sowie die Ziele jeder Organisation, welche in einem Evaluationskonzept operationalisiert wurden.

Das Monitoring und die Evaluation erfolgten 2013-2017 in drei Phasen. Die Themen des Monitorings und der Evaluation haben sich dabei mit der Entwicklung der Organisation Zeitverlauf gewandelt. In der folgenden Abbildung sind die verschiedenen Phasen mit den jeweils relevanten Themen, dargestellt:

Abbildung 1-1: Monitoring und Evaluation 2013-2017, Phasen und Evaluationsthemen



Im ersten Jahr der neuen Behördenorganisation wurde von März bis Oktober 2013 ein **Monitoring zum Systemübergang** durchgeführt.² Ziele des Monitorings waren es, zum einen den Prozess des Übergangs vom System mit kommunalen Vormundschaftsbehörden zu kantonalen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden zu begleiten und zum anderen die Erfahrungen aller wichtigen Akteure zur Optimierung des Systems zu nutzen. Im ersten Halbjahr 2013 stand die interne Organisation der neuen Behörde, der Kontaktaufbau mit den Partnern, die Übernahme der laufenden Dossiers von den Vormundschaftsbehörden sowie die Arbeitsbelastung im Vordergrund. Bereits im zweiten Halbjahr 2013 hatten sich die Themen leicht verschoben. Im Fokus der Behörden standen der Abbau der Pendenzen, die interne Optimierung von Prozessen und Abläufen sowie die weitere Vernetzung mit anderen Akteuren (Gemeinden, Organisationen des Gesundheits- und Sozialwesens, Polizei etc.) und nach wie vor die Arbeitsbelastung.

Auf das Monitoring aufbauend folgten **zwei Evaluationsphase**. Die erste Phase von August 2014 bis Juli 2015 wurde mit einem **Zwischenevaluationsbericht** abgeschlossen.³ Wie schon das Monitoring diente die Zwischenevaluation dazu, Schwierigkeiten und Probleme im laufenden Implementierungsprozess zu benennen. Im Gegensatz zur Monitoringphase hatte sich die Behördenstruktur mittlerweile etabliert und es bestand ein regelmässiger Kontakt zu den Zusammenarbeitspartnern. Im Rahmen der Zwischenevaluation wurde vertieft untersucht, wie weit die Implementierung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts (KESR) bereits fortgeschritten ist, ob die organisatorische Struktur zu dessen Implementierung geeignet ist, ob die

² Ecoplan / Hochschule für Soziale Arbeit Wallis (2013), Monitoring Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutzgesetzes im Kanton Bern.

³ Ecoplan / Hochschule für Soziale Arbeit Wallis (2015), Evaluation Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutzgesetzes im Kanton Bern, Bericht 1. Evaluationsphase.

personellen Ressourcen dazu ausreichen und ob sie effizient eingesetzt werden. Zudem gewannen im Vergleich zur Monitoringphase weitere Themen an Bedeutung. So wurde die gesamte Systemsteuerung im Verhältnis zwischen den einzelnen Standorten, der GL KESB und dem KJA sowie die Frage nach der Subsidiarität zwischen Kanton und Gemeinden genauer betrachtet.

Mit der vorliegenden **Schlussevaluation** wird die Evaluation der Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutzgesetzes (KESG) im Kanton Bern abgeschlossen. Die Schlussevaluation wurde nach rund vier Betriebsjahren von Oktober 2016 bis Juni 2017 durchgeführt. Die Ausgangslage vor der Schlussevaluation war dabei eine andere als noch bei der Zwischenevaluation. Das System hat sich weiter etabliert. Nicht mehr alle Evaluationsfragen aus der Zwischenevaluation waren gleichermassen relevant. Dafür stehen bessere Prozessdaten wie Fall- und Massnahmenzahlen zur Verfügung, welche in der Zwischenevaluation erst teilweise verfügbar waren. An Bedeutung gewonnen haben das Thema der Massnahmenkosten und damit verbunden die Frage nach dem Zusammenspiel des Kindes- und Erwachsenenschutzes auf kantonaler und kommunaler Ebene. In diesem Sinn wurden im Rahmen der Schlussevaluation einerseits Themen aus der Zwischenevaluation weiterverfolgt, andererseits neu auftauchende Themen vertieft.

Beim Thema «Struktur und Abläufe» stand die Weiterentwicklung der KESB seit der Zwischenevaluation im Zentrum. Auch wie sich diese unter den gegebenen Ressourcen strukturieren und die Abläufe gestalten war von Interesse. Dabei wird auch auf das Modell der bürgerlichen KESB eingegangen, welche in der Zwischenevaluation nicht betrachtet wurde, da es nicht Gegenstand der Evaluation war. Das Thema Arbeitsbelastung und Arbeitserledigung stand in der Schlussevaluation vermehrt unter dem Aspekt der Ressourcenverteilung zwischen den Standorten und der Prozessdaten zur Beurteilung der Arbeitsbelastung, Pendenzen und Massnahmenentscheiden. Bei der Zusammenarbeit mit externen Partnern standen die Sozialdienste als wichtigste Zusammenarbeitspartner im Zentrum. Das Thema Massnahmenkosten wurde ausführlich anhand der verfügbaren Daten zu den Massnahmenentscheiden und Massnahmenkosten untersucht. Bei der Systemsteuerung trat die Aufgabenteilung zwischen der GL KESB und dem KJA in den Hintergrund und es wurde vermehrt das Gesamtsystem des Kindes- und Erwachsenenschutzes auf kantonaler und kommunaler Ebene betrachtet.

Zum vorliegenden Bericht

Der vorliegende Bericht ist entlang der oben erwähnten Themen strukturiert. Es wird dabei zuerst die KESB als Organisation – ihre Struktur und Abläufe, Arbeitsbelastung und -zufriedenheit, die Fallbearbeitung und die resultierenden Massnahmenentscheide und Massnahmenkosten – betrachtet. Anschliessend wird auf die Zusammenarbeit der KESB mit externen Partnern, v.a. den Sozialdiensten eingegangen und zum Schluss auf die übergeordnete Systemsteuerung im Kindes- und Erwachsenenschutz:

- In Kapitel 2 wird die Evaluationsmethode über die drei Phasen beschreiben
- In den Kapiteln 3 bis 7 sind die Ergebnisse der Schlussevaluation nach Thema dargestellt und zwar

- Kapitel 3 zur Struktur und Abläufen der KESB
- Kapitel 4 zur Arbeitsbelastung und -zufriedenheit, Fallbearbeitung und den Massnahmenentscheiden
- Kapitel 5 zu den Massnahmenkosten
- Kapitel 6 zur Zusammenarbeit der KESB mit externen Partner, insbesondere mit den Sozialdiensten, sowie die Rolle der PriMa und PriMa-Fachstellen
- Kapitel 7 zur Systemsteuerung
- In Kapitel 8 wird eine Gesamtwürdigung vorgenommen.

2 Methodologischer Ansatz

Das Monitoring und die erste Evaluationsphase waren primär begleitend oder formativ angelegt: es ging also darum, für das Funktionieren des Systems KESB kritische Themen zu identifizieren und organisationales Lernen zu ermöglichen. Dafür eignet sich ein qualitativ-offenes Vorgehen besser als ein quantitativ-geschlossenes, das zu vorgegebenen Themen Meinungen oder Sachverhalte abfragt.⁴

Das offene Vorgehen wurde grundsätzlich über alle Phasen von Monitoring und Evaluation beibehalten, wobei die späteren Befragungswellen durch die vorangehenden informiert waren. Entsprechend war der Fokus der Gespräche sukzessive stärker durch den Leitfaden bestimmt, der in der vorhergehenden Phase identifizierte Probleme und Konflikte erneut zum Thema machte. Auf diese Weise und durch den stärkeren Beizug von quantitativen (prozessproduzierten, in zunehmend besserer Qualität vorliegenden) Indikatoren ergibt sich quasi automatisch eine zunehmend summative, auf abschliessende Beurteilung und Bewertung der Aufgabenerfüllung zielende Ausrichtung der Evaluation im Gesamtverlauf.

Objekt der Beobachtung und Bewertung ist das gesamte System der kantonalen KESB⁵, nicht einzelne Behörden und schon gar nicht einzelne Mitarbeitende. Im Vordergrund stehen dabei Prozesse auf der Ebene dieser Gesamtstruktur: innerhalb der Behörden sowie zwischen den Behörden und ihren Kooperationspartnern. Unter letzteren nehmen die Sozialdienste durch ihre Arbeit der Abklärung von Gefährdungssituationen und der Ausführung von Mandaten eine zentrale Position ein. Zur relevanten Umwelt sind aber auch weitere Partner des professionellen Umfeldes (Regierungsstatthalter, psychiatrische Kliniken) sowie das kantonale Jugendamt (KJA) zu rechnen, dem die KESB innerhalb der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (JGK) administrativ zugeordnet ist.

Als dezentrale Verwaltungseinheit⁶ stellt die KESB ein komplexes System dar, dessen einzelne Elemente in unterschiedlichen Organisationsumgebungen operieren und nur schon grössermässig (11 – 25 Mitarbeitende, 750 - 1790 Stellenprozente; Einzugsgebiete mit rund 47'000 - 150'000 Einwohnern) sehr heterogen sind. Deshalb sind die Prozesse nur beschränkt standortübergreifend standardisierbar und zu vereinheitlichen. Dazu kommt der relativ hohe Grad individueller Prozess- und Ergebnisautonomie, wie er für personenbezogene Dienste typisch ist⁷. Sowohl Prozess- wie Produktqualität können unter diesen Bedingungen mit qualitativen Methoden besser erfasst werden. Dies erlaubt es, handlungsleitende Perspektiven sowie die

⁴ Abgesehen davon, dass standardisierte Befragungen dazu tendieren, die Sicht des Organisationszentrums zu reproduzieren, wären sie im vorliegenden Fall auch mit Problemen der Validität und Reliabilität angesichts der kleinen Fallzahlen konfrontiert.

⁵ Der burgerlichen Behörde ist ein eigenes Unterkapitel zugewiesen (vgl. Kapitel 3.2). Ihr Einbezug war ursprünglich nicht Bestandteil des Mandats.

⁶ Gemäss Verordnung zur Organisationsstruktur der dezentralen Verwaltung (OSDV).

⁷ Dazu klassisch: Lipsky (1980). *Street Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.

Problemsichten der verschiedenen Akteure aufeinander zu beziehen und daraus eine übergreifende Gesamtsicht zu entwickeln.

Im Rahmen der Schlussevaluation wurden zwischen November 2016 und Februar 2017 Einzelinterviews mit den 11 Präsidentinnen und Präsidenten der kantonalen Behörden sowie mit der Präsidentin der Bürgerlichen KESB geführt. Da die Revisorate 2015 den grössten Pendenzenüberhang aufgewiesen hatten und sie auch als konfliktanfällige Schnittstelle zu den Sozialdiensten galten, wurden zusätzlich drei Revisoratsleiterinnen und Revisoratsleiter befragt. Dazu kam ein Einzelgespräch mit dem KESB-Inspektor. Auf Seiten der Sozialdienste wurden die Leitungen von 11 Sozialdiensten, welche auch bereits in der Monitoringphase 2013 befragt wurden, interviewt. Dabei wurde ein Sozialdienst pro KESB-Kreis ausgewählt.

Das Datenmaterial aus den Einzelgesprächen wurde durch ein Gespräch mit dem Präsidenten und dem Sekretär der KESB zu Beginn der Evaluation und einem Gruppengespräch mit der GL KESB an deren Ende ergänzt. Ausserdem wurde je eine Diskussion mit Vertretern der Berner Konferenz für Sozialhilfe, Kindes- und Erwachsenenschutz (BKSE) sowie mit Führungspersonen des KJA geführt. Insgesamt fanden so 25 Leitfadenterviews und vier Gruppengespräche statt. Die Leitfadenterviews wurden protokolliert und den Gesprächspartnern anschliessend zur Validierung zugestellt. Die Liste der Interviews, welche im Rahmen der Schlussevaluation geführt wurden, findet sich im Anhang A.

Unter methodologischen Gesichtspunkten unterscheiden sich Einzelinterviews und Gruppendiskussionen in wesentlichen Hinsichten, auf die hier nur kurz aufmerksam gemacht werden kann: Die Leitfadenterviews⁸ waren so angelegt, dass die Gesprächspartner sowohl gezielt auf Abläufe und vermutete Probleme angesprochen wurden, als auch die Möglichkeit hatten, in offener Form, teilweise auch in erzählenden Episoden, ihre Sicht – von innen oder aussen – zu entwickeln. Derartige Leitfadenterviews eignen sich dafür, individuelle Sichtweisen zu eruieren und diese dann miteinander zu kontrastieren. Gruppendiskussionsverfahren⁹ dagegen dienen dazu, Elemente zu identifizieren, die kollektive Resonanz erzeugen und Gemeinsamkeiten – im Sinne geteilter Gewissheiten – zum Ausdruck zu bringen. Es geht also darum, was typischerweise gesehen und getan bzw. für wahr gehalten wird. Bei Gesprächen in homogenen Gruppen führt die Dynamik gruppeninterner Verstärkung und gegenseitiger Mobilisierung für Gruppeninteressen oft zur Artikulation von «harten», die Differenzen zur Umwelt betonenden Positionen. Entsprechend sind sie für die Feststellung von Differenzen und Nuancierungen zwischen den Anwesenden wenig geeignet.

Für beide Formen muss angenommen werden, dass sich die Gesprächspartner am Interviewzweck „Evaluation“ orientieren und das Gespräch entsprechend instrumentell zu nutzen suchen, um von ihnen gewünschte Effekte zu erzielen. Das gilt besonders, wenn die Interviewten,

⁸ Dazu Helfferich (2014). Leitfadent- und Experteninterviews: Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung. Baur, Nina und Jörg Blasius. Wiesbaden: Springer VS: 559-574. und, bezogen auf Evaluation Flick (2006). Interviews in der qualitativen Evaluationsforschung: Qualitative Evaluationsforschung. Flick, Uwe. Reinbek/Hamburg: Rowohlt: 214-232.

⁹ Dazu insbesondere Bohnsack et al. (2010). Das Gruppendiskussionsverfahren in der Forschungspraxis. Opladen: Budrich: 304 S.

wie im vorliegenden Fall, selber über einige Erfahrung in der Organisation und Strukturierung von Gesprächen verfügen. Entsprechende Tendenzen sind bei der Interpretation der Aussagen in Rechnung zu stellen, auch wenn sie methodisch nicht in einem strengen Sinne zu kontrollieren sind.

Für die Schlussevaluation wurden auch verschiedenen prozessgenerierte Daten ausgewertet. Es wurden dabei drei Datenquellen verwendet:

- **Daten aus der Fallführungssoftware Axioma:** Anzahl quartalsweise eröffnete und abgeschlossene Dossiers für die Jahre 2014-2016¹⁰
- **Rechnungsabschlüsse der KESB 2013-2016:**¹¹ Unterscheidung nach Standort, nach Art der Kosten (Massnahmenkosten, Personalaufwand, etc.) nach stationären und ambulanten Massnahmenkosten¹² sowie nach Kinderschutz- und Erwachsenenschutzmassnahmen
- **KOKES-Statistik 2015-2016:** Anzahl Massnahmen und nicht massnahmegebundene Geschäfte nach Standort jeweils per Ende Jahr.

¹⁰ Dossiers zum jeweiligen Quartalsende (Stichtagsbetrachtung). Da zu Beginn der Tätigkeit der KESB die Daten noch nicht überall einheitlich erfasst wurden und Softwareprobleme bestanden, wurde in erster Linie auf die Jahre 2015 und 2016 abgestützt.

¹¹ Die Zahlen liegen den Evaluatoren auch für die Jahre 2013-2015 vor.

¹² Diese Unterscheidung liegt erst seit 2016 vor.

3 Struktur und Abläufe der KESB

Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden im Kanton Bern sind kantonal im Rahmen der dezentralen Verwaltung organisiert und der Justiz-, Gemeinden- und Kirchendirektion (JGK) angegliedert. Die JGK delegiert bestimmte Aufgaben der Steuerung und Aufsicht an das Kantonale Jugendamt (KJA). Für das ganze Kantonsgebiet bestehen elf kantonale Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (Art. 3 KESG). Hinzu kommt die burgerliche Behörde, deren Modell im folgenden Abschnitt ebenfalls beschrieben wird (vgl. Kapitel 3.2), die aber nicht Gegenstand der Evaluation ist.

Das gewählte Modell der dezentralen Verwaltung beinhaltet, dass die einzelnen KESB-Standorte in grossem Masse autonom und eigenständig funktionieren. Die Präsidentinnen und Präsidenten der Standorte bilden gemeinsam die Geschäftsleitung der kantonalen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (GL KESB), welche für die «Koordination der Aufgabenerfüllung und der Rechtsprechung» zuständig ist

Die Struktur der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden wurde in den Grundzügen in Art. 2 KESG festgelegt. Demnach müssen diese interdisziplinär zusammengesetzt sein und aus mindestens drei Mitgliedern und einem Behördensekretariat bestehen. Bei den Prozessen sind die Eckpunkte zur Bearbeitung einer Gefährdungsmeldung in Art. 44ff KESG festgeschrieben.

Das Thema Struktur und Abläufe ist nach wie vor aktuell. Insbesondere die Optimierung der Abläufe ist eine konstante Führungsaufgabe der Präsidentinnen und Präsidenten und wurde auch in der Phase der Schlussevaluation weitergeführt. Der Schwerpunkt dieses Kapitels liegt denn auch auf den Abläufen. Auf die Struktur der KESB wird kurz eingegangen, da diese ausführlich im Monitoringbericht behandelt wurde, als das Thema nach der Schaffung der neuen Behörden am aktuellsten war. Im Sinne eines Exkurses wird auch die Funktionsweise der burgerlichen KESB beschrieben. Das Thema Interdisziplinarität wird im Hinblick auf das Ziel der Reform, professionelle Behörden zu schaffen, welche die Fälle unabhängig und interdisziplinär beurteilen, nochmals aufgegriffen.

Das Kapitel beruht auf Gesprächen mit den Präsidentinnen und Präsidenten der KESB (inkl. der burgerlichen KESB), auf Gesprächen mit einer Auswahl von Revisoratsleiterinnen und Revisoratsleitern sowie auf Dokumenten zu den Abläufen.

3.1 Struktur der KESB

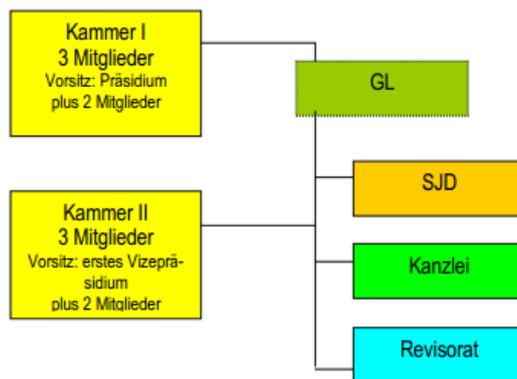
Verschiedene Organisationsmodelle der KESB wurden ein Jahr vor der Einführung entwickelt.¹³ Je nach Grösse des Einzugsgebietes sollte demnach kann die Behörde aus einer oder zwei Spruchkammern bestehen, bei zwei Spruchkammern mit den Varianten eines getrennten oder gemeinsamen Präsidiums (vgl. Abbildung 3 1). Das Behördensekretariat ist dem Präsidium unterstellt. Realisiert wurden schliesslich zwei Modelle:

¹³ Kantonales Jugendamt (2012): Organisation und Stellenprofile der KESB Kanton Bern.

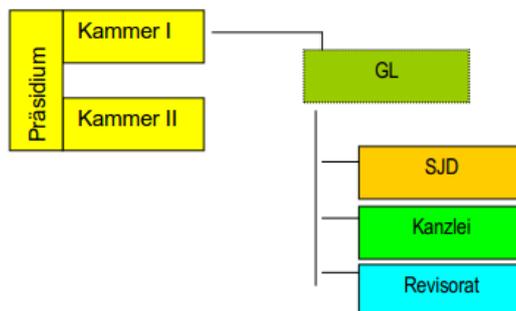
- Modell 1: zwei selbständige Spruchkammern mit je eigenem Vorsitz, wobei Präsidentin und Vizepräsident jeweils eine Kammer führen (KESB Bern, Mittelland-Nord, Mittelland-Süd, Thun, Biel/Bienne)
- Modell 3: eine Kammer (KESB Berner Jura, Seeland, Emmental, Oberaargau, Oberland Ost, Oberland West)

Abbildung 3-1: Organigramm KESB, drei mögliche Modelle

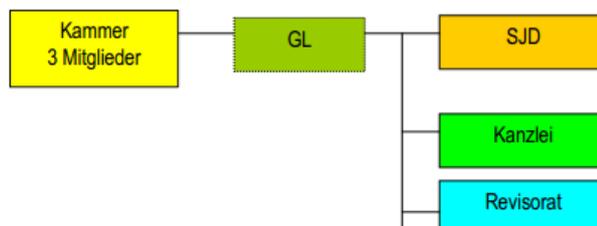
Organigramm Modell 1



Organigramm Modell 2



Organigramm Modell 3



Quelle: Kantonales Jugendamt (2012), Organisation und Stellenprofile der KESB, S. 11 ff.

- **Präsidium:** Die Präsidien garantieren gemäss 7 KESG die rechtsstaatliche Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts, sie sorgen für den reibungslosen Verfahrensablauf und die Organisation innerhalb der KESB und repräsentieren diese nach aussen.
- **Behördenmitglieder:** Die Behördenmitglieder fällen gemäss Art. 2 und 47 KESG die Entscheide und übernehmen operative Tätigkeiten bei der Abklärung, Entscheidungsfindung, Entscheidungsredaktion und der Errichtung der Massnahmen. Die Entscheide der Behörde werden prinzipiell vom Kollegium (3-er Gremium), das aus den vom Regierungsrat ernannten Mitgliedern besteht, gefällt und verantwortet. Bestimmte Entscheide können an Einzelmitglieder oder ans Präsidium delegiert werden.
- **Behördensekretariat:** Die Funktion des Behördensekretariats wird als Unterstützung der Behörde bei der Aufgabenerfüllung in den Bereichen Abklärung und Beratung, Revisorat und Administration bestimmt (Art. 13 KESG). Das Organisationskonzept sieht eine Aufteilung dieser Aufgaben auf drei verschiedene Einheiten vor: Kanzlei, Revisorat und Sozialjuristischer Dienst (SJD). Die Ausgestaltung im Detail und die Zumessung des Handlungsspielraums obliegen den einzelnen Behörden bzw. den Präsidien.

Die **standortinterne Geschäftsleitung** (GL) stellt das Zusammenspiel zwischen dem Sozialjuristischen Dienst, der Kanzlei und dem Revisorat sicher. In kleinen KESB kann auf eine Geschäftsleitung verzichtet werden.

An der generellen Struktur der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden ergaben sich im Vergleich zur Zwischenevaluation kaum mehr Änderungen. Die Definition der Rollen der oben genannten Funktionen ist fortgeschritten, unterscheidet sich jedoch zwischen den Standorten. Insbesondere der Einsatz der Mitarbeitenden des SJD und des Revisorats unterscheidet sich zwischen den Standorten. Dies ist auf die unterschiedliche Grösse und personelle Ausstattung der Standorte zurückzuführen und wird von den KESB-Präsidenten kaum als Problem gesehen. Im Sinne eines effizienten Ressourceneinsatzes erachten auch die Evaluatoren diesen zielgerichteten Personaleinsatz als zielführend. Dennoch bleibt dabei zu bedenken, dass die unterschiedlichen Einsatzbereiche, z.B. Durchführung oder Nicht-Durchführung von Instruktionen durch den Sozialjuristischen Dienst, von den Mitarbeitenden im Quervergleich bemerkt und als Unklarheit des Profils wahrgenommen werden. Entsprechend wünschten sich die Mitarbeitenden im Rahmen der Zwischenevaluation denn auch klarere Stellenprofile.¹⁴

3.2 Exkurs: Funktionsweise der burgerlichen KESB

Struktur und Funktionsweise

Die burgerliche Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (bKESB) mit Sitz bei der Burgergemeinde Bern ist im Bereich des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzes zuständig für die fünf Burgergemeinden im Kanton Bern, die Sozialhilfe ausrichten (Bern, Biel, Bözingen, Burgdorf, Thun), und für die dreizehn Gesellschaften und Zünfte von Bern. Die bKESB übernimmt

¹⁴ Vgl. Ecoplan / Hochschule für Soziale Arbeit Wallis (2015), Evaluation Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutzgesetzes im Kanton Bern, Bericht 1. Evaluationsphase, S. 18.

für diese dieselben Aufgaben wie die übrigen elf Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB). Die burgerliche KESB Bern ist zuständig für zirka 14'000 Personen. Alle Burgergemeinden, Gesellschaften und Zünfte haben eine Vertretung in der Aufsichtskommission (KESAK) über die bKESB.

Die burgerliche KESB besteht aus einer Präsidentin oder einem Präsidenten, einer ersten Vizepräsidentin oder einem ersten Vizepräsidenten, einer zweiten Vizepräsidentin oder einem zweiten Vizepräsidenten und zwei bis sechs weiteren Mitgliedern sowie einem Behördensekretariat, dem ein Fürsprecher vorsteht (80%).¹⁵ Die Präsidentin hat ein 40% Pensum. Die übrigen sechs Behördenmitglieder sind im Stundenlohn angestellt mit je zirka einem 10% Pensum.¹⁶ Die Behördenmitglieder sind Ärzte, Psychiater, Fürsprecher, Notare oder Sozial Arbeitende und sind ansonsten in ihren Haupttätigkeiten verankert. Die burgerliche KESB verfügt so über ein breites Fachspektrum, das fallspezifisch und zeitlich flexibel einsetzbar ist. Dadurch funktioniert die burgerliche KESB mit rund 400 Stellenprozenten (dies entspricht 35 Stellenprozent pro Kopf) und Stellvertretungen sind einfacher zu bewerkstelligen.

Die burgerliche KESB arbeitete im Jahr 2016 an folgenden Dossiers:

- 236 aktive Dossiers (59 Dossiers pro Vollzeitstelle) und
- 218 Massnahmen
- 20 neu eröffnete Dossiers
- 122 abgeschlossene Dossiers

Die burgerliche KESB nimmt ebenfalls an den Sitzungen der GL KESB teil. Auch auf der fachlichen Ebene oder in Ausschüssen (z.B. Rechtsausschuss) ist sie vertreten und so mit den übrigen 11 KESB gut vernetzt. Die materiellen Fragen sind auch für sie relevant und Vorlagen werden in zum Teil leicht reduzierter Form von der GL KESB übernommen.

Die burgerliche KESB ist wie die übrigen KESB aufsichtsrechtlich dem KJA unterstellt. Beschwerdeinstanz ist ebenfalls das Obergericht.

Die Abklärungsaufträge werden in den allermeisten Fällen von einem der burgerlichen Sozialdienste bearbeitet. Die bKESB ist von Gesetzes wegen berechtigt, die kommunalen Sozialdienste gegen Entgelt für Abklärungen zu beauftragen.

Massnahmenkosten

Die oben genannten Burgergemeinden, Gesellschaften und Zünfte haben für Ihre Angehörigen mit Wohnsitz im Kanton Bern im Sozialhilfebereich dieselbe Funktion wie eine Einwohnergemeinde. Die anfallenden Massnahmenkosten werden, sofern die Betroffenen nicht selbst dafür

¹⁵ Grosser Burgerrat (2012), Reglement über die Organisation des burgerlichen Kindes- und Erwachsenenschutzes, Art. 2.

¹⁶ Die übrigen Stellenprozente sind wie folgt verteilt: 80% Sachbearbeiterin Administration, 40% Sachbearbeiterin Revisorat, 80% Juristischer Praktikant (bis 100% möglich), 20% Aushilfe.

aufkommen können, von ihnen getragen. Die administrative Verwaltung der Massnahmenkosten erfolgt im Auftrag der burgerlichen KESB durch die Burgergemeinde Bern. Diese bezahlt die Massnahmenkosten und fordert sie bei den Zünften und Anschlussgemeinden wieder ein. Die Massnahmenkosten zu Lasten des Gemeinwesens beliefen sich 2016 auf 652'123 CHF.¹⁷

Teure Massnahmen stellen eine finanzielle Belastung der Burgergemeinden oder der Zünfte und Gesellschaften dar. Je nach Finanzkraft eines burgerlichen Gemeinwesens kann die Belastung existenziell sein. Es wird daher über Entlastungslösungen nachgedacht, unter anderem auch darüber, ob die Kosten ausgewogener auf die verschiedenen Burgergemeinden verteilt werden könnten, ähnlich dem Einbezug der Massnahmenkosten in den Lastenausgleich bei den Einwohnergemeinden.

3.3 Interdisziplinarität

Art. 440 ZGB konstituiert die KESB als «Fachbehörde», wofür die französischsprachige Fassung den Begriff der «autorité interdisciplinaire» verwendet. Diesen Terminus hat sich auch das Berner KESG zu eigen gemacht (Art. 2 Abs. 1 KESG). Art. 8 KESG legt entsprechend als Anstellungsvoraussetzung für Behördenmitglieder Hochschulabschlüsse in Rechts- oder Wirtschaftswissenschaft, Sozialer Arbeit, Pädagogik, Psychologie oder Medizin oder «eine vergleichbare Ausbildung» fest (Abs. 3). Für das Präsidium war bis Mai 2016 ein Abschluss in Rechtswissenschaft Bedingung, seither können auch Inhaber eines Masterabschlusses einer anderen der genannten Disziplinen als Präsidentin oder Präsident gewählt werden, sofern mindestens ein anderes Mitglied des Spruchkörpers einen rechtswissenschaftlichen Masterabschluss aufweist (Art. 8 Abs. 2 KESG). Die 11 kantonalen ebenso wie burgerliche KESB entsprechen in ihrer Zusammensetzung den gesetzlichen Vorgaben. Die meisten nichtjuristischen Behördenmitglieder weisen zurzeit einen Abschluss in Sozialer Arbeit auf, ebenso die beiden Präsidentinnen, die nicht aus der Rechtswissenschaft kommen.

Die Interpretation der Interdisziplinarität durch die KESB ist gesetzlich nicht festgelegt, jedenfalls nicht explizit. Im interkantonalen Vergleich ist aber unverkennbar, dass die kantonalrechtlichen Organisationsvorgaben von unterschiedlichen Konzeptionen ausgehen.¹⁸ So unterscheidet etwa das Genfer Gerichtsmodell – und mit ihm dasjenige der burgerlichen KESB – scharf zwischen den verschiedenen Fachkompetenzen, wenn es die Fallführung in die Hände des juristisch qualifizierten Kammerpräsidenten legt, der die Fachrichter unter dem Gesichtspunkt der fallspezifischen Fachkompetenz aussucht. Diesem klassischen Interdisziplinaritätskonzept steht eine Vorstellung von Transdisziplinarität gegenüber, in der sich die verschiedenen disziplinären Kompetenzen und Orientierungen zugunsten einer neuen Fachlichkeit des

¹⁷ Dieser Betrag umfasst die Bruttomassnahmenkosten vor Abzug allfälliger Rückforderungen aus IV- oder Ergänzungsleistungen. Massnahmenkosten, welche von den Betroffenen getragen werden können und nicht zu Lasten des Gemeinwesens gehen, sind hingegen nicht eingerechnet.

¹⁸ Vgl. z.B. Emprechtinger et al. (2016). Les autorités de protection en Suisse romande – premières expériences comparées: Zeitschrift für Kindes- und Erwachsenenschutz / Revue de la protection des mineurs et des adultes. 71: 26-45.

Kindes- und Erwachsenenschützers auflösen.¹⁹ Das Organisationsmodell der kantonalbernerischen KESB mit gleichberechtigten und gleichermaßen fallführenden/instruierenden Behördenmitgliedern geht eher von diesem zweiten Konzept aus, auch wenn es den einzelnen Behörden zumindest theoretisch einen beträchtlichen Spielraum lässt.

Es ist allerdings nicht zu verkennen, dass die angespannte Ressourcenlage die interdisziplinäre Auseinandersetzung in den Behörden – in Form von Falldiskussionen, kollegialer Beratung und Intervision – auf ein Minimum beschränkt, auch wenn das Bewusstsein für Notwendigkeit und Nutzen interdisziplinärer Kooperation durchaus vorhanden ist: Fälle werden parallel abgearbeitet, interdisziplinäre Kooperation findet allenfalls punktuell und vorwiegend im informellen Rahmen statt. Die Entwicklung einer gemeinsamen, transdisziplinären Sicht- und Handlungsweise setzt organisatorische Gefässe²⁰ voraus und kann nicht individueller Initiative und persönlichen Affinitäten überlassen werden.

3.4 Abläufe

Die KESB haben ausgehend von ihrem gesetzlichen Auftrag eine bestimmte Anzahl von Leistungsprozessen. Bei den wichtigsten Leistungsprozessen handelt es sich um die massnahmegebundenen Prozesse wie Fürsorgerische Unterbringungen oder Prüfung einer Massnahme sowie den Prozess zur Prüfung von Bericht und Rechnung. Weiter gibt es eine Reihe von Supportprozessen wie die Überschussabrechnung mit den Sozialdiensten (vgl. Kapitel 6.1 e) oder Finanzprozessen mit dem ABA (vgl. Kapitel f), die für das Funktionieren der KESB ebenfalls wichtig sind, aber nicht zu den Kernaufgaben gemäss Kindes- und Erwachsenenschutzrecht gehören. Im Folgenden wird das Vorgehen am Beispiel der Errichtung einer Massnahmen inklusive der Prüfung von Bericht und Rechnung diskutiert (vgl. unterstehende Abbildung).

Abbildung 3-2: Ablauf Prüfung einer Massnahme und Prüfung von Bericht und Rechnung



¹⁹ Zu den Begriffen im KESB-Kontext vgl. Wider (2013). Multi-, inter- oder transdisziplinäre Zusammenarbeit in der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde - Begriffe, Bedingungen und Folgerungen: Zwischen Schutz und Selbstbestimmung. Festschrift für Professor Christoph Häfeli zum 70. Geburtstag. Rosch, Daniel und Diana Wider. Bern: Stämpfli Verlag: 85-101., zur Interpretation im Rahmen unterschiedlicher Organisationsmodelle Emprechtinger und Voll (im Druck). Disziplinarität, Interdisziplinarität, Transdisziplinarität. Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde als organisationaler Rahmen für professionelle Profilierung: Professionalität im Kontext von Institution und Organisation. Neuhaus, Lukas und Oliver Käch. Weinheim: Beltz: 101-129. und Emprechtinger und Voll (2017). Interprofessional collaboration: strengthening or weakening social work identity?: Professional Identity and Social Work. Webb, Stephen A. London: Routledge: 136-150.

²⁰ Deren Ausbau wurde im Leistungsvertrag 2014 verlangt, in den folgenden Jahren aber nicht mehr thematisiert.

a) Abläufe generell und Vorlagen

Bei den Abläufen gibt es gesetzlich vorgegebene Leitplanken. Innerhalb der Leitplanken besteht eine relativ grosse Vielfalt von detaillierten Abläufen an den jeweiligen Standorten. Generell ist die Definition der standortinternen Abläufe und Rollen fortgeschritten, aber noch nicht abgeschlossen: Unterschiede in den Abläufen zwischen den Standorten sind vor allem auf die unterschiedliche Grösse und personelle Ausstattung zurückzuführen. Dies führt auch zu unterschiedlichen Stellenprofilen je nach Standort (v.a. für SJD und Revisorat), was von den KESB-Präsidien jedoch kaum als Problem gesehen wird.

Generell haben sich die Kernprozesse nach rund vier Jahren Praxis an den Standorten gut etabliert. Gegenüber der Zwischenevaluation haben die Standorte noch gewisse Justierungen vorgenommen oder planen noch solche. Dabei hängen die Änderungen meist mit der Zuordnung der Aufgaben zur einen oder anderen Funktion und weniger mit der inhaltlichen Ausgestaltung der Abläufe zusammen.

Die noch zu Beginn breit geführte Diskussion nach der Einheitlichkeit der Abläufe weicht vermehrt Best-Practice-Überlegungen und der optimalen Ablauforganisation der einzelnen Standorte. Die KESB Oberaargau, Emmental, Mittelland Süd und Seeland haben sich vor rund zwei Jahren zu einer Intervisionsgruppe zusammengeschlossen, um sich einmal pro Quartal zu Best-Practice-Überlegungen und zu schwierigen Fällen auszutauschen. Auf Ebene der Gesamt-KESB gibt es zu diesem Zweck den Best-Practice-Ausschuss. Da die meisten Verbesserungsanstösse jedoch über andere bestehende Gremien wie den Finanzausschuss eingebracht werden, besteht für den Best-Practice-Ausschuss nach heutiger Form kein Bedarf mehr. Es wird in der 2. Hälfte 2017 KESB-intern ein Vorschlag zu dessen Neuausrichtung erarbeitet.

Die KESB verfügen mit Office@Work (O@W) über eine umfassende Vorlagensammlung. In die Erarbeitung und Weiterentwicklung der Vorlagen wurde mittels eines eigens dafür geschaffenen Ausschusses viel Zeit investiert. Die Vorlagen werden von den Präsidien geschätzt und dank der verbesserten Qualität von den Mitarbeitenden gemäss Aussagen der Präsidien auch flächendeckend angewendet. Die Anzahl der Vorlagen hat dabei gemäss Beurteilung verschiedener Interviewpartner das obere Limit erreicht. Daher würden tendenziell in den Vorlagen nur noch Vereinfachungen und eine einfachere Sprache gewünscht. Die französischen Vorlagen werden nach wie vor als unbefriedigend wahrgenommen. Im Sommer 2017 hat die GL das Projekt Optimierung der O@W-Vorlagen gestartet; unter dem Lead einer interdisziplinär zusammengesetzten Projektgruppe werden sämtliche KESB-Vorlagen evaluiert und unter den Gesichtspunkten der Einheitlichkeit, Einfachheit und Verständlichkeit optimiert; auch die französische Übersetzung wird bei Bedarf verbessert.

b) Entgegennahme der Gefährdungsmeldung

Gefährdungsmeldungen können von jedermann gemacht werden, wobei für Amtspersonen Meldepflicht besteht (Art. 443 ZGB). Mit Eingang der Meldung wird das Verfahren vor der KESB hängig, sofern die Meldung nicht offensichtlich unbegründet ist (Art. 45 Abs. 1 KESG), die Meldung konstituiert also den Fall. Die Evaluation hat keine Anhaltspunkte für Probleme bei

der Verarbeitung von Gefährdungsmeldungen ergeben, auch wenn sich die KESB in der Art der Falleröffnung und -verteilung unterscheiden: während an einigen Orten die Fälle vom Präsidium nach dem Kriterium der Arbeitsbelastung verteilt werden, erfolgt die Zuweisung an das instruierende Behördenmitglied andernorts aufgrund äusserer Kriterien, z.B. nach dem Anfangsbuchstaben des Namens. Auch die Zuteilung nach dem Wohnort oder nach der Art des Problems wurde anfänglich praktiziert, in der Zwischenzeit aber aufgegeben, da sie zu ungleicher Arbeitsbelastung oder zu grosser Spezialisierung führte.

c) Instruktion und Abklärungen

Im Prinzip liegt die Instruktion bei einem Behördenmitglied, das Sachverhaltsabklärungen an interne Dienste oder externe Stellen – meist den Sozialdienst der Wohngemeinde – übertragen kann (Art. 47 Abs. 2 KESG). In einzelnen Behörden wird die Instruktion in mutmasslichen Standardfällen vermehrt formell direkt einer Mitarbeiterin oder einem Mitarbeiter des SJD übertragen. Zudem werden die Abklärungen im Vergleich zur Zwischenevaluation auch vermehrt von den KESB selbst vorgenommen und nicht mehr den Sozialdiensten in Auftrag gegeben (vgl. Kapitel 6.1 a) zum Thema Abklärungsaufträge).

Zur Zuteilung der Fälle gibt es je nach KESB unterschiedliche Konzepte. In der KESB Mittelland Süd gibt es das Projekt «Spezialisierung light», was bedeutet, dass sowohl Mitarbeitende des SJD als auch Behördenmitglieder für bestimmte Spezialgebiete zuständig sind. Eine Zuteilung nach Kindes- und Erwachsenenschutz oder nach komplexen und einfachen Fällen erfolgt jedoch nicht. In der KESB Seeland werden die Fälle zwischen den Behördenmitgliedern auf der Basis einer thematischen Teilspezialisierung in Kinderschutzfälle oder Erwachsenenschutz- und FU-Fälle verteilt, was jedoch am Standort nochmals überdacht wird. Andere KESB, (z.B. Emmental) haben die zu Beginn praktizierte thematische Spezialisierung nach Fachgebiet aufgehoben.

Dort, wo sowohl Behördenmitglieder als auch der SJD Fälle instruieren, sind die einfacheren Fälle (z.B. Altersbeistandschaften) beim SJD, Kinderschutz- und FU-Fälle bei den Behördenmitgliedern.

d) Anhörungen und Entscheid

Die Anhörung gemäss Art. 447 Abs. 1 ZGB erfolgt meist am Standort der KESB durch das zuständige Behördenmitglied oder einen Mitarbeiter des sozialjuristischen Dienstes.²¹ In diesem Arbeitsschritt bestehen die Unterschiede in der Ausgestaltung der Abläufe, in der Besetzung bei Anhörungen und in der Art und Weise, wie die Behördensitzungen zur Entscheidungsfindung genutzt werden. Während einige Präsidien grossen Wert auf die Behördensitzungen und die Präsentation und Diskussion der Fälle legen, lassen andere die Mehrheit der Fälle im Zirkularverfahren entscheiden – aus Zeitgründen oder aufgrund mangelnder Besetzung durch

²¹ Die hohe Arbeitsbelastung der Anfangsphase führte teilweise zur Delegation an den SD oder aber in klaren Fällen auf den Verzicht einer persönlichen Anhörung (vgl. Vgl. Ecoplan/ HES-SO (2013), Monitoring Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutzgesetzes im Kanton Bern, S.23).

Ferien -und Krankheitsabwesenheiten. Entscheidungssitzungen des Gremiums werden für komplexere und/oder paradigmatische Fälle reserviert.

e) Prüfung der Berichte und Rechnungen

Die Situation bei der Prüfung von Berichten und Rechnungen hat sich aus Sicht der befragten Revisoratsleitenden sowohl in Bezug auf die Pendenzen (vgl. Kapitel 4.2) als auch hinsichtlich der Abläufe und der Qualität der Revisionen verbessert. An einigen Standorten wurden die Abläufe verschriftlicht. An anderen Standorten ist eine Dokumentation der wichtigsten Aspekte in Form von Checklisten oder weiteren Konzepten geplant. Mit zunehmender Routine können auch Aspekte, welche in der ersten Revisionsrunde noch nicht vertieft geprüft wurden, angegangen werden. Zudem hat die mittels KESG-Revision eingeführte Einzelzuständigkeit des Präsidiums oder eines Behördenmitglieds die Prüfung von Bericht und Rechnung beim Erwachsenenenschutz vereinfacht (KESG Art. 57 und Art. 59).

Innerhalb der KESB geniesst das Revisorat nach wie vor relativ grosse Autonomie in der Arbeitsgestaltung und organisiert sich weitgehend selbst. Auch die Präsidien bestätigen, dass sie keine Vorgaben zu den Abläufen oder der Triage der Fälle machen. Gewisse Präsidien sehen in diesem Bereich denn auch noch Handlungsbedarf und möchten die Definition von Abläufen und Zuständigkeiten angehen. Andere erachten die Organisation des Revisorats bereits als gut.

Der Aufgabenbereich des Revisorats in Abgrenzung zu anderen Funktionen und die Arbeitsteilung innerhalb des Revisorats sind standortabhängig und noch nicht abschliessend geklärt:

- **Zwischen den Funktionen:** An gewissen Standorten kommt sowohl die Rechnung als auch der Bericht ins Revisorat. Je nach Standort nimmt das Revisorat neben der Genehmigung von Bericht und Rechnung noch weitere Aufgaben wie zustimmungspflichtige Geschäfte wahr, welche andernorts beim SJD sind. Auch die Revision der Kindesschutzfälle läuft an gewissen Standorten vollständig über den SJD, da soziale Fragen im Vordergrund stehen. Auch der Einbezug des Sekretariats ist unterschiedlich und wird je nachdem von der Kanzlei übernommen oder durch das Revisorat selbst ausgeführt. Tendenziell ist das Revisorat an grösseren Standorten eher stärker von den anderen Funktionen getrennt.
- **Innerhalb des Revisorats:** Die Mitarbeitenden sind je nach Standort unterschiedlich stark spezialisiert. Es gibt auch Standorte ohne Spezialisierung.

Der standortübergreifende Austausch der Revisorate findet immer noch statt, wenn auch weniger häufig als zu Beginn. Alle Standorte haben je eigene Instrumente und Hilfsmittel zur Unterstützung der Revision entwickelt. Es bestehen keine standortübergreifenden Checklisten. Die Revisoratsleitenden sind sich der teilweisen Unterschiedlichkeit der Standorte bewusst, jedoch der Meinung, dass gewisse regionale Eigenheiten, solange sie keine Aussenwirkung entfalten, akzeptabel sind. Nicht gelungen ist eine einheitliche Haltung bei der Entschädigung von Mandatstragenden. Die im PriMa-Rahmenkonzept festgelegte Entschädigung von maximal 8'000 CHF wird unterschiedlich ausgelegt, was zu Abweichungen in den Entschädigungen der PriMa von 500-600 CHF führt.

Die zukünftigen Herausforderungen liegen aus Sicht der befragten Revisoren in folgenden Bereichen:

- **Verwaltung der Massnahmenkosten:** Diese ist zeitaufwendig und komplex, zudem fehlen den Revisoren die optimalen Hilfsmittel. In diesem Bereich erhofft sich das Revisorat eine Verbesserung durch die Verwaltung der Massnahmenkosten in Axioma. Die bisherige Verwaltung in einer Excel-Liste ist unübersichtlich und fehleranfällig.
- **Umgang mit Schadenfällen:** Mittlerweile kommen die Berichte, durch die alle zwei Jahre stattfindende Überprüfung, bereits zum zweiten oder dritten Mal zur KESB und es kann genauer hingeschaut werden. Dabei wurden einige wenige Schadenfälle von PriMa, die zum Teil überfordert sind, und vereinzelt bei ProMa entdeckt. Der Ablauf bei Haftungsfällen ist grundsätzlich klar, muss sich aber in der Praxis noch einspielen.

Bei der Prüfung von Bericht und Rechnung unterscheiden die Revisorate grundsätzlich nicht zwischen ProMa und PriMa. Prüfungsumfang und Prüfungstiefe sind identisch. Gemäss den befragten Revisoren wird darauf geachtet, dass die PriMa nicht zu lange auf ihre Entschädigungen warten müssen.

f) Finanzabläufe: Schnittstelle zwischen den KESB und dem ABA

Die Kenntnisse über die innerkantonalen Finanzabläufe zwischen der KESB und dem Amt für Betrieb und Aufsicht (ABA) sind bei den Präsidien unterschiedlich ausgeprägt.

Die Finanzabläufe werden von den KESB-Präsidien – wenn auch weniger als noch in der Zwischenevaluation – mehrheitlich als kompliziert, unzeitgemäss und ineffizient wahrgenommen. Rechnungen müssen zwischen der KESB und dem ABA physisch hin- und her gesendet werden. Die Verwaltung der Massnahmenkosten im Axioma ist im Sommer 2017 umgesetzt worden. Eine gemeinsame Schnittstelle zum ABA wird weiterhin fehlen. Aus dem Finanzausschuss wurde gegenüber dem ABA eine Kontaktperson definiert.

3.5 Fazit

Die **Definition der standortinternen Abläufe und Rollen ist weit fortgeschritten**. Die kontinuierliche Weiterentwicklung der Abläufe ist eine Aufgabe jeder Organisation und wird auch die KESB in Zukunft noch beschäftigen. Die noch zu Beginn breit geführte Diskussion nach der Einheitlichkeit der Abläufe ist vermehrt Best-Practice-Überlegungen und der optimalen Ablauforganisation der einzelnen Standorte gewichen. Die Abläufe werden entsprechend der zur Verfügung stehenden Ressourcen und Funktionen organisiert. Dies ist aus Effizienzgesichtspunkten sinnvoll, führt aber zu unterschiedlichen Ausprägungen der Stellenprofile, insbesondere im Sozialjuristischen Dienst und im Revisorat, was bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu Verunsicherung und Unzufriedenheit im Quervergleich führen kann. Gegenüber den Sozialdiensten wird in Zukunft vielmehr die Frage entscheidend sein, wann sie wie stark in die Abklärung eingebunden werden (vgl. Kapitel 6.1 a).

Während die KESB-internen Abläufe und jene mit dem Sozialdienst, wie erwähnt, gut funktionieren, sind die **Finanzabläufe** mit dem ABA technisch nach wie vor nicht optimal gelöst und kaum auf die KESB-spezifischen Bedürfnisse angepasst. Da es sich um einen gesamtkantonalen Ablauf handelt, welcher auch zwischen dem ABA und anderen Kantonsstellen gilt, dürfte es kurzfristig schwierig sein, diesen anzupassen. Beim Finanzablauf mit dem ABA handelt es sich nicht um einen Kernprozess der KESB. Der aktuelle Zustand ist zwar nicht ideal, für das Tagesgeschäft und die Fallbearbeitung der KESB jedoch kein zentraler Erfolgsfaktor.

Mittlerweile sind auch die **Vorlagen (Office@Work)** in deutscher Sprache in zufriedenstellender Qualität vorhanden. Hingegen werden die französischen Vorlagen nach wie vor als unbefriedigend wahrgenommen. Die noch in der Zwischenevaluation spärliche Nutzung hat sich durch das stabilere IT-System verbessert. Die Vorlagen werden nun an allen Standorten angewendet, was den einheitlichen Auftritt der KESB nach aussen verstärkt. Nach dem kontinuierlichen Ausbau des Vorlagenstamms ist die maximale Anzahl (rund 40 Vorlagen) erreicht. In Zukunft sollten die Feinjustierung und wo notwendig, die Vereinfachung der Vorlagen im Zentrum stehen; dies gilt insbesondere für diejenigen Dokumente, die für Externe bestimmt sind.

Der Kanton Bern hat sich für eine Struktur entschieden, in der alle Behördenmitglieder Fälle führen bzw. instruieren. Die meisten Behörden interpretieren die Struktur so, dass alle alles machen, also keine Spezialisierung bezüglich Themen und Prozessetappen bestehen. Dies impliziert eine Interpretation von **Interdisziplinarität** im Sinne der Transdisziplinarität. Aus Beobachterperspektive wird nicht ganz klar, ob und wie diese Transdisziplinarität aktiv hergestellt wird. Die Schaffung von Gefässen des interdisziplinären Austauschs sollte nicht dem Belieben der einzelnen Standorte überlassen werden.

4 Arbeitsbelastung und -zufriedenheit, Fallbearbeitung und Massnahmenentscheide

Als die Behörde 2013 ihre Arbeit aufnahm, war die Mehrbelastung, die der Aufbau einer neuen Organisation mit sich bringt, in der Stellendotation nicht eingerechnet. Die KESB mussten unter grossem Arbeitsdruck einerseits das Tagesgeschäft erledigen und parallel dazu die interne Organisation aufbauen.

Das Thema Arbeitsbelastung und Fallerledigung war vor allem in der Aufbauphase vordringlich. Mittlerweile hat sich die Behördenorganisation etabliert und die GL KESB einen Schlüssel zur Ressourcenverteilung zwischen den Standorten gefunden. Dennoch bleibt die Ressourcenfrage auch nach vier Jahren, nicht zuletzt vor dem Hintergrund der gesamtkantonalen Sparmassnahmen, ein wichtiges Thema.

Hinsichtlich der Arbeitsbelastung ist das Ziel, dass mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen die Aufgaben im Kindes- und Erwachsenenschutz gesetzeskonform erfüllt werden können, es zu keinen grösseren Pendenzen kommt und die Arbeitsbelastung an den elf Standorten im Kanton ähnlich ist.

In den folgenden Kapiteln wird auf die Ressourcensituation der KESB eingegangen, auf ihre Arbeitsbelastung- und Arbeitszufriedenheit, den Stand der Fallerledigung (Pendenzen) sowie die Anzahl Massnahmen und ihre Eingriffstiefe. In diesem Zusammenhang wird auch die Einheitlichkeit der Rechtsanwendung behandelt.

4.1 Arbeitsbelastung und -zufriedenheit

a) Stellendotation

Die Arbeitsbelastung und Fallerledigung hängen massgeblich von zwei Grössen ab, einerseits von den zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen und andererseits von den eingehenden Geschäftsfällen. Im Jahr 2013 sind die KESB mit insgesamt 134 Vollzeitstellen gestartet. Diese wurden gemäss den Bevölkerungsanteilen der KESB-Kreise auf die Standorte verteilt. Im Zeitverlauf wurde klar, dass diese Stellen insbesondere für die Aufbauarbeiten knapp bemessen sind und dass die Verteilung auf die Standorte nicht deren effektiver Belastung gerecht wird. Die GL KESB entwickelte daraufhin ein Konzept zur internen Ressourcenverteilung, welches auf die effektive Dossierbelastung abstellt.²²

Die KESB verfügen per 7.4.2017 über insgesamt rund 141 unbefristete und befristete Vollzeitstellen (exkl. GL-Sekretariat). Die 134 unbefristeten Vollzeitstellen entsprechen immer noch

²² Das Konzept wurde am 24. April 2014 durch die GL verabschiedet. Ausschlaggebend zur Ressourcenverteilung ist die Relation ressourcenrelevanter Dossiers / Etatstellen. Die ressourcenrelevanten Dossiers sind definiert als «Anzahl aktive oder abgeschlossene Dossiers, bei denen innerhalb der letzten 2 Jahre vor dem Stichtag mind. ein GF erstellt wurde; relevant sind alle GF ausser 27, 28, 56, 57, 99».

der Ausgangslage von 2013. Die KESB haben also im Zeitverlauf keine zusätzlichen unbefristeten Stellen erhalten. Dazugekommen sind die unbefristeten Stellen und Stellenprozente für das Sekretariat. Die Ausstattung der Standorte variiert zwischen 7.5 Vollzeitstellen (dies entspricht der im Ressourcenkonzept für die Standorte Seeland, Oberland-West und Oberland-Ost festgelegten Mindestausstattung) und knapp 18 Vollzeitstellen.

Abbildung 4-1: Stellenverteilung nach Standort per 1.4.17

	JB	Biel	SE	MN	MS	BE	EM	OA	TH	OW	OO	Total
Summe unbefristet	960	1'720	810	1'530	1'440	1'780	1'230	1'150	1'300	750	730	13'400
Summe befristet	280	60	20	130	80	10	30	-	50	30	20	710
Total Stellen (ohne Stab)	1'240	1'780	830	1'660	1'520	1'790	1'260	1'150	1'350	780	750	14'110

Mit diesen Ressourcen müssen die eingehenden Fälle bearbeitet werden. Dabei können die Meldungen stark fluktuieren und der Arbeitsaufwand ist je nach Komplexität des Falls unterschiedlich; die Arbeitsbelastung ist wegen der Officialmaxime kaum plan- und steuerbar. Die KESB haben im Jahr 2016 insgesamt rund 6'500 Dossiers neu eröffnet. Dies sind etwas mehr als 2015, aber weniger als 2014.

b) Arbeitsbelastung

Die Arbeitsbelastung ist gemäss den KESB-Präsidiën immer noch hoch, aber nicht mehr vergleichbar mit der Aufbauphase zum Zeitpunkt der Zwischenevaluation 2015. Die Kernaufgaben könnten mit den bestehenden Ressourcen wahrgenommen werden. Zusätzliche Aufgaben in den Ausschüssen seien jedoch mit den gegebenen Stellenprozentsen kaum abgedeckt. Ohne die Praktikanten wäre die Arbeit kaum bewältigbar. Mit dem heutigen Personalbestand müssten bereits gewisse Abstriche gemacht werden und es könne den gesetzlichen Vorgaben nicht in jeder Hinsicht entsprochen werden (z.B. Anhörungen alleine und nicht in Gremium, reduzierte Beratung im Dreier-Gremium). Eine Kürzung der Personalressourcen wäre ohne Reduktion der Aufgaben auch aus Sicht des Inspektors nicht möglich. Fehlende Ressourcen generell und für die Organisationsentwicklung werden von den KESB-Standorten Ende 2016 als grösstes Risiko eingestuft (Nennung von 8 der 11 KESB). Kleine Standorte bekunden bei Krankheitsausfällen oder Ferienabwesenheiten auf Ebene Behördenmitglieder Mühe, ihre Aufgaben nach wie vor wahrzunehmen. Behördenmitglieder aus anderen Standorten müssen einspringen, um entscheidungsfähig zu bleiben.

Doch auch bei der Risikobeurteilung ist eine Verschiebung der Prioritäten feststellbar. Noch Ende 2014 erachteten neun der elf KESB die Belastung der Mitarbeitenden (Krankheit, Fluktuation) als wichtiges Risiko für ihren Standort. Ende 2016 stuften noch fünf der elf KESB dies als wichtiges Risiko im Quartalsreporting ein.

Gemäss den Präsidiën ist vor allem bei den Behördenmitgliedern die Arbeitsbelastung nach wie vor hoch. Jedoch konnten respektive mussten die Zeitguthaben auf Weisung des Kantons

abgebaut werden und lagen Ende 2016 bei durchschnittlich rund 20 Tagen pro Vollzeitstelle (Gleitzeit-, Ferienguthaben und Langzeitkonto).

Die Verteilung der Ressourcen aufgrund der Zahl ressourcenrelevanter Dossiers²³ wird von den KESB-Präsidien als grosse Errungenschaft betrachtet. Die Arbeitsbelastung zwischen den Standorten konnte dadurch weitgehend ausgeglichen werden. Damit wird auf eine Ressourcensteuerung direkt aufgrund exogener Faktoren – wie Grösse des Einzugsgebiets, Ausdehnung des Perimeters, Anzahl und Grösse der Sozialdienste, Arbeitslosigkeit und andere soziale Probleme - verzichtet. Stattdessen wird auf eine Grösse abgestellt, die in begrenztem Umfang auch von der Arbeitsweise der Behörde – z.B. ihrer Problemsensitivität und der Bearbeitungsdauer – abhängt. Es ist aber nicht zu verkennen, dass die Liste exogener Faktoren beliebig verlängerbar und der Zusammenhang jedes Faktors mit der Geschäftslast schwer zu spezifizieren ist. Auch sind die Faktoren selber nicht in jedem Fall der einfachen Messung zugänglich. Insofern ist der Verteilungsmodus als pragmatisch-taugliche Annäherung zu bewerten.

Das Ressourcenverteilungskonzept hat je nach Ausgangslage der KESB – Über- oder Unterdotierung – unterschiedliche Auswirkungen gehabt. Diejenigen KESB, die zu Beginn unterdotiert waren (z.B. Biel oder der Berner Jura), hatten in den Anfangsjahren 2013 und 2014 hohe Arbeitsbelastungen zu tragen und entsprechende Pendenzen aufgebaut. Sie hatten dadurch einen erschwerten Start, konnten jetzt aber die Pendenzen vermehrt abbauen. Diejenigen KESB, die gemäss dem Konzept zu Beginn überdotiert waren und Ressourcen abgeben mussten, waren herausgefordert, sich mit weniger Mitarbeitenden intern neu zu organisieren. Dabei stellte sich auch die Frage, wie die Arbeiten je nach Personalausstattung zwischen den verschiedenen Funktionen abgegrenzt werden (vgl. Kapitel 3.4c)). Mit einer mittlerweile relativ stabilen Ressourcenverteilung dürften sich Bemühungen um Effizienzsteigerungen und Optimierungen an den Standorten direkt bemerkbar machen und nicht durch allfällige Personalreduktion gleich wieder neutralisiert werden.

Kennzahlen und Reportings

In den Reportings der KESB bestand bis Ende 2016 keine verlässliche Kennzahl zur Belastung nach Standorten. Als bis anhin bestmögliche Grössen diente die Anzahl eröffnete Dossiers pro Etat- und Poolstelle oder die Anzahl sämtlicher Dossiers im Verhältnis zu den Etat- und Poolstellen. Auf das Jahr 2017 haben die KESB nun das Reporting und die Kennzahlen grundlegend überarbeitet. Die Kennzahlen sind nun detaillierter. Zum Beispiel sind Kennzahlen zu den Pendenzen wie die Anzahl hängiger Geschäftsfälle nach sechs, neun und 18 Monaten enthalten. Die bereinigten Auswertungen für das Q1 und Q2 2017 werden Ende August vorliegen.

Auswertungen zu den ressourcenrelevanten Dossiers zeigen, dass die Belastung pro Mitarbeitenden ähnlich ist, die KESB mit einer Ressourcenmindestausrüstung jedoch weniger stark belastet sind (vgl. Abbildung).

²³ Die Ressourcen werden aufgrund der Anzahl aktiver oder abgeschlossener Dossiers verteilt, bei denen innerhalb der letzten 2 Jahre vor dem Stichtag mind. ein Geschäftsfall erstellt wurde». Im KS gelten alle Geschäftsfälle als relevant, im Erwachsenenschutz alle Fälle ausser 27, 28, 56, 57, 99.

Abbildung 4-2: Anzahl ressourcenrelevanter Dossiers pro unbefristete Stelle

	JB	Biel	SE	MN	MS	BE	EM	OA	TH	OW	OO	Total / Durchschnitt
Total Stellen unbefristet	960	1'720	810	1'530	1'440	1'780	1'230	1'150	1'300	750	730	13'400
Total ressourcenrelevante Dossiers	2'529	4'407	1'703	3'768	3'551	4'610	3'135	2'694	3'205	1'414	1'425	32'441
Dossiers pro Etatstelle	263	256	210	246	247	259	255	234	247	189	195	242

Hinweis: Basierend auf den ressourcenrelevanten Dossiers per 30.3.2016 und den unbefristeten Stellen per 1.4.2017. Grün hinterlegt sind die kleinen Standorte mit einer Stellenmindestausstattung.

c) Arbeitszufriedenheit

Die Mitarbeitenden sind gemäss den Präsidiën nach wie vor motiviert, wenn auch der Pioniergeist des Aufbaus einer neuen Organisation etwas geschwunden ist. Im Vergleich zur übrigen JGK oder dem Kanton Bern insgesamt beurteilt das Personal der KESB die Arbeitsbelastung deutlich negativer. Jedoch ist trotz der hohen Arbeitsbelastung die Fluktuation bei den KESB insgesamt relativ gering.

Motivierend wirke gemäss den Präsidiën insbesondere die spannende und sinnhafte Tätigkeit. Gemäss der Personalbefragung aus dem Jahr 2015²⁴ sind die Mitarbeitenden mit ihrem Arbeitsinhalt zufrieden. Weniger zufrieden sind die Mitarbeitenden gemäss der Personalbefragung mit den Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten, den Entwicklungsmöglichkeiten und dem Gehaltssystem. Um die Entwicklungsmöglichkeiten der Mitarbeitenden zu verbessern, werden zum Beispiel Spezialisierungen und Stellvertretungen gefördert.

Generell haben die Mitarbeitenden gemäss den Präsidiën durch die zunehmende Routine an Sicherheit gewonnen. Die Revisoratsleitenden, welche im Rahmen der Schlussevaluation speziell befragt wurden, präzisierten, dass die Revisoratsmitarbeitenden sich nun wohler fühlen, da vieles klarer und geregelter sei als zu Beginn. Die Arbeitsbelastung im Revisorat sei nach wie vor hoch, die Stimmung mit der zunehmenden Routine und den erzielten Fortschritten jedoch generell besser.

4.2 Fallbearbeitung

Den KESB ist es gelungen, ihre Pendenzen weiter abzubauen. Auch konnten die altrechtlichen Massnahmen bis Ende 2015 erfolgreich überführt werden. Die hängigen Berichte und Rechnungen per Ende 4. Quartal 2016 konnten im Vergleich zum Vorjahresquartal halbiert werden. Abgesehen von den Berichten und Rechnungen enthielt das Quartalsreporting, wie oben bereits erwähnt, kaum Kennzahlen zum Pendenzenstand. Diese werden nun 2017 erstmals auch für andere Geschäfte erfasst.

²⁴ Empiricon (2016), Personalbefragung 2015, Auswertungsbericht Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde.

Ein mögliches Mass für die Erledigung, welches in der Zwischenevaluation verwendet wurde, ist das **Verhältnis zwischen den eröffneten und abgeschlossenen Dossiers** (Erledigungsquote). Über das Jahr 2014 lag die Erledigungsquote noch bei 97%. Das heisst, auf 100 eröffnete Dossiers konnten 97 abgeschlossen werden. Im Jahr 2016 konnte die Quote über sämtliche Standorte auf 109% gesteigert werden, womit mehr Dossiers abgeschlossen als eröffnet wurden.²⁵ An drei Standorten lag der Wert noch bei 80-90%.

4.3 Massnahmenentscheide

Die Revision des ZGB hat die Art und Zahl der Geschäfte, die den Behörden zur Behandlung übertragen sind, massiv erweitert. Dennoch sind die Massnahmenentscheide nach wie vor die umfang- und arbeitsmässig bedeutendste und, abgesehen von den Entscheiden über die Fürsorgerische Unterbringung nach Art. 327 ZGB, für die betroffenen Personen wohl auch bedeutendste Gruppe von behördlichen Anordnungen. Aus diesem Grund wird im Folgenden die Statistik der Massnahmenentscheide der Jahre 2015 und 2016²⁶ einer näheren Betrachtung unterzogen. Untersucht werden zum einen die Entwicklung der Massnahmenzahlen (a) und zum andern die Ausgestaltung der Massnahmen im Vergleich der Standorte als Indikator der Homogenität der Rechtsanwendung (b). Die Detailtabellen finden sich im Anhang B.

a) Gesamtzahl der Massnahmen

Die Auswertung der KOKES-Daten für die Jahre 2015 und 2016 zeigt, dass die Anzahl Kinder und Erwachsene²⁷ mit mindestens einer Massnahme²⁸ im Kanton Bern marginal zugenommen

²⁵ Für präzisere Aussagen zur Erledigung der Geschäftslast sollten an Stelle der Dossiers konkrete Geschäftsfälle betrachtet werden, da ein Dossier mehrere Geschäftsfälle enthalten kann. Für das Jahr 2016 lagen jedoch nur Angaben auf Ebene Dossier vor.

²⁶ Die Anzahl Massnahmen für die Jahre 2013 und 2014 können aufgrund mangelnder Datenqualität nicht ausgewertet werden. Die KOKES publiziert diese Zahlen schweizweit ebenfalls nicht. Daher beschränken sich die Auswertungen auf die letzten beiden Jahre. Der kurze Zeitraum von zwei Jahren verunmöglicht Aussagen zu Entwicklungstendenzen über die Zeit.

²⁷ Die Entwicklung der Häufigkeit der Massnahmen stellt auf die **Zahl der Personen** unter Massnahme ab, da Massnahmen kombiniert, für eine Person also mehrere Massnahmen gleichzeitig errichtet werden können. Die Ausgestaltung der Massnahme (Abschnitt b) dagegen wird auf der Basis der **Zahl der Massnahmen** analysiert.

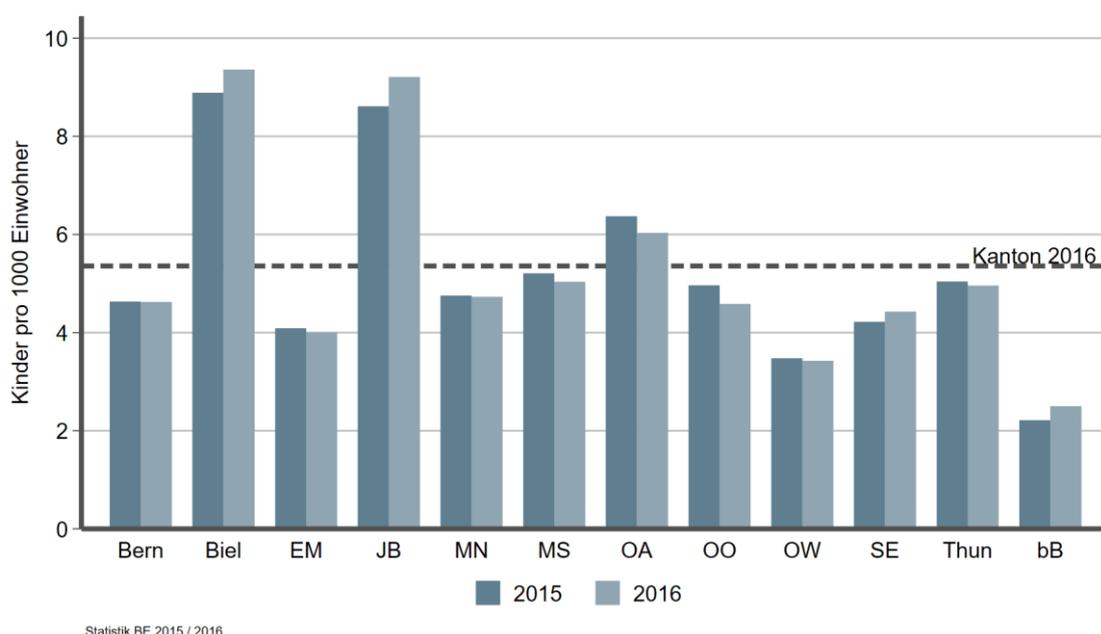
²⁸ Aufgeführt werden Massnahmen, die am 31. Dezember des jeweiligen Jahres in Kraft waren. Beim Kinderschutz sind dies neben den Massnahmen nach Art. 306 – 312 sowie Art. 327a ZGB (Vormundschaft) Verfahrensvertretungen (Art. 314a^{bis}), Massnahmen zum Schutz des Kindesvermögens (Art. 318 Abs. 3, 318 und 324) sowie Massnahmen nach dem Bundesgesetz zum Haager Adoptionsübereinkommen (BG HAÜ). Über 80% aller Massnahmen sind Beistandschaften nach Art. 308 ZGB.

Beim Erwachsenenschutz sind die Beistandschaften nach Art. 393 – 398 ZGB, Massnahmen zur Verminderung von Interessenkollisionen sowie Massnahmen durch die KESB selber (gemäss Art. 392 ZGB) bei Unverhältnismässigkeit einer Beistandschaft enthalten. Rund 90% aller Massnahmen entfallen auf massgeschneiderte Beistandschaften (Art. 393, 394 und/oder 396 ZGB). Für 2015 sind auch noch 5 altrechtliche Beistandschaften aufgeführt. Als für die vom Zentrum Bäregg betreuten unbegleiteten minderjährigen Asylbewerber (UMA) zuständige Behörde weist die KESB Emmental eine weit überdurchschnittliche Zahl von Vertretungsbeistandschaften nach Art. 306 ZGB auf (2016: 493 von 782 im ganzen Kanton, vgl. Anhang). Der Vergleichbarkeit halber wurden diese Beistandschaften bzw. die daraus resultierende Personenzahl für die graphischen Darstellungen herausgerechnet. Die Berechnung beruht auf der Annahme, dass sich die KESB Emmental ohne UMAs hinsichtlich der Anwendung von Art. 306 ZGB nicht von den anderen Standorten unterscheiden würde.

hat. Im Jahr 2015 standen 5801 Kinder und 12'166 Erwachsene unter mindestens einer Massnahme. 2016 waren es 5'995 Kinder respektive 12'570 Erwachsene, was bei beiden Gruppen einer Zunahme von rund 3% entspricht. Ob es sich dabei um einen längerfristigen Trend, eine zufällige Schwankung oder den Effekt einer verbesserten Erfassung handelt, muss hier offenbleiben. Bei den Kinderschutzmassnahmen dürfte die Zunahme der unbegleiteten minderjährigen Asylbewerber (UMA) und der für sie zu errichtenden Vertretungsbeistandschaften (ca. 180) den Anstieg erklären.

Eine Betrachtung nach KESB-Standort zeigt, dass die **Massnahmenquote**²⁹ bei den Kindern recht starken Schwankungen unterliegt (Abbildung 4-3 und Abbildung 4-4).

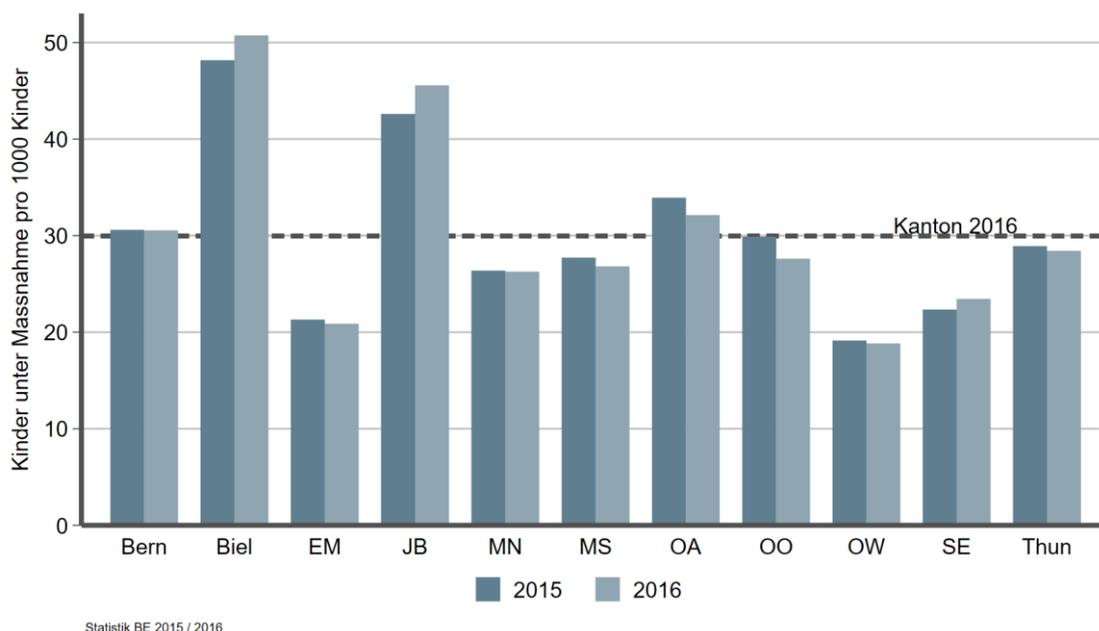
Abbildung 4-3: Anzahl Kinder unter Massnahme pro 1'000 Einwohner



Insbesondere die Standorte Biel und Berner Jura weisen überdurchschnittlich hohe Quoten auf. Hier stehen Ende 2016 rund 9 Kinder je 1000 Einwohner, d.h. 4.6% (Berner Jura) oder 5.1% (Biel) aller Kinder des Einzugsgebiets unter Massnahme. Den Gegenpool dazu bildet die burgerliche KESB mit 2.5 Fällen auf 1'000 Mitglieder. Im Kanton insgesamt sind es 5.4 Kinder pro 1000 Einwohner und 3.0% aller Kinder.

²⁹ Da für die burgerliche KESB nur eine Schätzung der Gesamtpopulation, aber keine Angabe zur Alterserteilung vorliegt, wird im Folgenden zuerst die Einwohnerzahl statt der sonst üblichen Zahl von Kindern und Erwachsenen als Divisor verwendet. Dadurch verändern sich die absoluten Zahlen, kaum aber die Beziehungen zwischen den einzelnen Standorten der kantonalen Behörden. In einem zweiten Schritt ohne Einbezug der burgerlichen KESB werden die Quoten dann aber auch auf Basis der Referenzpopulation (Kinder vs. Erwachsene) berechnet. Die gemäss burgerlicher KESB auf 14'000 geschätzten Bürgerinnen und Bürger mit kantonalem Wohnsitz konnten mangels Angaben nicht aus der Bevölkerung des Einzugsgebiets der kantonalen Behörden herausgerechnet werden. In Anbetracht der Grössenordnungen ist nicht anzunehmen, dass die Ergebnisse je Behörde dadurch systematisch verzerrt werden.

Abbildung 4-4: Anzahl Kinder unter Massnahme pro 1'000 Kinder



Etwas weniger ausgeprägt sind die Unterschiede im Erwachsenenschutzbereich (Abbildung 4-5 und Abbildung 4-6).³⁰ Hier weist 2016 der Berner Jura mit 2.57% den höchsten Anteil Erwachsener unter Massnahme auf, gefolgt von der Stadt Bern mit 2.34%. Am tiefsten ist die Quote im Seeland, wo für 1.16% aller Erwachsenen eine Massnahme besteht. Auf den Kanton bezogen lag der Anteil 2016 bei 1.71% aller Erwachsenen und 1.40% der Bevölkerung.

Die Gründe für die Unterschiede zwischen den Standorten dürften vielfältig sein und können im Rahmen der vorliegenden Evaluation nicht im Detail analysiert werden. Einerseits dürften dazu soziodemographische Unterschiede und die damit verbundenen sozialen Probleme gehören, andererseits scheinen gerade im Bereich der ehemaligen Vormundschaft langlebige Traditionen zu bestehen, welche sich auch in der Schweiz als revisionsresistent erweisen könnten.³¹ In diesem Zusammenhang ist es bemerkenswert, dass die Variation der Quoten von 2015 auf 2016 leicht zugenommen hat.³² Auch hier kann natürlich kein Trend unterstellt werden, hingegen macht es diese Entwicklung wenig plausibel, dass die Unterschiede auf Massnahmen zurückzuführen sind, die bereits vor 2013 errichtet worden sind.

³⁰ Gemessen an den Variationskoeffizienten der Quoten 2016 mit den altersdifferenzierten Referenzpopulationen: Kinderschutz: .325, Erwachsenenschutz: .250.

³¹ Vgl. Dazu auch den Schluss dieses Abschnitts. Für die Zeit vor der Revision vgl. Stremlow et al. (2002). Weiterentwicklung der schweizerischen Vormundschaftsstatistik. Luzern: HSA Hochschule für Soziale Arbeit; Stremlow (2001). Grosse statistische Unterschiede in der Vormundschaftspraxis der Kantone: Zeitschrift für Vormundschaftswesen. 56: 267-279. Zur Stabilität im Zeit- und Ländervergleich siehe Estermann und Fuchs (2016). Zu Häufigkeit und Determinanten rechtlicher Betreuung – Eine vergleichende Analyse von Daten aus Deutschland, Österreich und der Schweiz: Zeitschrift für Rechtssoziologie. 36: 154.

³² Kinderschutz: von .293 (2015) auf die bereits erwähnten .325; Erwachsenenschutz: von .236 auf .250.

Abbildung 4-5: Anzahl Erwachsene unter Massnahme pro 1'000 Einwohner

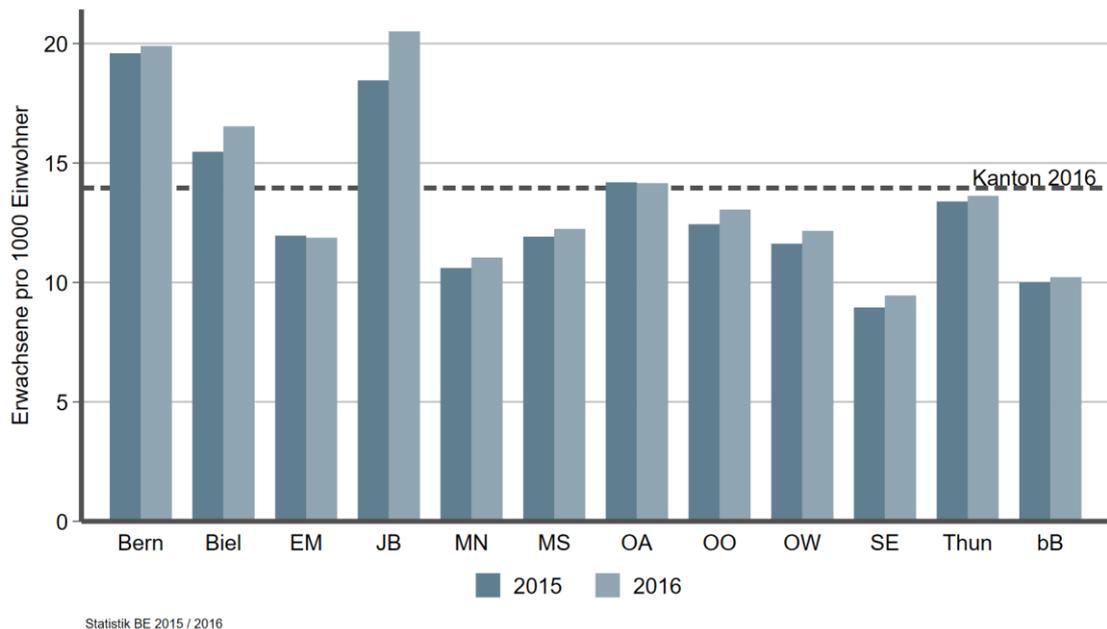


Abbildung 4-6: Anzahl Erwachsene unter Massnahme pro 1'000 Erwachsene

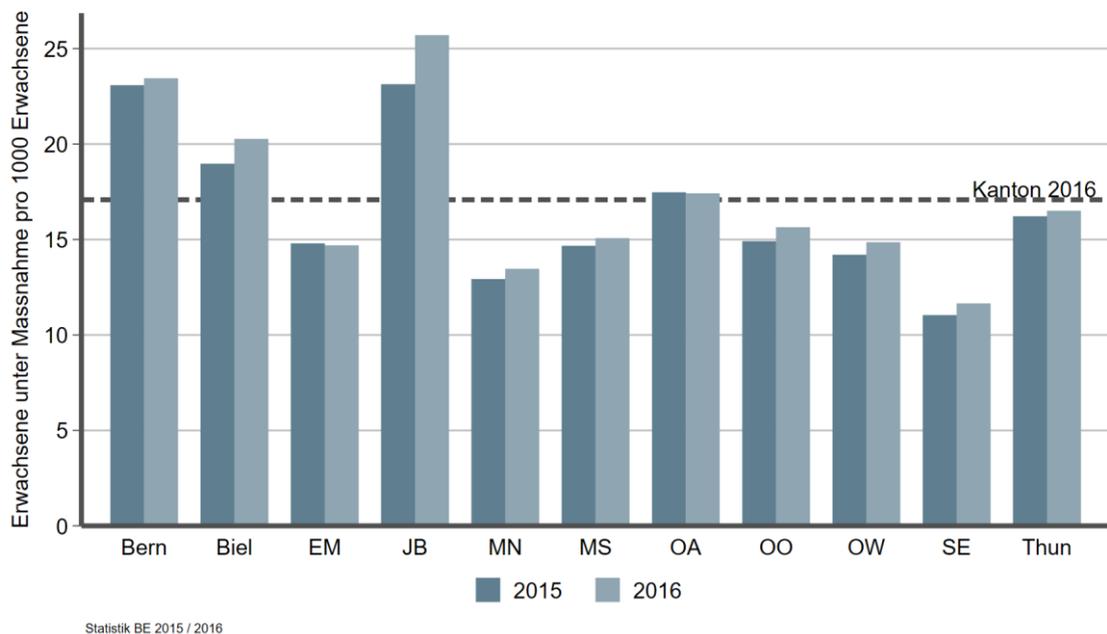
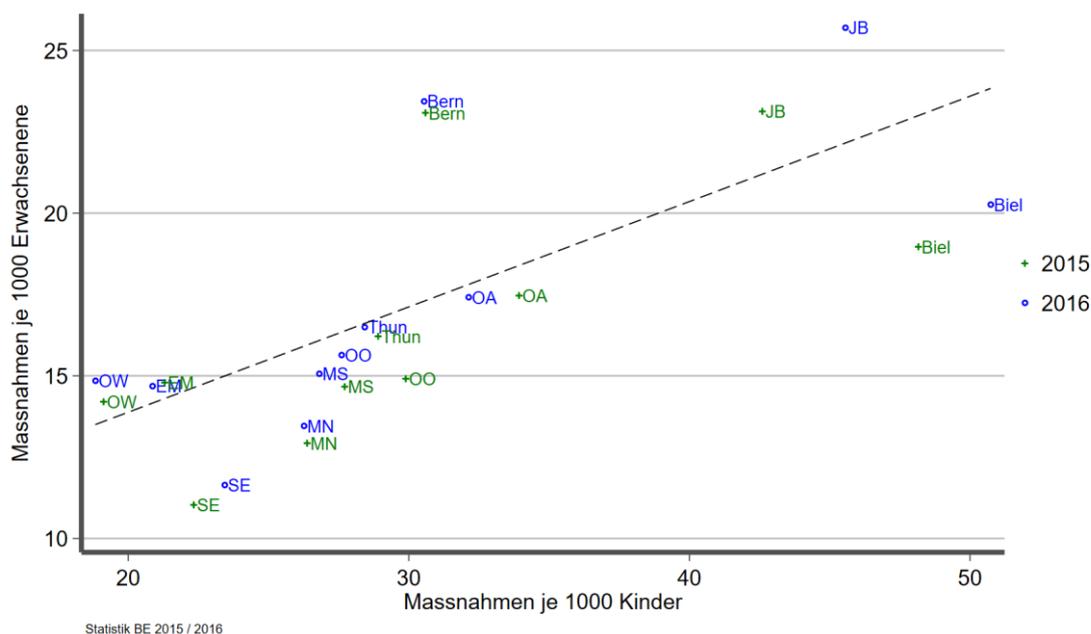


Abbildung 4-7 veranschaulicht diese Entwicklung: Standorte mit hohen Massnahmenzahlen haben sich 2016 in Richtung einer noch höheren Quote, solche mit tiefen Zahlen eher nach unten entwickelt. Zugleich zeigt die Abbildung einen starken Zusammenhang der Quoten im

Kindes- und Erwachsenenschutz: Standorte mit zahlreichen Kinderschutzmassnahmen weisen auch viele Erwachsenenschutzmassnahmen auf; eine Ausnahme stellt die Stadt Bern dar, deren Kinderschutzquote durchschnittlich ist, die aber einen stark erhöhten Anteil an Massnahmen für Erwachsene aufweist.

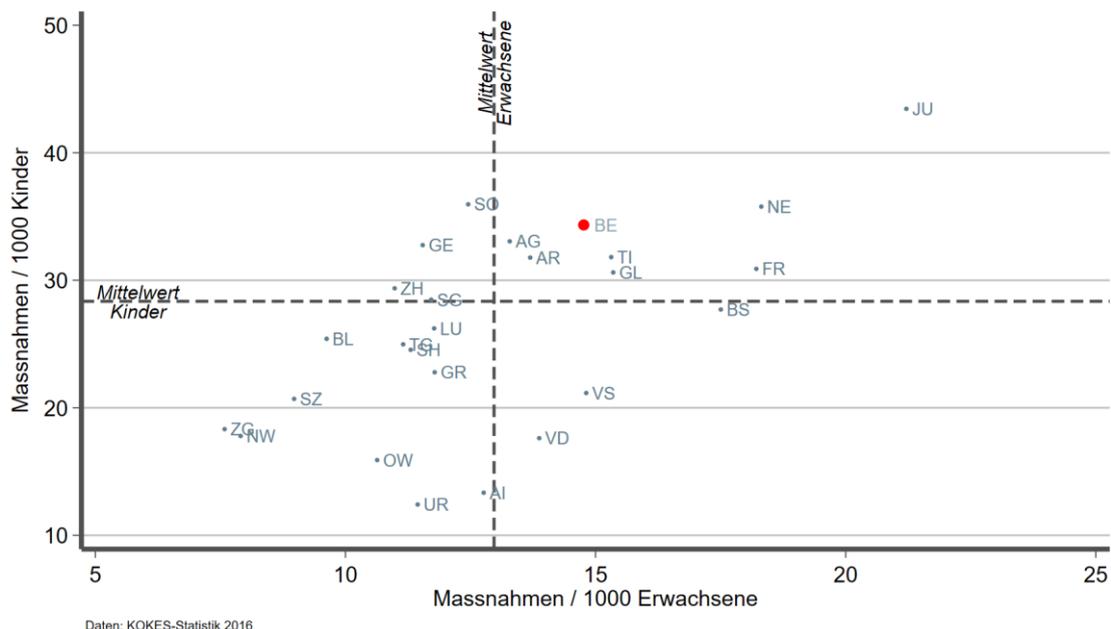
Abbildung 4-7: Massnahmenquoten im Kindes- und Erwachsenenschutz 2015 - 2016



Im interkantonalen Vergleich der Quoten bewegt sich der Kanton Bern sowohl bei den Kindes- wie bei den Erwachsenenschutzmassnahmen leicht über dem Wert für die gesamte Schweiz, wie Abbildung 4-8 auf Basis der nationalen KOKES-Statistik 2016 zeigt.³³

³³ Die von der KOKES publizierte Zahlen differieren leicht von den für den vorliegenden Bericht berechneten. Für den Vergleich mit den anderen Kantonen wurde auf die publizierte Daten zurückgegriffen.

Abbildung 4-8: Erwachsene und Kinder unter Massnahme im Vergleich der Kantone



Vergleicht man die Kantone über die Zeit hinweg³⁴, so lässt sich feststellen, dass die grossen Differenzen in den Massnahmenquoten zwischen 2010 und 2016, also über den Systemwechsel hinaus, erstaunlich stabil geblieben sind. Sowohl im Kindes- (Abbildung 4-9) wie im Erwachsenenschutz (Abbildung 4-10) liegt der Kanton Bern 2010 wie 2016 über dem gesamtschweizerischen Wert. In beiden Bereichen gehört er aber zu jenen Kantonen, in denen die Quote gesunken ist und sich dem Mittelwert annähert³⁵.

³⁴ Der Vergleich ist allerdings mit Vorsicht aufzunehmen, da die Daten auf sehr unterschiedliche Weise erhoben worden sind. Auch ist die Qualität der Daten der alten Statistik nicht unbestritten (Estermann (2013). Reanalyse der Fallzahlen im Erwachsenenschutzrecht: Zeitschrift für Kindes- und Erwachsenenschutz. 68: 71-78).

³⁵ In beiden Abbildungen liegt der Kanton Bern unterhalb der Regressionsgeraden, welche die aufgrund der Werte 2010 erwartbaren Quoten 2016 beschreibt. Das bedeutet, dass die Massnahmenquoten im Kanton Bern stärker gesunken sind als im Mittel der anderen Kantone.

Abbildung 4-9: Massnahmenquoten Kinder im Vergleich der Kantone 2010 / 2016

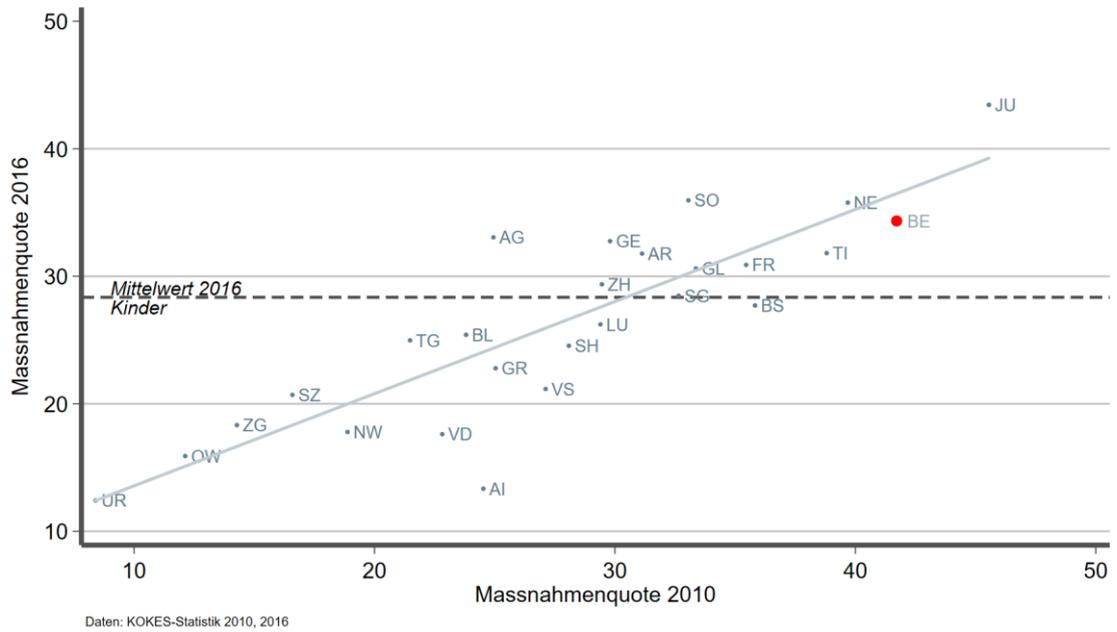
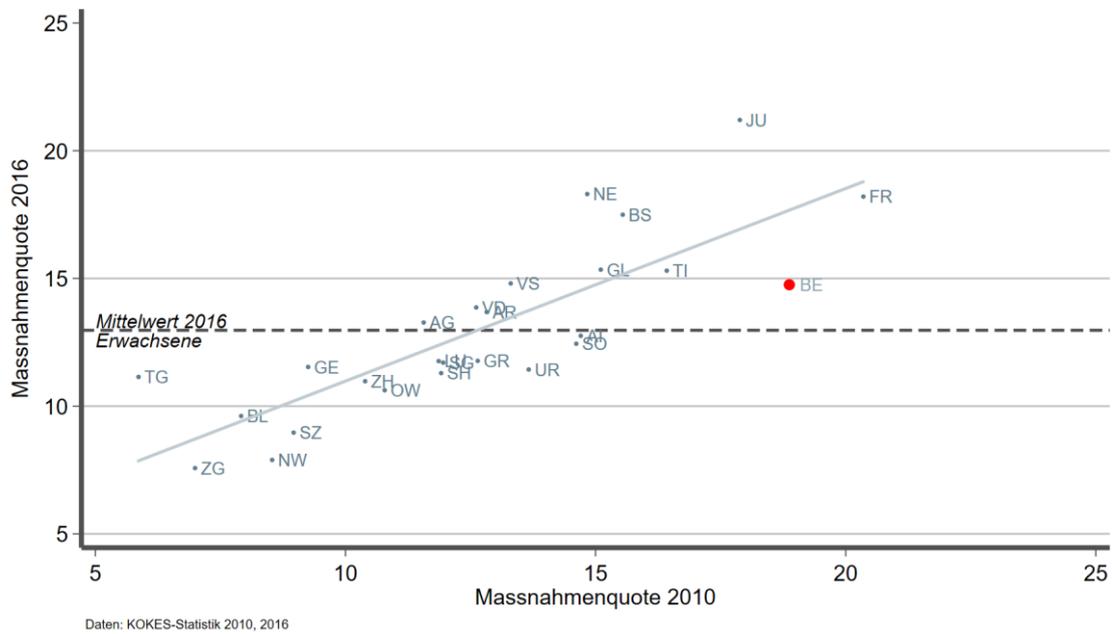


Abbildung 4-10: Massnahmenquoten Erwachsene im Vergleich der Kantone 2010 / 2016



b) Ausgestaltung der Massnahmen

Zu den zentralen Zielen der KESR-Revision gehörte die Erhaltung und Förderung der Selbstbestimmung der betroffenen Person. Dies soll u.a. durch eine gezielte Individualisierung der Massnahmen erreicht werden, die entsprechend der Situation und den daraus resultierenden Bedürfnissen zu gestalten sind (sogenannte Massschneiderung). Auch das Verhältnismässigkeitsprinzip verlangt, dass die Handlungsfähigkeit nur soweit eingeschränkt wird, als es für den Schutzzweck unabdingbar ist.

Gemäss dem Obergericht wird im FU-Bereich dem Verhältnismässigkeitsprinzip Beachtung geschenkt und es werden, wenn möglich, zuerst mildere Massnahmen (bspw. ambulante vor stationärer Begutachtung) verfügt. Auch habe sich seit der Zwischenevaluation im Jahr 2015 die Einheitlichkeit der Entscheide verbessert. Das Obergericht stellt keine signifikanten Unterschiede zwischen den einzelnen KESB mehr fest. Auch die Qualität der Entscheide hat sich weiter verbessert. Das OG könne die rechtliche Beurteilung der Sachverhalte meist stützen.

Eine einigermaßen homogene Population vorausgesetzt, kann die Eingriffstiefe – genauer: der Anteil an Eingriffen³⁶ mit grosser Einschränkung der Handlungsfähigkeit bzw. der elterlichen Sorge – auch als Indikator für die Einheitlichkeit der Rechtsanwendung verwendet werden. Bei Kindern ist dies der Anteil der Fälle mit Entziehung des Aufenthaltsbestimmungsrechts oder der elterlichen Sorge gemäss Art. 310 und 311 ZGB im Verhältnis zu allen Kindesschutzmassnahmen. Bei den Erwachsenen ist die Definition etwas schwieriger, da über verschiedene Massnahmen und Massnahmenkombinationen eine Einschränkung der Handlungsfähigkeit zustande kommen kann. Am besten lässt sich die Eingriffstiefe als Anteil der umfassenden Beistandschaften gemäss Art. 398 ZGB an der Gesamtheit der angeordneten Beistandschaften bemessen.³⁷

³⁶ Im Folgenden werden nur Beistandschaften und dazu alternative Massnahmen, nicht aber die FU thematisiert. Grundlage ist die Zahl der Massnahmen, nicht der Personen, da für eine Person mehrere Massnahmen kombiniert werden können.

³⁷ Alternativ dazu könnte für den Erwachsenenschutz neben der umfassenden Beistandschaft auch die Mitwirkungsbeistandschaft nach Art. 396 als Massnahme hoher Eingriffstiefe beigezogen werden, da sie ebenfalls mit einer Einschränkung der Handlungsfähigkeit verbunden ist. Einschränkungen der Handlungsfähigkeit im Rahmen von Art. 394 (Vertretungsbeistandschaft) dagegen sind in den Daten der KOKES-Statistik nicht ausgewiesen, so dass ein solcher Indikator nicht kohärent konstruiert werden kann.

In ähnlicher Weise könnten im Kinderschutz neben Aufenthaltsbestimmungs- und Sorgerechtsentzügen auch Einschränkungen der elterlichen Sorge auf der Grundlage von Art. 308 Abs. 3 zusätzlich berücksichtigt werden. Hier besteht die Schwierigkeit im hohen Detaillierungsgrad der aktuellen Statistik, der dazu führt, dass Einschränkungen des Sorgerechts mehrfach gezählt werden können.

In beiden Bereichen würde ein kombinierter Indikator nicht zu einem wesentlich anderen Bild führen.

Abbildung 4-11: Anteil Massnahmen mit hoher Eingriffstiefe im Kinderschutz

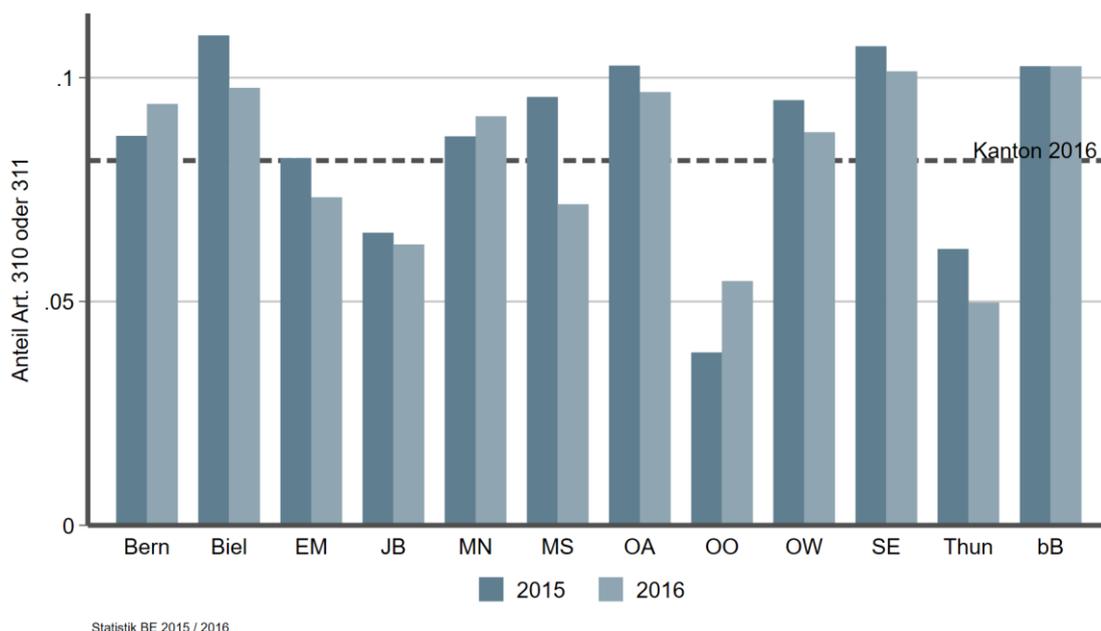
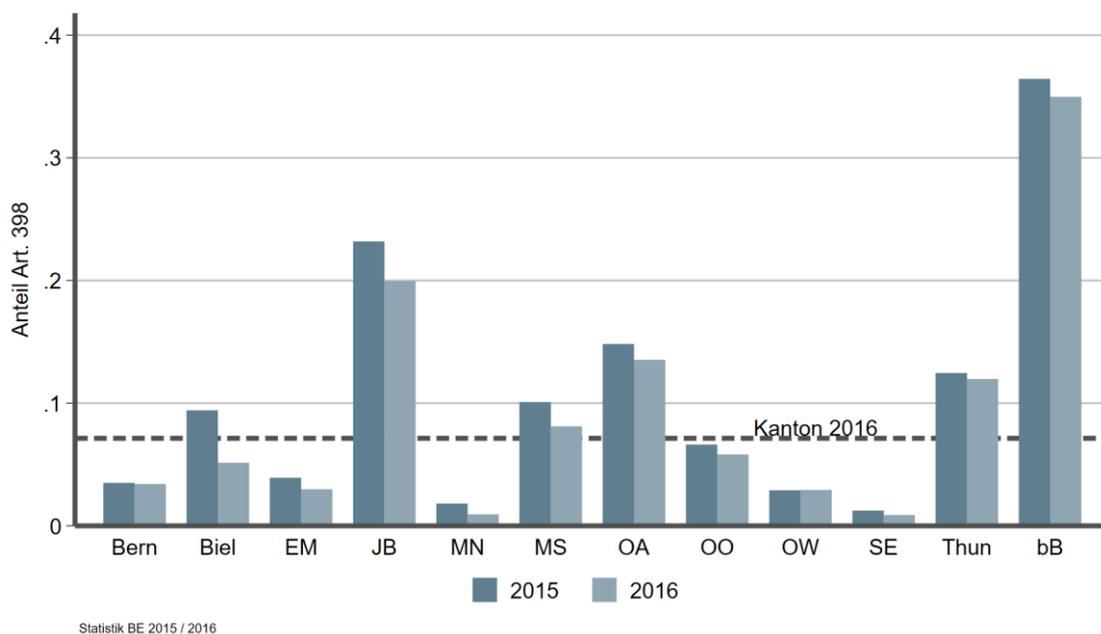


Abbildung 4-12: Anteil Massnahmen mit hoher Eingriffstiefe im Erwachsenenschutz

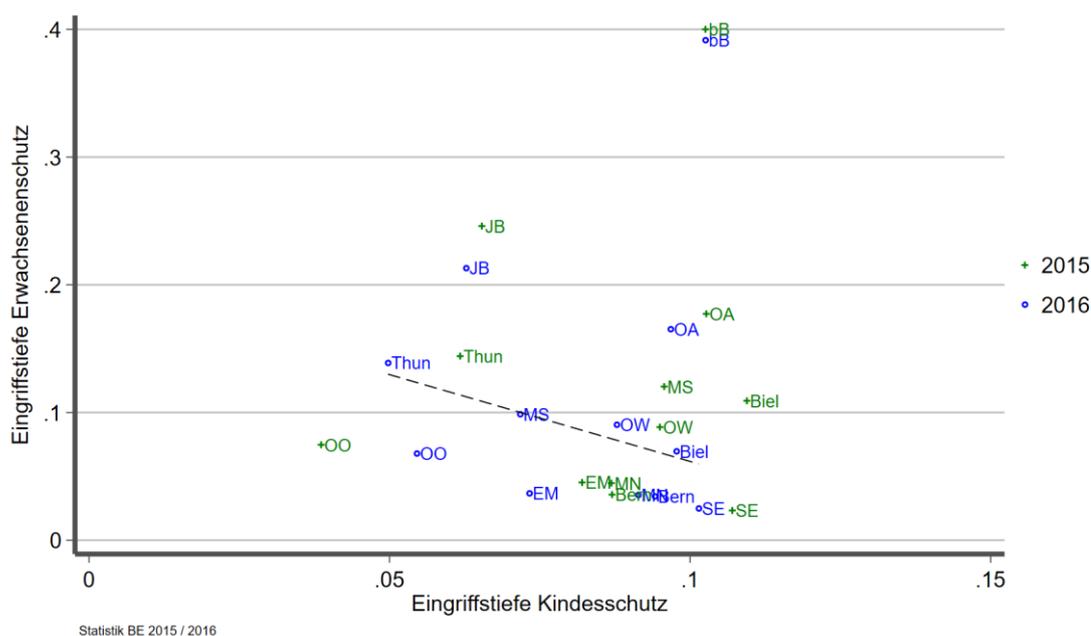


Wie Abbildung 4-11 und Abbildung 4-12 zeigen, hat die Eingriffstiefe im Jahresvergleich 2015/2016 sowohl im Kindes- als auch im Erwachsenenschutz leicht abgenommen. Im Kinderschutz waren 2015 8.8% der Massnahmen mit Eingriffen in das Sorge- oder Aufenthaltsbestimmungsrecht verbunden, Ende 2016 noch 8.1%. Noch deutlicher ist der Rückgang der

Eingriffstiefe im Erwachsenenschutz: Hier ist der Anteil umfassender Beistandschaften von 8.6% Ende 2015 auf 7.1% Ende 2016 gesunken. Er wird noch weiter abnehmen, da eine beträchtliche Anzahl der per 01.01.2013 automatisch in umfassende Beistandschaften nach Art. 398 umgewandelten Vormundschaften gemäss Art. 369-372 aZGB per Ende 2017 in Beistandschaften nach Art. 394 oder 395 ZGB abgeändert werden dürften. Insofern wird das Ziel von mehr Selbstbestimmung für die Betroffenen und möglichst wenig einschränkenden Massnahmen erreicht.

Im Vergleich der Standorte ist der Rückgang der Eingriffstiefe beim Erwachsenenschutz durchgehend, beim Kinderschutz dagegen weisen Bern und Oberland-Ost einen Anstieg auf. Trotz der weitgehend gleichläufigen Bewegung scheinen die Standorte bezüglich Kindes- und Erwachsenenschutz gegenläufige Strategien zu verfolgen, wie Abbildung 4-13 zeigt: Standorten mit starken Eingriffen beim Kindes- und weniger starken beim Erwachsenenschutz (rechts unten in der Darstellung) stehen Standorte mit dem umgekehrten Muster (Häufung umfassender Beistandschaften im Erwachsenenschutz, Verzicht auf Einschränkung der elterlichen Sorge – links oben) gegenüber.

Abbildung 4-13: Eingriffstiefe 2015 und 2016 im Erwachsenen- und Kinderschutz

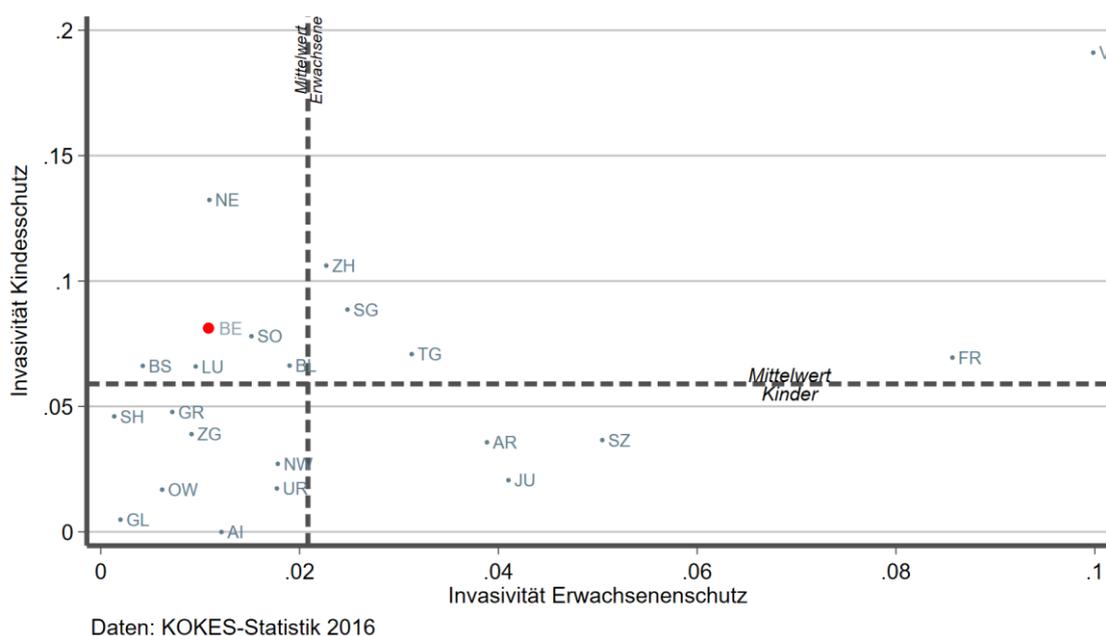


Angesichts der teilweise geringen Fallzahlen sollten die Unterschiede zwischen den Standorten nicht überinterpretiert werden. Zumindest bei der burgerlichen KESB, die im Erwachsenenschutz einen hohen Anteil an Massnahmen mit grosser Eingriffstiefe hat, liegt der Abweichung bezüglich des Indikators aber erklärermassen eine abweichende Rechtsinterpretation zugrunde: eine deklarierte umfassende Beistandschaft sei einer de facto ebenso umfassenden Einschränkung auf dem Weg der Massschneidung vorzuziehen. Beistandschaften seien zu vermeiden, aber wenn sie eingerichtet würden, bedürften sie eines robusten Mandats.

Die Tatsache, dass die Divergenzen zwischen den Standorten beim Kinderschutz deutlich kleiner ausfallen³⁸, könnten auch als Hinweis darauf gelesen werden, dass hier aufgrund der rund 40-jährigen Tradition des Instrumentariums der Konsens in Lehre und Rechtsprechung gefestigter ist als beim Erwachsenenschutz nach 4 Jahren.

Vergleicht man die Praxis der Berner Behörden mit derjenigen anderer Kantone, so befindet sich der Kanton Bern hinsichtlich der Eingriffstiefe im Kinderschutz leicht über, im Erwachsenenschutz aber deutlich unter dem gesamtschweizerischen Mittelwert (Abbildung 4-14).

Abbildung 4-14: Eingriffstiefe 2016 im Erwachsenen- und Kinderschutz im Kantonsvergleich³⁹



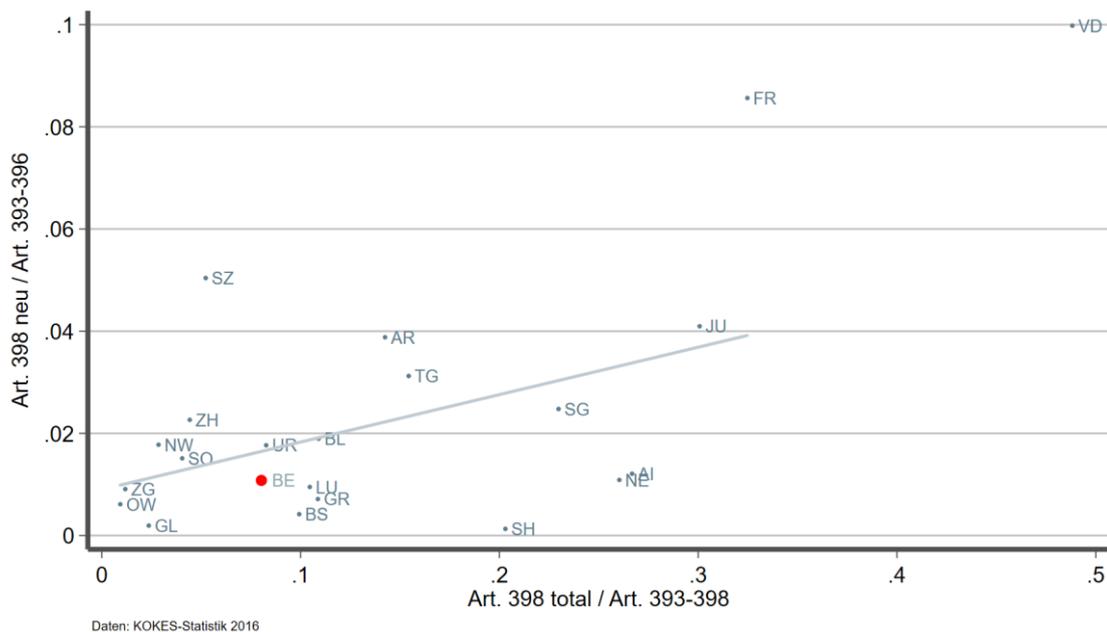
Betrachtet man überdies das Verhältnis umgewandelter zu neu verfügbaren umfassenden Beistandschaften (Abbildung 4-15) als Hinweis auf eine Praxisänderung hin zu massgeschneider-

³⁸ Der Variationskoeffizient 2016 liegt für den Kinderschutz bei .231, beim Erwachsenenschutz aber bei .874 (ohne Berücksichtigung der burgerlichen Behörde). Während die Variation beim Kinderschutz im Jahresvergleich abgenommen hat, hat beim Erwachsenenschutz noch leicht zugenommen (2015: .265 bzw. .822). Auch im interkantonalen Vergleich auf der Basis der KOKES-Statistik 2016 ist die Variation beim Kinderschutz (.659) geringer als beim Erwachsenenschutz (.957, beide Werte ohne Einbezug des Kantons Waadt berechnet), was die These der konsolidierte(re)n Praxis unterstützt.

³⁹ Abgebildet sind in der Vertikalen die Anteile von Massnahmen gemäss Art. 310 (Entzug des Aufenthaltsbestimmungsrecht) und Art. 311/312 ZGB (Entzug der elterlichen Sorge) am Gesamt aller Kinderschutzmassnahmen gemäss Art. 307-312 (Invasivität Kinderschutz); die Invasivität im Erwachsenenschutz (Horizontale) wird am Anteil der umfassenden Beistandschaften (Art. 398) am Total aller Beistandschaften gemäss Art. 393-398 ZGB gemessen. Für die Berechnung der Mittelwerte und entsprechend der Regressionsgeraden wurden die Zahlen des Kantons Waadt, der in beiden Werten weit über den anderen Kantonen liegt, ausgeschlossen.

ten Beistandschaften, so befindet sich der Kanton Bern leicht unterhalb dem Wert, der für neu-rechtlich errichtete Beistandschaften zu erwarten wäre⁴⁰. Die Praxisänderung ist demnach leicht grösser als im Mittel der Kantone.

Abbildung 4-15: Umgewandelte und neu-rechtlich errichtete Beistandschaften im Kantonsvergleich (2016)



4.4 Fazit

Die **Arbeitsbelastung** der KESB hat sich nach der Aufbauphase reduziert, ist aber nach wie vor auch im Vergleich zu anderen kantonalen Stellen hoch. Mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen kann das Tagesgeschäft mit gewissen Abstrichen (z.B. Zirkular- statt Kammerentscheid mit Diskussionsmöglichkeit, Einzelanhörungen) bewältigt werden.

Mit dem **Ressourcenverteilungskonzept** haben die KESB einen Weg gefunden, die beschränkten Ressourcen möglichst bedarfsgerecht auf die elf KESB-Standorte zu verteilen. Das Ressourcenverteilungskonzept beruht zwar nicht auf exogenen Faktoren, stellt aber zum jetzigen Zeitpunkt die Grundlage für eine dem operativen Bedarf entsprechende Ressourcenverteilung dar und ist als solche von Mitgliedern der GL akzeptiert. Da kleine Standorte unabhängig von der Fallzahl eine für das Funktionieren unabdingbare Mindestausstattung an Personal haben, führt die Verteilung aufgrund der Dossierbelastung tendenziell dazu, dass diese Standorte pro Fall mehr Ressourcen zur Verfügung haben als die anderen.

⁴⁰ D.h. unterhalb der Regressionsgeraden, die wiederum ohne Berücksichtigung des Kantons VD berechnet ist.

Mit dem Ressourcenverteilungskonzept ist die Frage der optimalen Standortgrösse (inkl. Mindestausstattung und Stellvertretungsproblematik) noch nicht geklärt. Diese Thematik steht jedoch zum aktuellen Zeitpunkt, wo die KESB gerade erst begonnen haben, sich an ihren Standorten optimal unter den gegebenen Ressourcen zu organisieren, nicht im Zentrum. Zudem wurde mit der Einführung der KESB bereits eine regionale Konzentration von den Gemeinden an elf Standorte vorgenommen. Unter Ressourcengesichtspunkten sollte die Frage nach der optimalen Standortgrösse längerfristig nochmals geprüft werden.

Auf der Ebene **Reporting und Controlling** standen lange nur ungenügende Kennzahlen zur effektiven Steuerung zur Verfügung. Es hat relativ lange gedauert, bis die Zahlen in einer einheitlichen und aussagekräftigen Qualität vorhanden waren und zu Steuerungszwecken eingesetzt wurden. Nach vier Betriebsjahren steht nun auf Anfang 2017 ein erweitertes Reporting zur Verfügung.

Die **Arbeitserledigung** konnte weiter gesteigert, die altrechtlichen Massnahmen per Ende 2015 fristgerecht überführt und bei der Prüfung von Berichten und Rechnungen Pendenzen abgebaut werden.

Das Obergericht als Beschwerdeinstanz attestiert den Behörden eine **korrekte und einheitliche Anwendung des Rechts**, was sich auch in einer Rechtsbeständigkeit (Anteil der abgewiesenen Beschwerden) von konstant gut 80% widerspiegelt. Ein Vergleich der KESB hinsichtlich der Eingriffstiefe der Massnahmen zeigt nur geringe Unterschiede der Praxis beim Kindes-, aber grössere Differenzen beim Erwachsenenschutz. Soweit die KOKES-Zahlen standortsspezifische Ansätze im Kindes- und Erwachsenenschutz und nicht bloss unterschiedliche Umwelten und Problemlagen spiegeln, weisen sie auf nach wie vor bestehende Inhomogenitäten in der Rechtsanwendung hin. Die Gründe dafür wären eingehender zu untersuchen. Übers Ganze nimmt die Eingriffstiefe ab, was darauf hinweist, dass die Aufrechterhaltung und Förderung der **Selbstbestimmung** als Ziel verfolgt wird.

5 Massnahmenkosten

Mit der Einführung des neuen Behördensystems haben sich, wie bereits in der Zwischenevaluation⁴¹ dargestellt, auch die Mechanismen zur Finanzierung der Massnahmenkosten verändert.

Die Rollen und Finanzierungsmechanismen zwischen dem Kanton und den Gemeinden seien am Beispiel des Kinderschutzes illustriert (vgl. Abbildung 5-1). Die Kosten einer verfügten Massnahme werden gemäss Art. 41 Abs. 1 KESG der betroffenen Person auferlegt und bei Kindeschutzmassnahmen den Eltern (Abs. 2). Wenn die Eltern nicht für die Kosten aufkommen können, bezahlt der Kanton die uneinbringlichen Kosten für die von der KESB verfügten Massnahmen. Der Kanton entschädigt auch die Sozialdienste für ihren Aufwand. Die Nebenkosten gehen, wie beim freiwilligen Kindeschutz, zu Lasten der Unterhaltspflichtigen und werden subsidiär über die individuelle Sozialhilfe gedeckt.

Die Kosten im Bereich der freiwilligen Massnahmen gehen zu Lasten der Gemeinden, können aber von diesen im Lastenausgleich Sozialhilfe geltend gemacht werden. Entsprechend trägt die Gesamtheit der Gemeinden 50% der Kosten im Bereich der freiwilligen Massnahmen.

Abbildung 5-1: Zivilrechtlicher und freiwilliger Kindeschutz



Bem.: Eigene Darstellung auf Basis des Berichts «KJA Kantonales Jugendamt (2017), Fachbericht. Optimierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung im Kanton Bern.», Abbildung 13: Gesamtsicht in bernischen Sozialdiensten, S. 59.

Seit der Zwischenevaluation haben die KESB im Bereich Massnahmenkosten / Finanzen verschiedene Initiativen ergriffen:

- Das GL-Sekretariat wurde um eine Person verstärkt, welche schwerpunktmässig im Finanzbereich tätig ist.
- Im Oktober 2016 wurde der Finanzausschuss KESB geschaffen. Dieser sorgt im Auftrag der GL KESB für ein verbessertes Finanz- und Massnahmenkostenmanagement innerhalb

⁴¹ EcoPLAN / HES-SO Valais-Wallis (2015), Evaluation Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutzgesetzes im Kanton Bern, Kapitel 7 auf S. 57 ff.

der kantonalen Rahmenbedingungen. Der Finanzausschuss setzt sich zusammen aus fünf KESB-Vertreter/innen der KESB-Regionen und Funktionsgruppen, einer Vertretung des GL-Sekretariats sowie einer Vertretung des KJA.

- Der Aspekt der Massnahmenkosten wurde in die Vorlagen integriert, so dass das Thema Massnahmenkosten bei jedem Arbeitsschritt mitberücksichtigt werden muss.
- Auf das erste Quartal 2017 wurden die Finanzkennzahlen des Quartalsreporting weiterentwickelt, um einen besseren standortspezifischen Überblick zu den Massnahmenkosten zu erhalten.

Das Thema Massnahmenkosten hat im Verlauf der Evaluation – nicht zuletzt wegen Sparanstrengungen sowohl beim Kanton als auch bei den Gemeinden – an Bedeutung gewonnen. In den folgenden Kapiteln wird die Entwicklung der Rechnung der KESB und insbesondere der Massnahmenkosten betrachtet. Zudem werden die Massnahmenkosten differenziert nach stationären und ambulanten Massnahmen sowie nach Erwachsenen- und Kinderschutzmassnahmen ausgewertet.

5.1 Entwicklung der Rechnung der KESB insgesamt

Die Massnahmenkosten sind seit der Zwischenevaluation aus verschiedenen Gründen ins Zentrum der Diskussion gerückt. Dies widerspiegelt sich auch in den Risikoberichten der Quartalsreportings. Während noch Ende 2014 die Überschreitung der Massnahmenkosten nur von einem der elf Präsidien als wichtiges Risiko benannt wurde, waren es Ende 2016 fünf Präsidien, die darin ein Risiko sahen. Neben der Überschreitung der Massnahmenkosten wurde auch deren Bewirtschaftung (Überschussabrechnung, Controlling, etc.) als Risiko eingestuft.

Die Präsidien attestieren auch ihren Mitarbeitenden ein höheres Kostenbewusstsein. Die Präsidien sind sich bewusst, dass das Thema Massnahmenkosten wichtig ist und zunehmend an Bedeutung gewinnt. Auch wird von den Präsidien im Gegensatz zur Zwischenevaluation vermehrt erwähnt, dass die Massnahmen regelmässig auf ihr Notwendigkeit hin überprüft werden und auch versucht wird, der Aufenthalt in teuren Institutionen so kurz wie notwendig zu halten.

Die Auswertung der Rechnungen 2013-2016 ergeben, wie in Abbildung 5-2 und Abbildung 5-3 dargestellt, Folgendes:

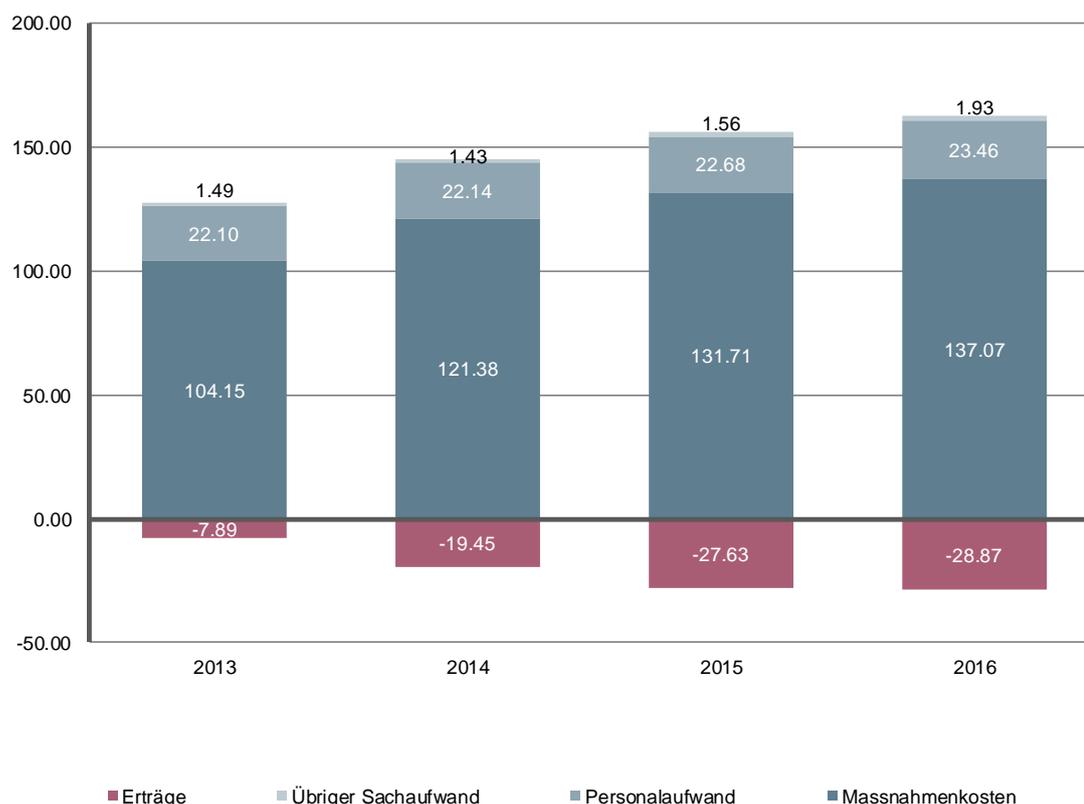
- Seit 2013 haben sowohl die Kosten als auch die Erträge der KESB insgesamt zugenommen.
- Die Gesamtkosten werden massgeblich durch die Massnahmenkosten (84%) beeinflusst. Diese sind direkt mit der Ausübung der gesetzlichen Aufgaben im Kindes- und Erwachsenenschutz verbunden und können nur beschränkt beeinflusst werden. 14% der Kosten entfallen auf das Personal der KESB.⁴² Während die Personalkosten relativ konstant blieben, nahmen die Massnahmenkosten im Zeitverlauf absolut betrachtet zu und beliefen sich 2016

⁴² Die verbleibenden 1% umfassen den übrigen Sachaufwand, welcher kostenseitig vernachlässigbar ist.

auf rund 137 Mio. CHF⁴³, das jährliche Wachstum belief sich für das Jahr 2016 auf 4%. Das Wachstum bei den Massnahmenkosten 2016 ist auf die 11% Zusatzpauschale, welche auf Grund des Verwaltungsgerichtsentscheids vom Dezember 2016 an die Sozialdienste vergütet wurde, zurückzuführen.

- Die Erträge umfassen die Einnahmen aus Gebühren und Rückerstattungen.⁴⁴ Diese beliefen sich 2016 auf rund 29 Mio. CHF (99% der Gesamteinnahmen).⁴⁵ Der Anteil der Erträge aus Gebühren und Rückerstattungen an den Massnahmenkosten konnte im Zeitverlauf gesteigert werden. Nach Ansicht der GL KESB ist damit das Maximum an möglichen Rückforderungen erreicht worden.
- Nach Abzug der erwirtschafteten Erträge aus Gebühren und Rückerstattungen von den Massnahmenkosten (vgl. Abbildung 5-3) resultieren 2016 Nettomassnahmenkosten von rund 108 Mio. CHF.

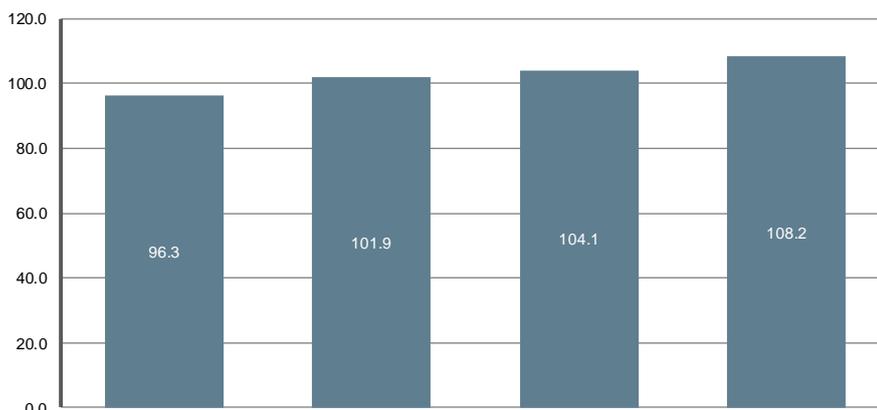
Abbildung 5-2: Rechnung der KESB insgesamt, 2013-2016 in Mio. CHF



⁴³ Im Total der Massnahmenkosten, welches sich aus der Summe der Massnahmenkosten der verschiedenen Standorte zusammensetzt, sind auch die ZAV-Abgeltungen an die SD von rund 58 Mio. CHF enthalten. Diese werden vom KJA zentral verrechnet und nicht spezifisch einem KESB-Standort zugeordnet. Wenn im Folgenden von Massnahmenkosten nach Standorten ausgewiesen werden, ist dieser Betrag nicht enthalten.

⁴⁴ Die Rückerstattungen umfassen Anteile an den Massnahmenkosten, welche die Sozialdienste bei den betroffenen Personen oder im Fall von Kindern bei den Eltern einholen konnten und im Rahmen der Überschussabrechnung an die KESB überwiesen haben. Bis anhin ist es nicht möglich die Beträge für Gebühren und Rückerstattungen separat auszuwerten, sollte jedoch in Zukunft machbar sein.

⁴⁵ Die übrigen 1% entfallen auf weitere Erträge.

Abbildung 5-3: Nettomassnahmenkosten, 2013-2016 in Mio. CHF

Die Nettomassnahmenkosten sind definiert als Massnahmenkosten minus sämtliche Erträge.

Gemäss Sekretariat der GL KESB haben verschiedene Faktoren zur Zunahme der Massnahmenkosten geführt, die plausibel erscheinen. Insbesondere in den Übergangsjahren 2013 auf 2014 fielen diverse Kosten erst 2014 an.

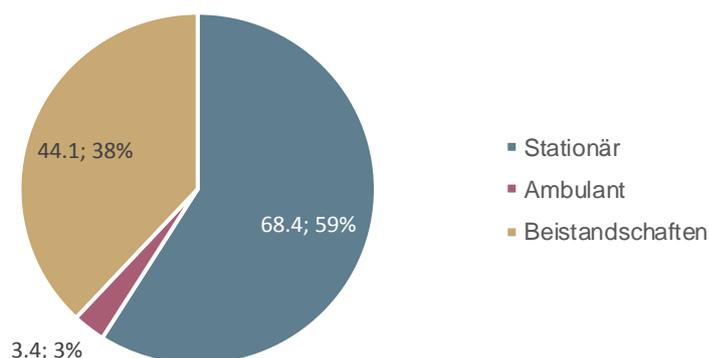
- Konsequente Verrechnung der **Vollkosten** durch die Institutionen (auch in subventionierten Institutionen). Dies führte ab 2014 zu einem Mehraufwand von 3 Mio. CHF.
- **Angebots- und Strukturüberprüfung (ASP 2014)** – Massnahme: Finanzierung der Übergangslösung für nichtspitalbedürftige Personen, die sich in einer psychiatrischen Klinik befinden, jedoch nicht nach Hause entlassen werden können; Bis Ende 2013 wurde die Mitfinanzierung durch die GEF sichergestellt. Ab 2014 müssen diese Personen mit einer fürsorglichen Unterbringung gemäss Art. 326 ZGB hospitalisiert werden. Dabei fallen jährlich zusätzliche Kosten von 2.1 Mio. CHF an.
- **Rückforderung** der von Gemeinden vorfinanzierten Massnahmenkosten im Übergangsjahr 2013 (aber erst im Jahr 2014 abgerechnet); ca. CHF 3 Mio. CHF.
- **Asylsozialhilfeweisung**: KESB übernimmt zivilrechtliche KES-Massnahmen im Asylbereich. Aufwendungen von zirka 2 Mio. CHF/ Jahr ab. 2014.
- Ausserordentlicher Rückstellungsaufwand von CHF 6.7 Mio. für die **Abgeltung einer Zusatzpauschale zur Deckung der Vollkosten** im Rahmen der Abgeltung kommunaler Leistungen im Auftrag der KESB.

5.2 Kosten der stationären und ambulanten Massnahmen und der Beistandschaften

Um genauere Aussagen darüber machen zu können, wie sich die Massnahmenkosten zusammensetzen, werden diese nach den Kategorien «Stationäre Massnahmenkosten», «Ambulante Massnahmenkosten» und «Kosten Beistandschaften» ausgewertet. Wie in Abbildung 5-4 dargestellt, fallen 68.4 Mio. CHF oder 59% der Kosten für stationäre Massnahmen – Fürsor-

gerische Unterbringung, Entziehung Aufenthaltsbestimmungsrecht (Art. 310 ZGB) oder Entziehung der elterlichen Sorge (Art. 311 ZGB) – an. Die ambulanten Massnahmen machen nur rund 3.4 Mio. CHF oder 3% aus, die Ausgaben für Beistandschaften demgegenüber rund 44.1 Mio. CHF oder 38%.

Abbildung 5-4: Anteil der Massnahmenkosten nach Kategorie, in Mio. CHF



5.3 Kosten pro Massnahme im Erwachsenen- und Kinderschutz

Die Kosten der Massnahmen unterscheiden sich sowohl zwischen Kindes- und Erwachsenenschutz als auch zwischen ambulanten und stationären Massnahmen. Am teuersten sind die stationären Kinderschutzmassnahmen⁴⁶. Diese kosten pro Massnahme im Durchschnitt 85'800 CHF pro Jahr. Eine stationäre Massnahme im Erwachsenenschutz⁴⁷ kostet im Durchschnitt rund 26'000 CHF/Jahr. Deutlich günstiger sind die ambulanten Massnahmen. Im Kinderschutz⁴⁸ belaufen sich die Ausgaben auf durchschnittlich 5'200 CHF pro Massnahme und Jahr, im Erwachsenenschutz⁴⁹ gar auf weniger als 1'000 CHF.

Betrachtung nach Standort:

- Beim ES grosse Unterschiede in den Kosten pro stationäre Massnahme, v.a. Oberland Ost und Oberland West als Ausreisser mit geringen Kosten.
- Im KS ist das Bild deutlich homogener.
- Auffällig sind die überdurchschnittlich hohen Kosten der KESB Oberland West und Bern im ambulanten ES-Bereich.

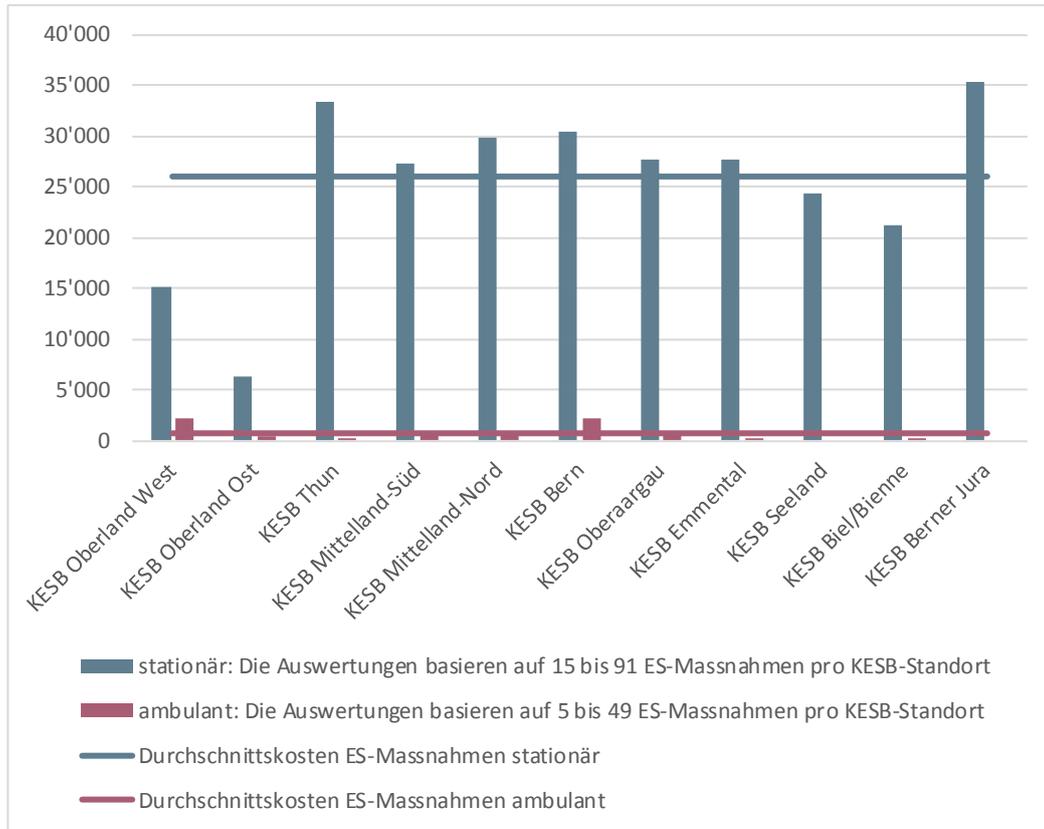
⁴⁶ Darunter fallen Massnahmen nach Art. 310 (Entzug des Aufenthaltsbestimmungsrechts).

⁴⁷ FU gemäss Art. 426 ZGB.

⁴⁸ Massnahmen gemäss Art. 307 und Beistandschaften nach Art. 308 ZGB.

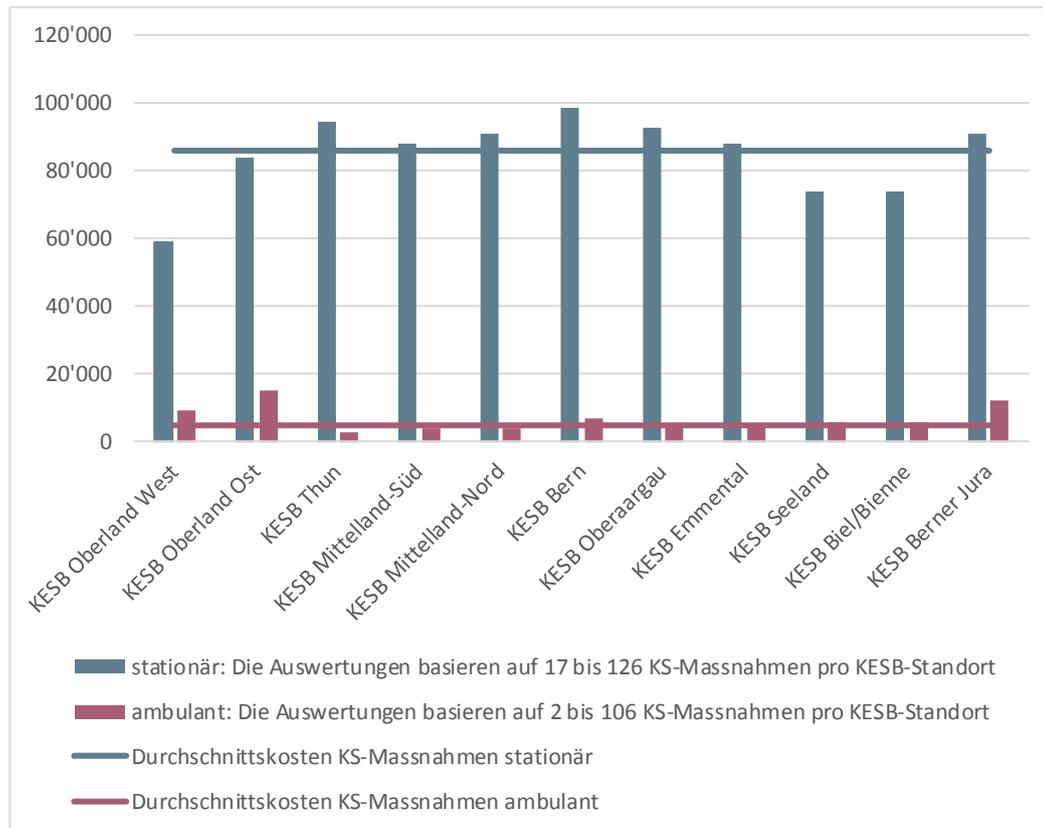
⁴⁹ Nachbetreuung nach Art. 437 ZGB bzw. Art. 32 KESG.

Abbildung 5-5: Kosten pro Massnahme im Erwachsenenschutz, ambulante und stationäre Massnahmen für das Jahr 2016, in CHF



Bem.: Folgende Massnahmen wurden gezählt: stationär: alle FU, ambulant: Nachbetreuung nach Art. 437 ZGB bzw. Art. 32 KESG.
 Die Auswertungen basieren auf 5 bis 49 ES-Massnahmen pro KESB-Standort im ambulanten Bereich und 15 bis 91 pro Standort im stationären Bereich. Aufgrund der geringen Fallzahlen kann bereits eine kleine Änderung – eine Massnahme mehr oder weniger – das Resultat relativ stark beeinflussen. Die Ergebnisse sind daher mit Vorsicht zu interpretieren.

Abbildung 5-6: Kosten pro Massnahme im Kinderschutz ambulante und stationär für das Jahr 2016, in CHF



Bem.: Folgende Massnahmen wurden gezählt: stationär: Art. 310 und Art. 327 ZGB, ambulant: Massnahmen gemäss Art. 307 und Beistandschaften nach Art. 308 ZGB. Die Auswertungen basieren auf 2 bis 106 KS-Massnahmen pro KESB-Standort im ambulanten Bereich und 17 bis 126 pro Standort im stationären Bereich. Aufgrund der geringen Fallzahlen kann bereits eine kleine Änderung – eine Massnahme mehr oder weniger – das Resultat relativ stark beeinflussen. Die Ergebnisse sind daher mit Vorsicht zu interpretieren.

Subsidiarität bei den Massnahmenkosten

Die Präsidentinnen und Präsidenten sind mehrheitlich der Meinung, das Subsidiaritätsprinzip werde in ihrer Region umgesetzt. Einzelne bemängeln, dass die polyvalenten SD früher Fälle inkl. Vermögensverwaltung im Rahmen der Prävention geführt. Da sie für diese weniger gut entschädigt werden, komme es vor, dass die Sozialdienste diese Leistung nicht mehr anbieten und dieselbe Leistung von der KESB als Massnahme anordnen lassen möchten. Die KESB prüfen im Einzelfall genau, ob die Voraussetzungen für eine Massnahme erfüllt sind.

Herausforderungen

Im Bereich der Massnahmenkosten identifizieren die Präsidien insbesondere folgende Herausforderungen:

- **Begrenztes Angebot für stationäre Massnahmen:** Das Angebot an stationären Einrichtungen ist begrenzt. Es gibt kaum Wettbewerb zwischen den Institutionen und ebenso keine

Instrumente des Vergleichs von Tarifen und Leistungen. Die KESB müssen sich somit an den zur Verfügung stehenden Plätzen orientieren und können nur bedingt kostengünstige Angebote aussuchen und dadurch die Massnahmenkosten steuern.

Die Präsidien begrüssen in diesem Zusammenhang das Projekt zur Optimierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung im Kanton Bern, bei welchem ein vertiefter Überblick über die verschiedenen Angebote, Akteure und Finanzierungs- sowie Aufsichtssysteme im Bereich der stationären Einrichtungen (Kinder- und Jugendheime), des Pflegekinderwesens und der ambulanten Angebote erarbeitet wurde.⁵⁰

- **Begrenzte Steuerungsmöglichkeiten:** Sowohl ausgabe-, als auch einnahmeseitig werden die Steuerungsmöglichkeiten von den KESB als begrenzt erachtet:
 - Ausgabeseitig sind die Massnahmenkosten schwer steuerbar und stark von externen Faktoren (Zu- oder Wegzug von Personen mit Massnahmenbedarf) abhängig. Die KESB überprüfen die bestehenden Massnahmen regelmässig dahingehend, ob sie aufgehoben oder durch mildere Massnahmen ersetzt werden können.
 - Einnahmeseitig verlangen die KESB, dass die Beistände/innen systematisch Rückforderungsbegehren stellen. Jedoch haben die KESB auf den Umfang der möglichen Rückforderungen wenig Einfluss. Dieser hängt von den Mitteln respektive Ergänzungsleistungen der Klienten ab. Ein KESB Präsidium macht beim Einfordern der Elternbeiträge auch einen Zielkonflikt geltend. Die KESB möchte, dass die Eltern bei einer Massnahme kooperieren. Das Einfordern von Elternbeiträgen kann aber zum Gegenteil führen.

5.4 Fazit

Das Thema der Massnahmenkosten ist im Vergleich zur Zwischenevaluation bei den KESB vermehrt ins Zentrum gerückt. In der Zwischenevaluation war es noch nicht möglich, die Kosten nach verschiedenen Kategorien (Erwachsenenschutz, Kinderschutz, ambulant und stationär) auszuwerten. Mittlerweile wurden verschiedene Änderungen umgesetzt – Verstärkung des Sekretariats im Bereich Finanzen, Gründung Finanzausschuss, Weiterentwicklung Finanzkennzahlen. Auch die Präsidien sind sich der Kostenthematik bewusst und überprüfen Massnahmen vermehrt auf ihre Notwendigkeit und stellen noch stärker auf die Subsidiarität ab.

Die Bruttomassnahmenkosten sind seit der Einführung der neuen Behörde jährlich gestiegen. Da auch die Erträge kontinuierlich gesteigert werden konnten, fiel der Anstieg der Nettomassnahmenkosten weniger stark aus. Die Nettokostensteigerungen können durch die KESB plausibel erklärt werden. Die Gründe dafür liegen meist ausserhalb des Einflussbereichs der KESB. Ins Gewicht fallen insbesondere die Kosten für stationäre Lösungen, welche 59% der Massnahmenkosten ausmachen. Hier sind die KESB auf die bestehenden Angebote angewiesen und müssen letztlich die von den Institutionen festgelegten Tarife bezahlen.

⁵⁰ KJA Kantonales Jugendamt (2017), Fachbericht. Optimierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung im Kanton Bern.

Das Thema **Massnahmenkosten** wird auch in Zukunft aktuell bleiben, umso mehr, wenn der finanzielle Druck sowohl auf die KESB als auch auf die Gemeinden zunimmt. Letztlich muss über die KESB hinaus beim Thema Kosten das gesamte System inklusive Sozialdiensten und mit ihnen den Gemeinden und Anbieter von institutionellen Lösungen betrachtet werden. Sowohl der Kanton als auch die Gemeinden sind auf Institutionen angewiesen und haben ein Interesse an einem übersichtlichen, kostentransparenten und insofern dem Wettbewerb ausgesetzten Leistungsangebot im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes. Gleichzeitig unterliegen sowohl die kantonalen KESB als auch die Sozialdienste der Gemeinden politischen Vorgaben und Sparzielen. Einsparungen beim einen Partner führen zu potenziellen Mehrausgaben beim anderen. Kostenüberlegungen sind daher vermehrt auf der Ebene des Gesamtsystems (Kanton, Gemeinden und Leistungserbringen) vorzunehmen.

6 Zusammenarbeit der KESB mit externen Partnern

Die regionalen Sozialdienste sind die zentralen Partner der kantonalen KESB: Sie übernehmen im Allgemeinen die Sachverhaltsabklärungen und die Beistandschaften, soweit diese nicht Privatpersonen übertragen werden können; darüber hinaus sind sie mit der Führung der PriMa-Fachstellen, d.h. der Rekrutierung, Ausbildung und Beratung privater Mandatsträger und Mandatsträgerinnen, betraut. Obwohl sich damit ihr Aufgabenspektrum gegenüber dem alten Vormundschaftssystem *de iure*⁵¹ nur unwesentlich verändert hatte, implizierte die Revision des Kindes- und Erwachsenenschutzrechtes per Anfang 2013 *de facto* auch für die Sozialdienste einen grundlegenden Systemwandel. Die Schaffung einer fachlich kompetenten und starken Behörde zielte nicht zuletzt auf die Wiederherstellung der gesetzlichen Hierarchie von anordnender Behörde und ausführender Berufsbeistandschaft⁵², welche im alten Vormundschaftssystem, wo professionelle Sozialdienste die Entscheidungen von Laienbehörden vorbereiteten und ausführten, häufig umgekehrt war. Anpassungsprozesse von Seiten der Sozialdienste waren nötig und entsprechende Reibungen von vorneherein erwartbar⁵³, auch wenn die meisten Sozialdienste und die BKSE die Schaffung einer kantonalen Organisation engagiert mitgetragen haben.

Eine zusätzliche Gewichtsverschiebung im Verhältnis von Behörde und Mandatsträgern wurde durch die sogenannte «Massschneidung» der Massnahmen erreicht. Indem die Behörde «die Aufgabenbereiche der Beistandschaft entsprechend den Bedürfnissen der betroffenen Person (umschreibt)» (Art. 391 ZGB), präzisiert sie sowohl die Aufgaben als auch die Befugnisse der Beiständin oder des Beistands, was eben auch eine Einschränkung bedeuten kann und entsprechendes Konfliktpotential enthält.

Das vorliegende Kapitel gilt schwergewichtig der Zusammenarbeit von Sozialdiensten und KESB im Vorfeld und bei der Durchführung von Mandaten (6.1) sowie bei Rekrutierung und Betreuung von privaten Mandatsträgern (PriMa-Fachstellen, 6.2).

Die KESB sind jedoch auch auf die Kooperation und die Vernetzung mit weiteren Behörden und Stellen im Kanton angewiesen. Als externe Akteure wurden in der ersten Evaluationsphase – wie bereits beim vorangehenden Monitoring – das KES-Gericht als Aufsichtsinstanz, die Regierungsstatthalter (RSTA), die Gemeinden (bzw. deren Verband), sowie die Psychiatrischen Kliniken in die Evaluation einbezogen. Die Gespräche, die anlässlich der ersten Evaluation mit Vertretern dieser Institutionen geführt werden konnten, führten zum Eindruck, dass

⁵¹ In vielen Gemeinden fungierte der Sozialdienst auch als Behördensekretariat, das die Massnahmenentscheide der Behörde vorbereitete und vorformulierte. Diese Aufgabe ist – abgesehen von der Abklärung im Auftrag der Behörde – sowohl auf dem Papier wie auch tatsächlich an die KESB übergegangen.

⁵² Vgl. Häfeli (2012). Familiengerichte im Kanton Aargau als Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden: Fampra.ch. 13: 1001-1019. sowie Vogel und Wider (2010). Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde als Fachbehörde – Personelle Ressourcen, Ausstattung und Trägerschaftsformen: Zeitschrift für Kindes- und Erwachsenenschutz. 65: 5 - 20.

⁵³ Vgl. dazu Voll (2013). Sozialwissenschaftliche Grundlagen: Famkomm Erwachsenenschutz. Bächler, Andrea et al. Bern: Stämpfli: 31-48; Dörflinger (2011). «Der Berg wird steiler, wenn du näher kommst»: Zeitschrift für Kindes- und Erwachsenenschutz: 447-470.

sich die Kooperationsbeziehungen sich auch dort weitgehend eingependelt hätten, wo während des Monitorings starke Spannungen und Kritik artikuliert worden waren. Aus diesem Grund, und weil in der Zwischenzeit keine Hinweise auf neu aufgetauchte relevante Probleme hinzukamen, wurde darauf verzichtet, die entsprechenden Beziehungen erneut zu untersuchen. der Vollständigkeit halber werden die Resultate aus der ersten Evaluation in den vorliegenden Abschlussbericht übernommen und nötigenfalls aufdatiert (6.3).

6.1 Sozialdienste

Die Eckpunkte der Zusammenarbeit von KESB und Sozialdiensten ergeben sich aus den bundes- und kantonalesgesetzlichen Vorgaben. Entsprechend nimmt die folgende Darstellung in ihrem ersten Teil auf dieselben Prozesselemente Bezug, die bereits oben in Kapitel 3.4 als interne Abläufe in der KESB thematisiert worden sind.

a) Abklärungen und Berichte

Ist eine Gefährdungsmeldung – nicht selten aus dem Sozialdienst selber – eingegangen, so entscheidet das instruierende Behördenmitglied über das Vorgehen zur Abklärung von Schutzbedürftigkeit und notwendigen Hilfsmassnahmen. Im Allgemeinen werden die Sachverhaltsabklärungen dem zuständigen Sozialdienst übertragen. Verschiedene Behörden sind allerdings dazu übergegangen, einfachere Fälle – etwa Altersbeistandschaften – oder Fälle, in denen bereits sehr ausführliche Gefährdungsmeldungen von professioneller Seite eingehen, selber abzuklären, was das Gesamtsystem entlasten dürfte und auch deswegen grundsätzlich richtig scheint. Dennoch hat die Zahl der Abklärungsaufträge von 2015 auf 2016 um rund 9% (von 4199 auf 4566) zugenommen. Da die Finanzierung solcher Aufträge über Fallpauschalen erfolgt (Art. 7 ZAV), sind allerdings gerade einfachere Fälle für die Sozialdienste finanziell interessant. Unter diesem Gesichtspunkt scheint es besonders wichtig, dass die Sozialdienste Klarheit über die Kriterien (z.B. angenommene Komplexität des Falls, Dringlichkeit, vermutete fallspezifische Kompetenz des Sozialdienstes) haben, nach denen die KESB Abklärungen nach innen oder aussen vergibt. Diese Klarheit scheint gegenwärtig nicht überall gegeben zu sein, was sich künftig als konfliktträchtig erweisen könnte.

Das instruierende KESB-Mitglied vergibt den Abklärungsauftrag mittels verfahrensleitender Verfügung (Art. 59 Abs. 1 KESG), deren Formalisierungsgrad variabel ist. Viele Behörden verfassen die Verfügung, die auch an die betroffene Person geht, in Briefform. Die Sozialdienste begrüßen diese alltagsnahe Form, weil sie für Klienten besser zu verstehen und nachzuvollziehen sei. Dies ermögliche es, ihnen mit den Klienten auf Basis eines besseren Vertrauensverhältnisses zusammenzuarbeiten.

Die KESB erachten die Qualität der von den Sozialdiensten erstellten Berichte im Allgemeinen als zufriedenstellend, rügen aber vereinzelt auch Mängel und das Fehlen einheitlicher Qualitätsstandards. Gerade in dieser Hinsicht ist es interessant, dass Leitungen der Sozialdienste des Öfteren die KESB als Element der Qualitätssicherung sehen. Dies entspricht der Wahr-

nehmung der KESB-Präsidien, dass die Vorlagen (u.a.) für Abklärungsberichte und Rechenschaftsberichte⁵⁴ zur Qualitätssteigerung und Standardisierung beigetragen hätten. Einzelne Sozialdienste wünschen sich gar umfassendere Vorlagen, bspw. in Form eines Handbuches. Sie versprechen sich davon zum einen eine Vereinfachung der Arbeit, zum andern auch eine Vereinheitlichung über die verschiedenen Sozialdienste hinweg.

b) Anhörung und Entscheid

In der Wahrnehmung der Sozialdienste wird bei Anhörungen ähnlich wie in der Ausformulierung der verfahrensleitenden Verfügung vermehrt auf Verständlichkeit der Inhalte und Begründungen geachtet. Dennoch wird verschiedentlich moniert, dass die Verfügungen immer noch schwer verständlich seien. Das führe nicht nur dazu, dass sie dem Klienten erläutert werden müsse (was zu den Aufgaben des Mandatsträgers gehört), sondern löse beim Klienten auch Angst und Abwehr aus, erschwere also die Arbeit.

Grundsätzlich akzeptieren die Sozialdienste die KESB als Entscheidungsorgan, wie die Einzelgespräche zeigen. Insgesamt werden die von den Sozialdiensten formulierten Massnahmenvorschläge auch weitgehend angenommen. Wo Differenzen bestehen, können sie grundsätzlich den Bereich der Zuweisung zum freiwillig-präventiven Bereich betreffen (d.h. die Verfügung einer zivilrechtlichen Massnahme oder den Verzicht darauf) oder aber die Ausgestaltung der Massnahme hinsichtlich Aufgabenbereichen des Mandatsträgers und Einschränkung der Handlungsfähigkeit der betroffenen Person (in Kindesschutzfällen: Beschränkung der elterlichen Sorge). Sozialdienste wie Behörden sehen übereinstimmend eine Tendenz der KESB, zurückhaltender zu sein gegenüber Einschränkungen der Handlungsfähigkeit als die Sozialdienste und generell Massnahmen eher dem freiwilligen Bereich zuordnen zu wollen.⁵⁵ Die KESB begründen ihre Zurückhaltung gegenüber weitergehenden Anträgen der Sozialdienste mit den gesetzlich verankerten und für die ZGB-Revision von 2008/2013 leitenden Prinzipien der Selbstbestimmung, Subsidiarität und der Verhältnismässigkeit. Die Sozialdienste dagegen setzen die Zurückhaltung der Behörden in Bezug zur Kostenübernahme und interpretieren sie als Versuch, die Kosten den Gemeinden statt dem Kanton aufzubürden. Aus Beobachtersicht ist es durchaus verständlich, dass die Sozialdienste griffigere und auch frühere Massnahmen wünschen, die ihnen eine bessere Kontrolle der Situation erlauben, aber ebenso, dass die KESB hier aus rechtlichen Erwägungen Zurückhaltung üben. Da die Verfügung oder Verweigerung einer Massnahme mit der Zuweisung zu einem System und dem entsprechenden Kostenträger zusammenfällt, sind Missverständnisse und Konflikte in dieser Sache vermutlich unvermeidlich. Es sollte aber zumindest versucht werden, sie kommunikativ zu kontrollieren, d.h. sie als professionell-sachlich und nicht finanziell motivierte Differenzen zu thematisieren.

⁵⁴ Muster zu Abklärungs- und Beistandsberichten im Erwachsenen- und Kindesschutz, erarbeitet durch die GL KESB, Frühjahr 2015.

⁵⁵ Vgl. dazu aber den Entscheid des Bundesgerichts vom 18. Juli 2017 (5A_765/2016), in dem eine Beschwerde gegen eine durch die KESB Mittelland-Nord verfügte und vom Obergericht bestätigte Beistandschaft «auf Vorrat» gutgeheissen wird.

c) Mandatsführung und Rechenschaftsbericht

Die Mandatsführung liegt in der Verantwortung des Beistands oder der Beiständin. Der Kontakt zwischen Beistand und KESB beschränkt sich entsprechend auf die Einreichung und Prüfung des mindestens alle zwei Jahre fälligen Rechenschaftsberichts (Rechnung gemäss Art. 410 ZGB und (Sozial-)Bericht gemäss Art. 411 ZGB), es sei denn, Änderungen der Umstände erforderten eine Änderung oder Aufhebung der Massnahme (Art. 414 ZGB).

Die Rechenschaftsberichte werden von den Revisoraten kontrolliert und dem KESB-Präsidium zur Genehmigung/Rückweisung empfohlen. Die Sozialdienste beurteilen die Arbeit und Haltung der Revisorate sehr unterschiedlich. Im positiven Fall wird das Revisorat als unterstützend erlebt und werden Rückmeldungen zu den Rechenschaftsberichten als zeitnah und konstruktiv wahrgenommen. Im negativen Fall gilt das Revisorat als buchhalterisch orientiert, pedantisch und unangemessen belehrend im Ton. Allgemeinen werden die Rückmeldungen der KESB nach Eingang und Durchsicht der Rechenschaftsberichte von Sozialdiensten eher kritisch beurteilt. Eine Mehrheit der Sozialdienste berichtet, dass Nachfragen und Auskunftsbegehren hauptsächlich den Finanz- und Rechnungsteil betreffen. Der soziale Teil des Berichtes dagegen werde stiefmütterlich behandelt. Entsprechend wünschen die Sozialdienste, dass der Sozialdimension mehr Aufmerksamkeit geschenkt und der sozialarbeiterischen Perspektive mehr Wertschätzung entgegengebracht würde.

d) Abgeltung der Kosten

Gemäss Art. 7 der per 1.1.2017 revidierten ZAV werden die Aufwendungen der kommunalen Dienste im Rahmen des zivilrechtlichen Kindes- und Erwachsenenschutzes durch Fallpauschalen abgegolten. Die Zahl der durch die Dienste geführten Beistandschaften und Vormundschaften wird durch Stichtagzählung (normalerweise per 31.12. jedes Jahres) ermittelt.

Die Sozialdienste bzw. die BKSE kritisieren, dass diese Zählweise zu einer Unterschätzung der Mandate führe, da die unter dem Jahr beendeten Massnahmen so nicht erfasst würden. Sofern (a) das Verhältnis der unterjährig beendeten zu den am Stichtag laufenden Massnahmen zwischen den Sozialdiensten langfristig nicht variiert und (b) die beendeten Massnahmen in die Berechnung der Pauschalen einfliessen, kann diese Kritik zurückgewiesen werden. Es ist aber nicht zu übersehen, dass Berechnungsweise gemäss ZAV von einigen Sozialdiensten nur schwer nachzuvollziehen ist.

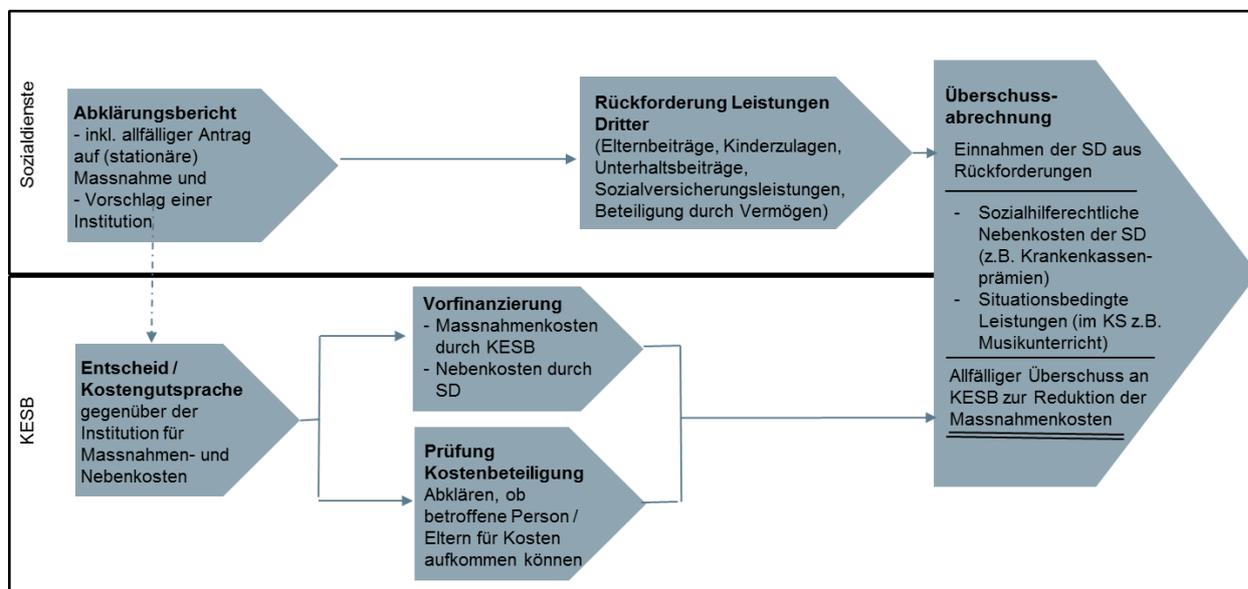
Auf der Grundlage der elektronischen Fall- und Massnahmendatenbank sollte es möglich sein, die Massnahmendauer (Pauschale pro Tag unter Massnahme) zum Ausgangspunkt der Abrechnung zu machen. Ausserdem wäre es möglich, die erhöhten Aufwendungen zu Beginn und Ende einer Massnahme zusätzlich abzugelten. Damit liesse sich ein Anreiz schaffen, nicht mehr notwendige Massnahmen zu beenden, da für laufende Massnahmen der durchschnittlich geringeren Kosten wegen eine kleinere Abgeltung fällig würde. Wie Höhe des Gesamtbeitrags, der den kommunalen Sozialdiensten gemäss ZAV zusteht, würde durch eine solche Änderung der Berechnungsweise nicht berührt.

e) Überschussabrechnung zwischen der KESB und den Sozialdiensten

In der Zwischenevaluation hat die Überschussabrechnung zwischen der KESB und den Sozialdiensten noch viele Fragen aufgeworfen. Die Aufgabenabgrenzungen und Abläufe zwischen den Sozialdiensten und der KESB waren den Mitarbeitenden teilweise unklar.⁵⁶ Mittlerweile funktioniert die Überschussabrechnung aber sowohl gemäss den KESB-Präsidenten als auch den Sozialdiensten gut. Es sei beiden Seiten klar, welche Kosten die KESB und welche die Sozialdienste tragen müssten. Fragen zur Kostenübernahme stellten sich nur noch in Ausnahmefällen. Die Überschussabrechnung gestaltet sich grob wie folgt (vgl. Abbildung 6-1):

- Bei der Anordnung einer Massnahme erteilt die KESB in einem ersten Schritt eine Kostengutsprache für die Massnahmen- und Nebenkosten gegenüber der Institution.
- Die KESB finanzieren die Massnahmenkosten vor, der Sozialdienst die Nebenkosten. Parallel dazu wird geprüft, ob sich die betroffene Person (in Kinderschutzfällen die Eltern) an den Kosten beteiligen können.
- Der Sozialdienst ist zuständig für die Rückforderung von Leistungen Dritter.
- Jeweils im Oktober erfolgt die sogenannte Überschussabrechnung zwischen den Sozialdiensten und der KESB. Die Einnahmen der Sozialdienste aus Rückforderungen werden zuerst zur Abgeltung der sozialhilferechtlichen Nebenkosten und der situationsbedingten Leistungen verwendet der Sozialdienste. Ein allfälliger Überschuss wird der KESB zur Reduktion der Massnahmenkosten gutgeschrieben.

Abbildung 6-1: Abrechnung der Überschüsse

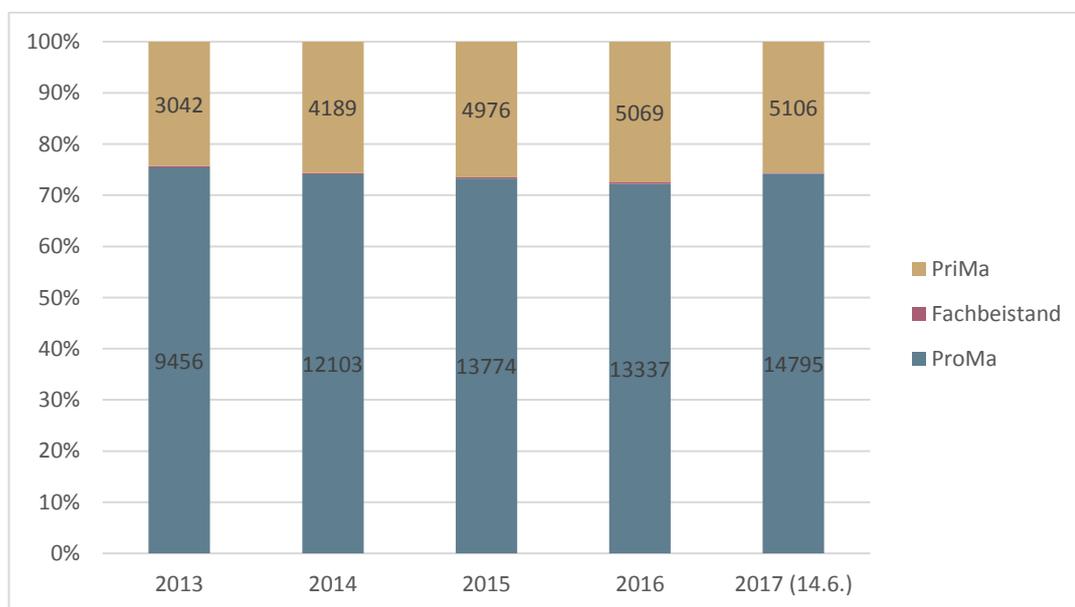


⁵⁶ Vgl. Ecoplan / HES-SO Valais-Wallis (2015), Evaluation Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutzgesetzes im Kanton Bern, Kapitel 7.3.2.

6.2 Private Mandatstragende (PriMa) und PriMa-Fachstellen

Die privaten Mandatsträger stellen nach wie vor einen wichtigen Pfeiler des Systems dar, zumindest im Erwachsenenschutz⁵⁷. Anfängliche Befürchtungen, die höheren Anforderungen insbesondere im Berichtswesen sowie die Formalisierung der Anstellung durch Integration ins Personalinformationssystem des Kantons (PERSISKA), Ausstellung von Lohnausweisen usw. würden die Rekrutierung neuer privater Beistände erschweren und alte Beistände zur Demission bewegen, haben sich nicht bewahrheitet: Auch wenn für die Jahre vor 2013 keine und für 2013 und 2014 kaum verlässliche Zahlen vorliegen⁵⁸, weist nichts darauf hin, dass sich der Anteil der privat geführten Mandate verkleinert hätte (Abbildung 4-4). Mit Ausnahme von 2013 lag er in allen Jahren seit Einführung der neuen Organisation leicht über 25%.

Abbildung 6-2: Anzahl (numerisch) und Anteil (graphisch) der Privat und der professionell geführten Mandate 2013 - 2017



Daten aus Axioma gemäss Abfrage durch die GL KESB; Stichtag für die Jahre 2013-2016: 31. Dezember; der Anteil der Fachbeistände ist verschwindend klein (ca. 2-3%) und wird hier numerisch nicht ausgewiesen. Der Anstieg der absoluten Zahlen in den ersten drei Jahren dürfte eher auf eine unvollständige Erfassung und entsprechend deutliche Unterschätzung für die Jahre 2013 (ca. 40% bei den PriMa, 30% bei den ProMa) und 2014 (ca. 17% und 10%) hinweisen als auf einen massiven Anstieg der Mandate.

Betreut werden die privaten Mandatsträger durch die PriMa-Fachstellen, die den kommunalen Sozialdiensten zugeordnet sind (Art. 4ff. ZAV). Damit sind Rekrutierung, Eignungsabklärung, Ausbildung, Beratung und Unterstützung von privaten Beiständinnen und Beiständen Aufgabe

⁵⁷ Im Kinderschutz sind private Mandatsträger schon seit längerem und in allen Kantonen die Ausnahme.

⁵⁸ Die markante Steigerung der beruflichen und privaten Mandate zwischen 2013 und 2015 ist offensichtlich ein Artefakt, d.h. eine Folge unvollständiger Fallerfassung in AXIOMA in der Anfangsphase. Dazu dürften insbesondere die seinerzeitigen Leistungsprobleme der damals CONSUL genannten Applikation beigetragen haben.

der kommunalen Dienste. Dieser Grundsatzentscheid beruhte auf zwei Argumenten: zum einen erlaube die Gemeindenähe eine relativ niederschwellige Übernahme einer solchen Tätigkeit; zum anderen, gewährleiste die Methodenkompetenz der Sozialdienste sowie deren eigene Erfahrung in der Führung von Beistandschaften eine fachliche Unterstützung der PriMa⁵⁹.

Bereits kurz nach der Gesetzrevision von 2013 wurde durch das kantonale Jugendamt eine Arbeitsgruppe (AG PriMa) einberufen. Diese hatte zum Ziel, offene Fragen rund um das PriMa-Wesen zu klären und Hilfsmittel für die PriMas zu erarbeiten. Das Kantonale Jugendamt verabschiedete schliesslich 2014 ein Rahmenkonzept⁶⁰ als Orientierungshilfe für die PriMa-Fachstelle und für die kommunalen Dienste. Das Konzept klärt u.a. Fragen zu den Aufgaben kommunaler Dienste im Zusammenhang mit den PriMas und beschreibt die Organisation der Zusammenarbeit zwischen der Behörde und den kommunalen Diensten. Auch gibt das Rahmenkonzept Auskunft über den Leistungskatalog und die einzufordernde Qualität der Dienstleistungen der PriMa-Fachstelle. Schliesslich werden auch Abrechnungsfragen (betreffend Abgeltungspauschale) behandelt.

Viele Behörden schätzen die Arbeit der PriMa-Fachstellen. Die Zusammenarbeit funktioniere mehrheitlich gut und der regelmässige Austausch⁶¹ werde gepflegt. Weiterbildungsanlässe trügen dazu bei, dass fachliche Fragen entsprechend behandelt werden (die SD sind nicht primär für übergeordnete Weiterbildungen verantwortlich, diese werden i.d.R. von der Fachstelle in Zusammenarbeit mit der KESB organisiert und durchgeführt). Vereinzelt wird aber auch mangelnde Qualität oder Passivität moniert, was darauf hindeutet, dass die Leistungen der Fachstellen variieren.

Trotz dieser Einschätzung, die von zentralen Akteuren (GL KESB, Inspektorat) geteilt wird, betrachten die meisten Gesprächspartner das Thema als vorläufig abgeschlossen und nicht prioritär. Nach Ansicht des Evaluationsteams schafft die aktuelle Struktur aber unnötige Schnittstellen und ein Zuständigkeitsvakuum: Für die privaten Mandatsträger sind die Fachstellen ein zusätzlicher Ansprechpartner neben dem gesetzlichen Auftraggeber KESB. Im Unterschied zur KESB verfügen sie aber weder über Weisungsbefugnis noch über die Möglichkeit, verbindliche Beratungsdienste zu leisten. Strukturell gleicht ihre Position daher der – rechtlich ebenfalls nicht völlig eindeutigen⁶² – Funktion der Leitung der Sozialdienste in Bezug auf die Berufsbeistände, mit dem Unterschied, dass sie eben nicht Arbeitgeber sind und entsprechend keinerlei formelle Machtmittel und kaum Ressourcen zur Unterstützung der privaten Mandatsträger haben.

⁵⁹ Kantonales Jugendamt (2014), Rahmenkonzept zur Aufgabenteilung kommunaler Dienste im Zusammenhang mit privaten Mandatstragenden (PriMa).

⁶⁰ Kantonales Jugendamt (2014), Rahmenkonzept zur Aufgabenteilung kommunaler Dienste im Zusammenhang mit privaten Mandatstragenden (PriMa).

⁶¹ Direkter Ansprechpartner für die PriMa-Fachstelle innerhalb der Behörde ist in der Regel das Revisorat. Bei Weiterverweis einzelner PriMa an die KESB jedoch entsteht teilweise Unsicherheit darüber, wer der richtige Ansprechpartner sei.

⁶² Vgl. dazu Affolter (2006). Doppelunterstellung von professionellen vormundschaftlichen Mandatsträger(inne)n in öffentlichen Verwaltungen am Beispiel der Stadt Luzern: Zeitschrift für Vormundschaftswesen. 61: 232-241.

Die Zuordnung der Fachstellen zu den Sozialdiensten sollte deshalb überprüft und eine Eingliederung in die KESB erwogen werden.

6.3 Kooperation mit weiteren Akteuren

Die nachstehenden Hinweise zur Zusammenarbeit mit weiteren Akteuren stellen eine Zusammenfassung der Erkenntnisse aus dem 1. Evaluationsbericht dar.⁶³ Im Rahmen der letzten Evaluationsphase (2016-2017) wurde auf die Durchführung weiterer Gespräche verzichtet, da sich die Zusammenarbeit im Jahr 2015 weitgehend eingespielt hatte und keine Hinweise vorliegen, dass sich hier grössere Probleme neu entwickelt haben.

a) KES-Gericht

Die Zusammenarbeit mit der KESB wird von der als Kindes- und Erwachsenenschutzgericht fungierenden Zivilkammer des Obergerichts als gut funktionierend und fruchtbar wahrgenommen. In einzelnen Bereichen galt es Routine herzustellen oder das Vorgehen zwischen der KESB und dem OG abzugleichen. Formalisierte Austauschtreffen erlauben regelmässigen Kontakt, allgemeine Themen werden mit dem Präsidenten der GL KESB besprochen.

b) Psychiatrische Dienste

Die Befragung unterschiedlicher Psychiatrischer Dienste von 2015 hat gezeigt, dass diese die KESB insbesondere auf juristisch-prozeduraler Ebene als kompetenten Ansprechpartner beurteilen. Die neue Organisation erlaube eine vereinfachte und professionellere Kontaktaufnahme. Vor allem im Rahmen von Fürsorgerischen Unterbringungen besteht Kontakt.

Einzelne Rückmeldungen der KESB im Rahmen der letzten Evaluationsphase weisen jedoch darauf hin, dass die Zusammenarbeit umgekehrt immer noch als herausfordernd erlebt wird, was der hohen Fluktuation innerhalb der Psychiatrischen Dienste zugeschrieben wird. Den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern seien die gesetzlichen Grundlagen teilweise unbekannt, die Verantwortlichkeiten entsprechend unklar. Dies mache eine intensive Kontaktpflege durch die Behörden nötig.

c) Regierungsstatthalterämter (RSTA)

Art. 7 KESV verpflichtet die Regierungsstatthalter zur Unterstützung der KESB. Mit der Revision der KESV vom Februar 2017 wurde darauf verzichtet, diese Unterstützung weiterhin zu spezifizieren (Streichung von Art. 7 Abs. 2 KESV). Diese wird der Vereinbarung zwischen den KESB-Präsidien und den Statthaltern überlassen.

⁶³ Vgl. Ecoplan/HES-SO (2015), Evaluation Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutzgesetzes im Kanton Bern, Bericht 1. Evaluationsphase.

Die RSTA waren zu Beginn der Revision und insbesondere der KESB-Organisation gegenüber sehr kritisch eingestellt.⁶⁴ Die neue Aufgabenteilung wird zum heutigen Zeitpunkt jedoch mitgetragen. Zwischen einer Delegation der GL KESB und dem Ausschuss der Regierungstatthalter finden regelmässige Treffen statt.

Die Zusammenarbeit an den - limitierten – Schnittstellen kann heute als gut beurteilt werden. Eine Vereinbarung regelt den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit zwischen den RSTA und der KESB.⁶⁵ Am wichtigsten ist dabei der Bereich der Häuslichen Gewalt, wo die RSTA als Polizeibehörde eine zentrale Funktion haben (Art. 9 Abs. 1 lit. d und f RStG). Im Weiteren sind in der Vereinbarung der Informationsaustausch bei Erwachsenenschutzmassnahmen für Personen, die einen bewilligungspflichtigen Betrieb führen, die Koordination bei erbrechtlichen Fragen und das Vorgehen bei Rückmeldungen und Reklamationen betreffend der KESB festgehalten.

d) Weitere Akteure

Neben den bisher genannten externen Akteuren sind weiterhin die Kantonspolizei, Schulen sowie die Gemeinden⁶⁶ zu nennen. Das Verhältnis mit der Kantonspolizei ist im Allgemeinen sehr gut. Mit den Gemeinden besteht ein gutes gegenseitiges Einvernehmen. Der Verband der Berner Gemeinden (VBG) nimmt auch im Rahmen der Diskussion rund um die Schadenfälle eine wichtige Rolle ein. Die daraus entstandene Unruhe wurde von der GL KESB erkannt. Es wird versucht, hierüber eine konstruktive Auseinandersetzung zu führen.⁶⁷

6.4 Fazit

Insgesamt hat sich die Zusammenarbeit mit den wichtigsten Partnern gefestigt: die Schnittstellen sind institutionalisiert, die Akzeptanz bei den Partnern vorhanden. Sowohl auf GL- wie auf regionaler Ebene fanden 2016 mit allen wichtigen Anspruchsgruppen Austauschtreffen statt.

Funktion und Arbeit der KESB sind bei den Leitungen der Sozialdienste im Allgemeinen anerkannt. Spannungen in der **Zusammenarbeit mit den Sozialdiensten** ergeben sich zum einen

⁶⁴ Vgl. Ecoplan/HES-SO (2013), Monitoring Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutzgesetzes im Kanton Bern.

⁶⁵ JGK Kanton Bern (2015), Zusammenarbeitsvereinbarung der Geschäftsleitungen (GL) der Regierungstatthalterämter (RSTA) und der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB). Für die Zusammenarbeit im Bereich Häusliche Gewalt vgl. auch das Konzept Runde Tische häusliche Gewalt der GL RSTA, GL KESB und der Interventionsstelle gegen Häusliche Gewalt BIG (Mai 2014).

⁶⁶ Vertreten durch den Verband der Berner Gemeinden (VBG).

⁶⁷ Der Ablauf bei Schadenfällen und den damit gemäss Art. 454 ZGB i.V.m. Art. 73 KESG verbundenen Haftungsfragen ist schon seit längerem definiert, aber noch nicht implementiert. Bei Bedarf bieten die KESB Weiterbildungen für Sozialdienste an. Das Thema wird sowohl auf der Ebene der GL KESB wie auch regional behandelt. Nach der Klärung von Differenzen wurden die Abläufe im Schadenmanagement inzwischen mit den Gemeinden und deren Versicherern implementiert. Das Schadenmanagement inkl. Rückgriff auf die Gemeinden bei durch ProMa verursachte Schäden läuft seit Frühsommer 2017 gemäss dem vereinbarten Ablauf. Bis Ende 2017 ist nun zu testen, ob sich die Abläufe bewähren.

aus der Rolle als Auftraggeber und Kontrollinstanz, zum andern aber aus dem Finanzierungssystem. Weil der Übergang zur einer zivilrechtlichen Schutzmassnahme mit einer Übernahme der Kosten durch den Kanton verbunden ist, können Unterschiede in der Beurteilung der Notwendigkeit oder Angemessenheit einer Massnahme als Unterschiede in der Finanzierungsbereitschaft interpretiert werden. Entsprechend werden der jeweils anderen Seite zuweilen Kostenmotive anstelle sachlich-professioneller Kriterien unterstellt. Solange die Finanzierung von präventiv-freiwilligem und behördlich-zivilrechtlichem Kindes- und Erwachsenenschutz nicht monistisch über denselben Träger erfolgt, dürfte sich daran nicht viel ändern. Entsprechend werden den Beteiligten erhöhte Anstrengungen der Verständigung auf der professionell-sachlichen Ebene abverlangt.

Die **Überschussabrechnung** mit den Sozialdiensten ist mittlerweile klar und funktioniert mehrheitlich gut. Dieser Ablauf hat sich im Vergleich zur Zwischenevaluation mit zunehmender Routine verfestigt und gibt kaum mehr Anlass zu Diskussionen.

Der Anteil **privater Mandatsträgerinnen und Mandatsträger** liegt konstant bei gut 25%. Es gibt keine Hinweise darauf, dass er seit Einführung der neuen Organisation gesunken ist. Die Arbeit der bei den Sozialdiensten angesiedelten **PriMa-Fachstellen**, die private Mandatsträgerinnen und Mandatsträger rekrutieren, ausbilden und unterstützen, wird insgesamt als zufriedenstellend oder gut bezeichnet. Dennoch sollte eine Eingliederung in die KESB und damit eine Überführung in kantonale Trägerschaft verbunden mit der Umlenkung der entsprechenden Ressourcen geprüft werden. In der aktuellen Struktur haben die privaten Mandatstragenden mehrere Kontaktpersonen (Fachstelle und KESB), deren Aufgaben und Kompetenzen sich ihnen nicht immer erschliessen.

7 Systemsteuerung

Das Gesamtsystem des zivilrechtlichen Kindesschutzes umfasst, wie die vorangehenden Kapitel mehrfach gezeigt haben, nicht nur die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden, sondern auch die kommunalen Sozialdienste und weitere kommunale und kantonale Akteure. Es ist seinerseits in ein grösseres System des Kindes- und Erwachsenenschutzes und generell der sozialen Sicherheit eingebettet, das ebenfalls mehrfach angesprochen worden ist. Entsprechend stellen sich Steuerungsaufgaben und -fragen auf mehreren Systemebenen. Deren erste – die Ebene der kantonalen KESB-Organisation – hier steht hier im Vordergrund (7.1). Die anderen Ebenen werden in einem zweiten Unterkapitel (7.2) kurz behandelt.

7.1 Die kantonale Organisation der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden

Die Steuerung des Systems KESB und die Aufsicht darüber liegen bei der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (Art. 18 KESG), welche die damit verbundenen Aufgaben dem Kantonalen Jugendamt überträgt (Art. 4, Abs. 2ff. KESV). Diese Steuerung erfolgt über die jährliche Leistungsvereinbarung sowie, bei Bedarf, über generelle Weisungen. Die Präsidentinnen und Präsidenten, denen die Mitarbeitenden der lokalen KESB unterstellt sind, sind ihrerseits personalrechtlich der JGK unterstellt; ihre jährlichen Mitarbeitergespräche werden durch die Vorsteherin des KJA oder eine durch sie bestimmte Person geführt (Art. 4 Abs. KESV, Art. 13. Abs. 2 OSDV). Für die Umsetzung der Leistungsvereinbarung, die Koordination der Aufgabenerfüllung und die Verteilung der Ressourcen auf die lokalen Einheiten ist die Geschäftsleitung KESB, zuständig, die sich aus den Präsidentinnen und Präsidenten der 11 kantonalen sowie der burgerlichen KESB zusammensetzt (Art. 16 KESG). Die GL wählt einen Ausschuss von fünf Mitgliedern mit einer Amtszeit von zwei Jahren bei Möglichkeit der Wiederwahl und bestimmt ein Mitglied, das den Vorsitz führt (Art. 17 KESG). Der Ausschuss verfügt über ein Sekretariat, das beim Vorsitzenden angesiedelt ist.

In den Grundzügen ist die Struktur der KESB durch das allgemeine Modell der «Organisation und Steuerung der dezentralen Verwaltung» der JGK definiert, welches in der entsprechenden Verordnung (OSDV) festgelegt ist. Den nach diesem Modell gesteuerten Verwaltungseinheiten⁶⁸ ist gemeinsam, dass sie nach Verwaltungskreisen oder Regionen segmentiert sind und die Steuerung über die jeweiligen Geschäftsleitungen durch Leistungsvereinbarungen zwischen der JGK und der GL erfolgt (Art. 3 OSDV). Zu den Hauptaufgaben der GL gehören entsprechend der Abschluss und die Einhaltung der Leistungsvereinbarung sowie die Aufteilung der Ressourcen innerhalb der Produktgruppe (Art. 9 OSDV). Im Unterschied zu den übrigen von der OSDV geregelten Ämtern und den Regierungsstatthaltern erfolgt die Aufsicht der KESB durch ein Fachamt und nicht durch das Amt für Betriebswirtschaft und Aufsicht (ABA). Unterschiedlich geregelt ist in der OSDV zudem die Vorgesetztenfunktion: Die Vorsitzenden

⁶⁸ Neben der KESB sind dies die Betreibungs- und Konkursämter, die Grundbuchämter, das kantonale Handelsregisteramt sowie die Regierungsstatthalter.

der Geschäftsleitungen der Betreibungs- und Konkursämter sowie der Grundbuchämter werden für die Amtsdauer von zwei Jahren auf Vorschlag der GL von der JGK ernannt (Art. 5), ebenso deren Stellvertretungen. Das Mitarbeitergespräch wird vom Vorsteher des ABA mit dem jeweiligen Vorsitzenden geführt, welcher wiederum die Mitarbeitergespräche mit den ordentlichen Mitgliedern der GL führt (Art. 13 OSDV). Die GL KESB und die GL der Regierungsstatthalter dagegen ernennen aus ihrem Kreis jeweils ein Mitglied, das für 2 Jahre den Vorsitz im Ausschuss und in der GL führt (Art. 17 KESG; Art. 6a RStG). Eine Bestätigung durch die Direktion ist nicht vorgesehen. Alle Mitglieder der GL haben direkt mit der vorgesetzten Stelle⁶⁹ das Standort- (Regierungsstatthalter) bzw. Mitarbeitergespräch (KESB) (Art. 13 OSDV).

Im Rahmen ihres Koordinationsauftrags ist die GL KESB für die „Umsetzung einer möglichst einheitlichen kantonalen Praxis im Kindes- und Erwachsenenschutz“ verantwortlich (Reglement GL KESB Pkt. 3c). Mit dieser Perspektive stellte sich bereits in der ersten Evaluation die Frage, ob und wie dieser Auftrag im Rahmen der dezentralen Struktur und im Zusammenspiel mit dem KJA erfüllt wird. Die vorliegende Schlussevaluation kommt darauf zurück.

a) Die Geschäftsleitung der KESB

Die GL KESB ist als kollegiales Selbststeuerungsgremium konzipiert. Als solches ist sie auf ein hohes Mass an Konsens unter ihren prinzipiell gleichberechtigten Mitgliedern angewiesen, auch wenn sie ihre Entscheidungen nach dem Mehrheitsprinzip fällen und auf dieser Basis auch Weisungen erlassen können, die für alle KESB gelten (OSDV Art. 9 Abs. 2). Die Vorbereitung der Geschäfte sowie gewisse Aufgaben (insbesondere Anstellungen und andere personalrechtliche Belange, Pkt. 4b des Geschäftsreglements) liegen beim fünfköpfigen Ausschuss, der von einem Sekretariat (aktuell 3 Personen mit total 2.3 Vollzeiteinheiten) unterstützt wird.⁷⁰ Der oder die Vorsitzende vertritt die Geschäftsleitung nach aussen (Art. 5 Abs. 4 OSDV) und hat bei Stimmengleichheit im Gremium den Stichtscheid (Art. 6. Abs. 3 OSDV), verfügt aber weder über Weisungsrechte noch andere direktive Führungsinstrumente. Seine Position hängt entsprechend davon ab, ob er Konsens oder mindestens tragfähige Mehrheiten organisieren kann.

In der Regel ist der GL-Ausschuss aus den Ressortverantwortlichen Personal, Finanzen, IT, Recht und Öffentlichkeit zusammengesetzt; dies muss reglementarisch aber nicht zwingend so sein. Wo nötig, bestehen ergänzend zum GL-Ausschuss Fach-Ausschüsse, die aus Mitarbeitenden verschiedener Funktionsgruppen und Hierarchiestufen zusammengesetzt sind (IT-BeKo, Finanzausschuss, Rechtsausschuss etc.).

⁶⁹ Bei den vom Volk gewählten Regierungsstatthalterinnen ist die vorgesetzte Stelle der Direktor der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion, bei den KESB ist die Vorsteherin des KJA damit beauftragt. Sie kann eine andere Person mit der Führung der Gespräche beauftragen (Art. 13 Abs. 2 OSDV).

⁷⁰ Weitere Stabs- und Projektaufgaben sind auf einzelne MA an den Standorten aufgeteilt, die ergänzend zu ihrer operativen Tätigkeit solche allgemeinen Aufgaben übernehmen. Wenn diese überdurchschnittlich aufwändig sind, werden sie mit temporären Amtsreserveprozenten abgegolten. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass in diesen Stabstätigkeiten das nötige Wissen aus dem operativen Tagesgeschäft vorhanden ist (z.B. IT-Manager, Schnittstelle KESB – ABA Rechnungswesen, O@W-Poweruserteam).

Die Präsidentinnen und Präsidenten beschreiben die Zusammenarbeit in der GL KESB im Allgemeinen als positiv und konstruktiv. Der Wechsel von vier Mitgliedern im Jahr 2016 (u.a. GL-Vorsitz und Vize-Vorsitz) scheint gut verkraftet, die neuen Mitglieder im Allgemeinen gut integriert worden zu sein. Spannungen entstehen naturgemäss dort, wo die Interessen gegenläufig sind, d.h. insbesondere der Ressourcenverteilung. Das im Sommer 2016 revidierte Verteilungskonzept scheint aber allseits akzeptiert, eine Neuauflage der Diskussion nicht erwünscht.

Eine andere konflikträchtige Frage, die ebenfalls bereits während der ersten Evaluation aufgeworfen wurde, betrifft die Einheitlichkeit der Prozesse. Nach Einschätzung verschiedener Gesprächspartner aus GL und KJA hat diese Frage an Bedeutung und Brisanz verloren. Aus Aussensicht ist auch durchaus zu erwarten, dass ein Kollegialgremium in dieser Hinsicht auf einen Minimalkonsens tendiert, der den Spielraum der einzelnen Standorte zur Definition lokal optimal scheinender Lösungen maximal hält. Die Verbesserung von Office@Work ist aber im Gange, die GL hat dafür ein neues Projektteam eingesetzt. Auch könnte sich die Frage der Einheitlichkeit könnte im Zusammenhang mit der vom Kanton beschlossenen digitalen Geschäftsverwaltung und Archivierung (DGA/GEVER) erneut stellen.

Pkt. 3c des Geschäftsreglements der GL KESB bestimmt als weitere Aufgabe des Gremiums die Einführung und Pflege einer zentralen Wissensdatenbank. Anlässlich der ersten Evaluation zeigten sich mehrere Mitarbeitende der KESB kritisch gegenüber dem damals bestehenden Wissensmanagement: es gebe keine übersichtliche Ablage der relevanten Dokumente, und angesichts der grossen Menge an Informationen gehe den einzelnen Personen der Überblick verloren. Auch wenn das Wissensmanagement bereits per Anfang 2015 neu strukturiert wurde, wird seine Weiterentwicklung auch heute noch sowohl vom GL-Präsidium wie auch vom KJA als prioritär bezeichnet.

Mit Anpassung des Kindes- und Erwachsenenschutzgesetzes auf den 1. Juni 2016 wurde das Präsidium auch für Nicht-Juristen geöffnet (Art. 8 Abs. 2 KESG). In der Folge wurden zwei der vier neu zu besetzenden Präsidien – Oberland-Ost und Seeland – durch Sozialarbeiterinnen besetzt. Gemäss den Gesprächen mit den Präsidien sind die unterschiedlichen Fachrichtungen in der GL KESB selber kaum ein Thema, entsprechend auch nicht die eigene Interdisziplinarität des Gremiums. Die Geschäftsleitung sei in erster Linie ein Management- und kein Fachgremium. Das Präsidium der GL erwartet aber, dass die – in seinen Augen unproblematisch verlaufene – Integration von Sozialarbeitenden die Akzeptanz der GL bei den Sozialarbeitenden sowohl in der Behörde wie ausserhalb bei den Sozialdiensten erhöht.

b) Das Kantonale Jugendamt

Art. 18 KESG überträgt der JGK im Kindes- und Erwachsenenschutz die Steuerung und die Aufsicht über die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden. Das KJA als für die KESB zuständiges Fachamt innerhalb der JGK unterstützt die KESB und deren Geschäftsleitung durch Beratung und gewährleistet die Weiterbildung der KESB-Mitglieder. Es bereitet die jährliche Leistungsvereinbarung zwischen der (Gesamt-)KESB bzw. deren Geschäftsleitung und der Direktion vor, mit der die Jahresziele und die finanziellen Eckwerte sowie der Personaletat festgelegt werden, und kontrolliert deren Einhaltung. Es kann aber auch Weisungen erlassen und

ist zuständig für Inspektionen sowie die Instruktion und Einleitung aufsichtsrechtlicher Massnahmen (Art. 4 KESV). Die Leiterin des KJA oder eine von ihr bezeichnete Person führt das Jahresgespräch mit den Präsidenten der lokalen KESB (Art. 13 Abs. 2 OSDV) und fungiert damit als deren Vorgesetzte. Gegenüber anderen Direktionen und der Regierung übernimmt das KJA faktisch die Vertretung der KESB. Das KJA ist auch Adresse für die Eröffnung von Entscheiden des KESGer (Art. 5 KESV).

Gegenüber dem Kollegialgremium GL tritt das KJA als rahmensetzende Instanz auf. In diesem Zusammenhang sehen sich seine Vertreter zuweilen mit unerfüllbaren Erwartungen konfrontiert, insbesondere in Bezug auf die Zuweisung von Ressourcen. Grundsätzlich bezeichnen die Gesprächspartner aller Ebenen das Verhältnis von GL und KJA aber übereinstimmend als gut. Die Präsidentinnen und Präsidenten fühlen sich vom KJA soweit nötig unterstützt, wenn auch als Kehrseite vereinzelt eine Einmischung ins Operative beklagt wird. Zu dieser Unterstützung kann – im Aussenverhältnis – auch der Auftritt des KJA gegenüber den Sozialdiensten im Zusammenhang mit den Diskussionen um die neue, per Januar 2017 in Kraft getretene ZAV gerechnet werden. Auch wenn diese Diskussionen relativ scharf geführt worden sind, hat die Präsenz des KJA bzw. des Inspektors in diesen Belangen die Beziehungen zwischen den Sozialdiensten und «ihrer» KESB offensichtlich entlastet.

Aus der Sicht mehrerer Präsidentinnen und Präsidenten ist die Rolle des KJA in Personalfragen weiterhin unklar. Sie monieren einerseits den Umstand, dass die Mitarbeitergespräche der Vorsitzenden durch die Vorsteherin des Amtes geführt werden, was als Verletzung des Selbststeuerungsprinzips gesehen wird. Andererseits wird die Rolle des Amtes bei der Anstellung neuer Behördenmitglieder als zu dominant empfunden. Zwar werden die Präsidien bei der Auswahl der – durch den Regierungsrat zu wählenden – Behördenmitglieder grundsätzlich einbezogen. Da im Jahr 2016 vier Präsidien frei wurden, was sowohl deren Neubesetzung wie die Wahl eines neuen Behördenmitglieds nötig machte, dürfte die Parallelisierung der Anstellungsverfahren die Mitsprache der neuen Präsidentinnen und Präsidenten bei der Wahl des ihnen unterstellten Mitglieds verunmöglicht haben. In der Folge erwies sich die denn auch die Zusammenarbeit in einem Fall rasch als zu schwierig. Eine Sequenzierung der Neubesetzung könnte künftig derartige Risiken minimieren, wäre aber mit einer kurz- oder sogar mittelfristigen Unterdotierung der betreffenden KESB verbunden.

Mit Fragezeichen versehen wird auch die Rolle des Inspektorats. Die Unterstützung des Inspektors in inhaltlicher Hinsicht wird anerkannt. Allerdings ist darob seine Funktion als Aufsichtsorgan in den Hintergrund getreten, was sich u.a. daran zeigt, dass bis anhin kaum eigentliche Inspektionen stattgefunden haben. Aus Sicht der Evaluatoren war die Priorisierung der Unterstützung in der Aufbauphase zweifellos richtig. Auch ist anzunehmen, dass der Inspektor als nicht stimmberechtigtes Mitglied der GL und Adressat von Administrativbeschwerden genügend gut über die Arbeitsweise der einzelnen KESB unterrichtet ist, um bei Bedarf rechtzeitig von Unterstützung auf Kontrolle umschalten zu können. Dennoch sollte die Kopplung von Aufsicht und Unterstützung langfristig überdacht und personell stärker auseinandergezogen werden. Damit wäre auch die Frage zu verbinden, ob die GL KESB nach der Konsolidierung des Systems nicht noch entschiedener als Selbststeuerungsorgan zu konzipieren

wäre, dem das KJA nur mehr limitierend (durch Budget- und Normenvorgaben) und kontrollierend (Aufsicht) gegenüberträte.

7.2 Steuerung des überordneten Systems des Kindes- und Erwachsenenschutzes

Wie bereits mehrfach deutlich geworden ist, ist der durch die KESB verantwortete zivilrechtliche Kindes- und Erwachsenenschutz Teil eines umfassenderen Systems, zu dem insbesondere sogenannte freiwillige oder präventive Massnahmen der persönlichen Hilfe nach Art. 29. SHG gehören. Diese Massnahmen sind – wie die Sozialhilfe insgesamt - als Verbundaufgabe von Kanton und Gemeinden definiert (Art. 11. SHG) und werden entsprechend finanziert, während die Massnahmen auf der Grundlage des KESG durch den Kanton allein (vor-)finanziert werden (Art. 42 KESG). Die daraus entstehenden Spannungen sind im Kapitel über die Zusammenarbeit mit den Sozialdiensten (6.1) dargestellt worden: In der Perspektive des Gesamtsystems und unter den Gesichtspunkten der Subsidiarität ebenso wie der Klientenautonomie ist es wünschbar, Personen soweit als möglich im Rahmen der persönlichen Hilfe zu unterstützen. Unter dem Gesichtspunkt der Finanzierbarkeit mag sich die Situation bzw. die Definition von Möglichkeit und Notwendigkeit aber für jedes Teilsystem etwas anders darstellen.

Die Steuerung des Gesamtsystems wird aber nicht nur durch die Trennung der beiden Finanzkreisläufe erschwert. Auf der administrativen Ebene schafft die Zuweisung zu unterschiedlichen Ämtern aus unterschiedlichen Direktionen zusätzlichen Koordinationsbedarf. Es sollte allerdings nicht übersehen werden, dass diese Aufteilung, d.h. die Zuordnung des zivilrechtlichen Kindes- und Erwachsenenschutzes zur Justizdirektion, auch einen Pfeiler der fachlichen Unabhängigkeit der KESB darstellt.

7.3 Fazit

Die **GL KESB** ist als **Selbststeuerungsorgan** mit Anleihen beim Modell einer Gerichtsverwaltung konzipiert. Sie besteht aus den Präsidentinnen und Präsidenten der lokalen KESB, die alle gleiche Rechte und im Prinzip gleiches Gewicht haben, unabhängig von der Grösse der von ihnen präsierten Behörde. Eine starke Machtkonzentration beim Präsidium ist rechtlich nicht vorgesehen und wird von den Mitgliedern nicht gewünscht. Das Präsidium muss also Konsens oder zumindest tragfähige Mehrheiten beschaffen, um Entscheidungen herbeizuführen. Auch die lokale Einhaltung einmal gefällter Entscheidungen kann nur eingefordert werden, wenn Konsens über die Verbindlichkeit des Entscheids herrscht (sogenanntes Kollektivgutproblem zweiter Ordnung⁷¹). Das bedeutet, dass die einzelnen Standorte relativ grosse Unabhängigkeit geniessen, sofern nicht von aussen gesetzte Rahmenbedingungen Gemeinsamkeiten in Strukturen und Prozessen erzwingen und ein gleichzeitig individuelles Interesse an der Einhaltung des Entscheids durch die anderen schaffen. Eine solche Situation ist besonders in

⁷¹ Siehe dazu Hechter (1987). Principles of group solidarity: California series on social choice and political economy. Berkeley Calif.: University of California Press: XV, 219 S.; Olson (1965). The logic of collective action : public goods and the theory of groups: Harvard economic studies. Cambridge Mass.: Harvard University Press: 176 S.

Bezug auf die Verteilung der Ressourcen auf die verschiedenen Standorte gegeben, wo die Interessen bei gegebenem Budget gegensätzlich sind. Die 2016 getroffene Regelung wird aber allgemein akzeptiert.

Das letzte Jahr der Evaluation wurde vom **Wechsel von 4 Präsidien** geprägt, was einem Drittel der Mitglieder der Geschäftsleitung entspricht. Dieser Wechsel scheint zum gegenwärtigen Zeitpunkt ohne grössere Probleme bewältigt worden zu sein. Das Klima wird als gut und konstruktiv beschrieben.

Die Beziehung zum KJA, das für die Rahmenbedingungen verantwortlich ist, werden ebenfalls als gut, das Amt als unterstützend beschrieben. In einem gewissen Spannungsverhältnis dazu steht die Aufsichtsfunktion, eine Spannung, die vor allem in der Rolle des Inspektors zum Ausdruck kommt. Nach der Konsolidierung der Struktur sollte eine stärkere Entflechtung von Unterstützung/Mitverantwortung und Aufsicht/Kontrolle angestrebt werden.

Die **Steuerung des Gesamtsystems** Kindes- und Erwachsenenschutz ist dadurch erschwert, dass die Finanzkreisläufe des zivilrechtlichen (gemäss ZGB/KESG) und des freiwillig-präventiven Bereichs (gemäss SHG) getrennt und verschiedenen Ebenen (Kanton/Gemeinden) zugeordnet sind. Auf der kantonalen Ebene sind überdies zwei Ämter verschiedener Direktionen involviert. Die Zuordnung der KESB zur Justizdirektion scheint für die Sicherung der fachlichen Unabhängigkeit der KESB wichtig. Hinsichtlich der Finanzierung der Massnahmen stellt sich jedoch die Frage, ob diese auf Kantonsebene aus verschiedenen Direktionen erfolgen muss.

8 Gesamtwürdigung KESB: Vom Aufbau zur etablierten Behörde

Der Übergang vom vormaligen Vormundschafts- zum heutigen Kindes- und Erwachsenenschutzrecht war – wie einleitend erwähnt – nicht nur im buchstäblichen Sinne eine Jahrhundertreform. Dies betrifft nicht nur die materiell-rechtlichen Änderungen des Erwachsenenschutzrechts mit der Umkodierung von Kontrolle auf Hilfe zur Selbstbestimmung. Im Kanton Bern wie in vielen Kantonen insbesondere der Deutschschweiz war mit dem neuen Recht auch ein Übergang zu kantonalen, von den kommunalen politischen Behörden unabhängigen Fachbehörden verbunden, die für die Umsetzung des Rechts zuständig sind.

Wie sind die Reform und ihre Umsetzung im Kanton Bern gut vier Jahre nach der Inkraftsetzung zu beurteilen? Nachfolgend wird das heutige System anhand der verschiedenen Zielsetzungen geprüft. Die relevanten Ziele können wie folgt zusammengefasst werden:

- Materielle Ziele der Revision des schweizerischen ZGB sind
 - die Erhaltung und soweit als möglich Förderung der Selbstbestimmung der betroffenen Person
 - die Subsidiarität der behördlichen Massnahmen gegenüber Massnahmen der persönlichen Vorsorge
 - die Verhältnismässigkeit der behördlichen Massnahmen und deren Anpassung an den Einzelfall
 - die Sicherung prozeduraler Standards wie des Rechts auf persönliche Anhörung und der Beurteilung durch eine unabhängige Fachbehörde.
- Daraus ergeben sich die Ziele der neuen kantonalen Organisation, namentlich
 - die Unabhängigkeit der Behörden
 - deren Fachlichkeit im doppelten Sinne der professionellen Kompetenz der Mitglieder und Mitarbeitenden und der Entscheidung nach fachlichen – und nicht politischen oder wirtschaftlichen – Gesichtspunkten
 - der kohärenten Anwendung des Rechts im ganzen Kantonsgebiet (Rechtsgleichheit)
 - der interdisziplinären Arbeitsweise
- Dabei muss die Organisation den allgemeinen Zielen jeder staatlichen Organisation genügen
 - Einheitlichkeit und Transparenz
 - Effizienz
 - Konstanz und Kohärenz der Prozesse.

Abschliessend sei diskutiert, in welchem Umfang diese Ziele erreicht worden sind. Dabei wird der Schwerpunkt auf den dritten Bereich gelegt, zu den ersten beiden Punkten lassen sich im Rahmen des Evaluationsmandats nur Indizien beibringen.

8.1 Materielle Ziele der Revision des ZGB

Ob die bernischen KESB die materiellen Ziele der Revision erreichen, lässt sich im Rahmen des Evaluationsmandats nicht eindeutig beurteilen. Dazu bedürfte es der eingehenden Analyse repräsentativer Fälle und zwar in Bezug auf die Errichtung wie die Durchführung der Mandate. Einige statistische Indizien sowie Aussagen des Obergerichts als Rekursinstanz lassen aber darauf schliessen, dass die KESB die Erwartungen in dieser Hinsicht erfüllen:

- Die relativ wenigen durch das Obergericht gutgeheissenen Beschwerden belegen eine **korrekte Rechtsanwendung** in prozeduraler und materieller Hinsicht
- Die an den meisten Standorten tiefe Zahl von Eingriffen in die Handlungsfähigkeit lässt darauf schliessen, dass die **Selbstbestimmung** respektiert wird. Im interkantonalen Vergleich weist der Kanton Bern einen unterdurchschnittlichen Anteil von umfassenden Beistandschaften am Total aller Beistandschaften auf, allerdings auch eine leicht erhöhte Beistandschaftsquote.⁷²
- Die Aufhebung und Anpassung von Massnahmen bei der Überführung altrechtlicher in neu-rechtliche Massnahmen lässt sich gemäss Einschätzung des Obergerichts als Hinweis sowohl auf die Beachtung des **Verhältnismässigkeitsprinzips** wie auch der **Individualisierung** der Massnahmen verstehen.
- Eine indirekte Bestätigung für die Beachtung von **Selbstbestimmung und Subsidiarität** kann schliesslich im Umstand gesehen werden, dass die KESB da, wo sie Massnahmenanträge der abklärenden Sozialdienste nicht übernehmen, im Allgemeinen weniger einschränkende Massnahmen verfügen bzw. zivilrechtliche Massnahmen ablehnen.

8.2 Ziele der Neuordnung der Behördenorganisation im Kanton Bern

Die neue Organisation der bernischen KESB entspricht in formaler Hinsicht den Vorgaben des Bundesrechts: Die KESB sind als in ihren Entscheiden **unabhängige Fachbehörden** konstituiert (Art. 2 KESG). Als Mitglieder wählbar sind nur Personen, die über eine anerkannte Ausbildung auf Tertiärstufe in einer für den Kindes- und Erwachsenenschutz relevanten Disziplin verfügen (Art. 8 KESG). Mindestens ein Mitglied der Behörde muss über einen Masterabschluss in Recht verfügen.

Beide Vorgaben der kantonalen Gesetzgebung werden eingehalten: Es sind keine Fälle bekannt worden, in denen die fachliche Unabhängigkeit der Behörden in Frage gestellt worden wäre. Die Zusammensetzung der Spruchkörper entspricht den Vorgaben.

Bezüglich der Einheitlichkeit der Rechtsanwendung lassen die Zahlen der Massnahmenstatistik vermuten, dass die Homogenität im Kinderschutz grösser ist als im Erwachsenenschutz.

⁷² Kokes (2017). KOKES-Statistik 2016. Anzahl Personen mit Schutzmassnahmen: Zeitschrift für Kindes- und Erwachsenenschutz: 369-375: Demnach waren im Kanton Bern 1.1% aller Beistandschaften als umfassende unter neuem Recht errichtet worden (ohne altrechtlich errichtete Vormundschaften), schweizweit aber 2.5%. Unter den grösseren Deutschschweizer Kantonen lag der Anteil in Luzern (1.0%) und Basel-Stadt (0.4%) tiefer, in Zürich (2.3%) und St.Gallen (2.5%) aber deutlich höher. Die Beistandschaftsquote im Erwachsenenschutz liegt im Kanton Bern bei 14.76 Massnahmen pro 1000 Erwachsenen, in der Schweiz insgesamt bei 12.97; im Kinderschutz bestehen im Kanton Bern 34.35 Massnahmen auf 1000 Kinder bei einer schweizerischen Quote von 28.35.

Auch wenn die Unterschiede zum Teil durch Populationsunterschiede sowie durch Zufälle bestimmt sein mögen, so können sie als Hinweise verstanden werden, dass zumindest im Erwachsenenschutz Ergebnis- und damit **Rechtsgleichheit** noch nicht vollumfänglich gewährleistet und eine gemeinsame Rechtskultur noch zu erarbeiten ist. Festzuhalten ist aber auch, dass das Obergericht den Behörden Einheitlichkeit der Entscheide und rechtsgenügende Qualität der Begründung bescheinigt.

Ebenfalls als Kulturfrage kann schliesslich die **Interdisziplinarität** der Behörden verstanden werden. Den Vorgaben des KESG entsprechend sind die Behörden interdisziplinär zusammengesetzt. In der täglichen Arbeit werden jedoch die Fälle parallel bearbeitet, eine interdisziplinäre Fallbearbeitung ist die Ausnahme, innerhalb der Behörde wie auf kantonaler Ebene ist der interdisziplinäre Austausch auch aus Ressourcengründen beschränkt oder dem Zufall überlassen. In dieser Hinsicht bleiben die kantonalen KESB wohl noch hinter den hochgesteckten Erwartungen zurück.

8.3 Ziele jeder staatlichen Organisation

Neben den übergeordneten materiellen Zielen und den organisatorischen Zielsetzungen gibt es auch Ziele jeder staatlichen Organisation

- Einheitliche und nach aussen transparente Struktur und Abläufe
- Effiziente interdisziplinäre Fallbearbeitung unter den gegebenen Ressourcen und fristgerechte Massnahmenentscheide
- Zwischen den Standorten ausgewogene Arbeitsbelastung und zufriedene Mitarbeitende
- Transparente, nachvollzieh- und begründbare Massnahmenkosten
- Dem Gesetz entsprechende, gut funktionierende Zusammenarbeit zwischen den KESB, den Sozialdiensten und weiteren Zusammenarbeitspartnern
- Klare Kompetenzregelung innerhalb der GL KESB, zwischen der GL KESB und dem KJA.

Hinsichtlich der **Einheitlichkeit der Abläufe** lässt sich festhalten, dass die Definition der standortinternen Abläufe und Rollen fortgeschritten. Soweit es möglich ist, wurden Abläufe standardisiert mit dem Ziel, sie dadurch zu vereinfachen und die Arbeitslast zu reduzieren. Die noch zu Beginn breit geführte Diskussion nach der Einheitlichkeit der Abläufe ist heute vermehrt Überlegungen zu Best-Practice und der optimalen Ablauforganisation der einzelnen Standorte gewichen. Die Abläufe werden entsprechend der zur Verfügung stehenden Ressourcen und Funktionen organisiert.

Mit einem je Standort optimalem Personaleinsatz wird auch die **Effizienz der Abläufe** gewährleistet. Um die Arbeitsbelastung intern auszugleichen, haben einzelne KESB im Zeitverlauf Korrekturen beim internen Fallverteilungssystem. Die Aufgabenprofile der verschiedenen Funktionen innerhalb der KESB wurden überprüft, um die Mitarbeitenden effizient und zielorientiert einzusetzen. Gleichzeitig steht die Effizienz der Abläufe in einem Zielkonflikt zu den Zielen der Massschneidung und Interdisziplinarität. Entscheide werden vermehrt auf dem Zirkularweg und nicht an Behördensitzungen gefällt.

Die **Arbeitsbelastung** der KESB hat sich nach der Aufbauphase reduziert, ist aber nach wie vor auch im Vergleich zu anderen kantonalen Stellen hoch.

Mit dem **Ressourcenverteilungskonzept** haben die KESB einen Weg gefunden, die beschränkten Ressourcen möglichst bedarfsgerecht auf die elf KESB-Standorte zu verteilen. Da kleine Standorte unabhängig von der Fallzahl eine für das Funktionieren unabdingbare Mindestausstattung an Personal haben, führt die Verteilung aufgrund der Dossierbelastung tendenziell dazu, dass diese Standorte pro Fall mehr Ressourcen zur Verfügung haben als die anderen. Die Frage der optimalen Standortgrösse (inkl. Mindestausstattung und Stellvertretungsproblematik) noch nicht geklärt. Diese Thematik steht jedoch zum aktuellen Zeitpunkt nicht im Vordergrund.

Die **Transparenz der Struktur und der Abläufe** ist nach innen für die einzelnen KESB und auch zwischen den Standorten gegeben, hat jedoch im Aussenverhältnis zu den Sozialdiensten zum Teil noch «Black Box»-Charakter. Dies betrifft insbesondere die Themen «Abklärungsauftrag» (wann klärt die KESB selber ab und wann vergibt sie einen Abklärungsauftrag an den Sozialdienst?) – und «Aufgabenteilung zwischen dem Sozialjuristischen Dienst und den Behördenmitgliedern» (welche Fälle werden von wem bearbeitet?).

Das Thema der **Massnahmenkosten** ist im Vergleich zur Zwischenevaluation bei den KESB ins Zentrum gerückt. Zum Zeitpunkt der Zwischenevaluation war es noch nicht möglich, die Kosten nach verschiedenen Kategorien (Erwachsenenschutz, Kinderschutz, ambulant und stationär) auszuwerten. Zudem standen die Kosten während der Aufbauphase in den KESB auf Grund der ressourcenintensiven Aufbauarbeiten nicht im Vordergrund. Mittlerweile wurden auf Ebene der GL KESB verschiedene Schritte zur besseren Kostenkontrolle eingeleitet: Das Sekretariat wurde im Bereich Finanzen verstärkt und es wurde ein Finanzausschuss eingerichtet. Ausserdem sind die Finanzkennzahlen weiterentwickelt worden. Auch die Präsidien sind sich der Kostenthematik bewusst und überprüfen Massnahmen vermehrt auf ihre Notwendigkeit und stellen stärker auf die Subsidiarität ab. Mit zunehmendem finanziellem Druck sowohl auf den Kanton wie auf die Gemeinden wird das Thema auch in Zukunft aktuell bleiben. Letztlich muss über die KESB hinaus beim Thema Kosten das gesamte System inklusive Sozialdiensten und mit ihnen den Gemeinden und Anbieter von institutionellen Lösungen betrachtet werden. Sowohl der Kanton als auch die Gemeinden sind auf Institutionen angewiesen und haben ein Interesse an einem übersichtlichen, wettbewerbsorientierten Leistungsangebot im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes. Gleichzeitig unterliegen sowohl die kantonalen KESB als auch die Sozialdienste der Gemeinden politischen Vorgaben und Sparzielen. Einsparungen beim einen Partner führen zu potenziellen Mehrausgaben beim anderen. Kostenüberlegungen sind daher vermehrt auf der Ebene des Gesamtsystems (Kanton, Gemeinden und Leistungserbringen) vorzunehmen.

Die **Zusammenarbeit mit den externen Partnern** hat sich im letzten Jahr weiterentwickelt und vertieft. Die wichtigsten Partner sind die Sozialdienste, welche das bestehende System nach wie vor befürworten. Spannungen in der Zusammenarbeit mit den Sozialdiensten ergeben sich zum einen aus der Rolle als Auftraggeber und Kontrollinstanz, zum andern aber aus dem Finanzierungssystem. Weil der Übergang zur einer zivilrechtlichen Schutzmassnahme mit

einer Übernahme der Kosten durch den Kanton verbunden ist, können Unterschiede in der Beurteilung der Notwendigkeit oder Angemessenheit einer Massnahme als Unterschiede in der Finanzierungsbereitschaft interpretiert werden, was die Kommunikation erschwert.

Bei den PriMa kam es gemäss verschiedenen Aussagen nicht zur befürchteten grossen Fluktuation. Der Anteil privater Mandatsträgerinnen und Mandatsträger liegt konstant bei gut 25%. Mit den **PriMa-Fachstellen**, welche bei den Sozialdiensten angesiedelt sind, besteht zudem eine Schnittstelle, welche nicht optimal gelöst ist. Eine Eingliederung in die KESB und damit eine Überführung in kantonale Trägerschaft verbunden mit der Umlenkung der entsprechenden Ressourcen sollte geprüft werden. In der aktuellen Struktur haben die privaten Mandatstragenden mehrere Kontaktpersonen (Fachstelle und KESB), deren Aufgaben und Kompetenzen sich ihnen nicht immer erschliessen.

Die **Steuerung** des Systems hat sich bewährt, insofern die Unabhängigkeit der Behördenentscheide sichergestellt und gleichzeitig ein kohärentes Teilsystem KESB stabilisiert werden konnten. Für letzteres steht die reibungslose Ablösung von vier Präsidien innert Jahresfrist. In der längerfristigen Entwicklung sollten die Funktionen der Selbststeuerung (durch die GL) und der Aufsicht (durch den Kanton) aber stärker getrennt werden.

Im **Gesamtsystem des Kindes- und Erwachsenenschutzes**, das auch die kommunalen Sozialdienste und zahlreiche weitere Einrichtungen verschiedener Träger umfasst, finden sich zahlreiche Schnittstellen, welche sowohl die Fallsteuerung (Übergänge zwischen freiwillig-präventivem und zivilrechtlichem System) wie die Gesamtsteuerung erschweren. Dazu gehören insbesondere die Finanzierung auf zwei verschiedenen Ebenen (Kanton, Gemeinden) und die Zuordnung des Systems zu den Budgets verschiedener Direktionen auf Kantonsebene. Eine Reduktion dieser Schnittstellen – möglicherweise im Rahmen der Direktionsreform – würde es ermöglichen, das Gesamtsystem einfacher zu gestalten.

8.4 Ausblick

In Bezug auf die drei Zielebenen lässt sich sagen, dass die kantonale Organisation der KESB die gesetzlichen Vorgaben erfüllt und soweit stabilisiert ist, wie dies bei einer Reform dieses Umfangs nach vier Jahren überhaupt erwartet werden kann. Aus Sicht der Evaluatoren lassen sich die prioritären Bereiche der weiteren Entwicklung wie folgt zusammenfassen:

- strukturell: die Verbesserung der Zusammenarbeit im Gesamtsystem des Kindes- und Erwachsenenschutzes. In diesem Zusammenhang geht es vorab um die Gestaltung des Rahmens, innerhalb dessen die KESB mit den Sozialdiensten als ihren wichtigsten Partnern zusammenarbeiten, namentlich um die Finanzierung des Gesamtsystems.
- materiell: die Vertiefung der interdisziplinären Zusammenarbeit innerhalb der Standorte und auf kantonaler Ebene sowie die Entwicklung einer gemeinsamen Rechts- bzw. KES-Kultur. Dies bedingt, dass die Ressourcen aus der organisationalen Aufbauarbeit entsprechend umdisponiert werden können.

Auch in den nächsten Jahren noch werden diese Entwicklungen im einem politisch und medial unruhigen Umfeld stattfinden müssen. Eine angemessene Ausstattung mit ideellen (politische Unterstützung) und materiellen Ressourcen (Finanzierung und Infrastruktur) ist Voraussetzung dafür, dass die KESB sich prioritär ihrem eigentlichen Geschäft – der Entscheidung über Hilfsmassnahmen im Kindes- und Erwachsenenschutz – zuwenden können.

Anhang A: Liste der Interviewpartner

KESB Präsidenten	Interviewpartner	Funktion
Seeland	Liliane Zurflüh Thomas Nydegger	Präsidentin Vize-Präsident
Oberaargau	Regula Weissmüller Andreas von Wartburg	Präsidentin Vize-Präsident
Mittelland-Süd	Adrian Brand	Präsident
Berner Jura	Cédéric Maschietto	Präsident
Oberland Ost	Antje Stagneth	Präsidentin
Biel/Bienne	Henriette Kämpf	Präsidentin
Mittelland-Nord	Michal Hasler	Präsidentin
Bern	Charlotte Christener	Präsidentin
Oberland West	Ursula Reichenbach	Präsidentin
Emmental	Verena Schwander	Präsidentin
Thun	Thomas Büchler	Präsident
Bürgerliche KESB	Theres Stämpfli	Präsidentin

KESB Revisoratsleiter/innen	Interviewpartner
Bern	Bernhard Süess
Oberland West	Rahel Rohr
Thun	Lorenzo Presotto

Fokusgruppengespräch BKSE

Fokusgruppengespräch mit:

- Ester Meier, Leiterin Amt für Erwachsenen- und Kinderschutz, Stadt Bern
- Bruno Bianchet, Abteilungsleiter Erwachsenen- und Kinderschutz Stadt Biel
- Thomas Eggler, Leiter Sozialdienst Region Trachselwald, Huttwil
- Heinz Lüthi, Leiter Sozialdienste, Lyss
- Daniel Bock, Leiter Abteilung Soziales, Ostermundigen
- Béatrice Aerni, Dienstleiterin Sozialdienst für Kinder und Jugendliche, Stadt Thun
- Ursula Schnyder, Leiterin Regionaler Sozialdienst Belp
- Sandro Stettler, Abteilungsleiter Soziale Dienste, Wohlen

Sozialdienste	Interviewpartner	Funktion
Sozialdirektion Burgdorf	Rosmarie Dietrich	Co-Leitung KES, Abklärungen
Sozialdienst Region Jegenstorf	Sabine Eicher	Stv. Leiterin
Sozialdienst Spiez	Kurt Berger	Leiter SD
Sozialdienst Niederbipp	Urs Frey	Leiter Regionaler Sozialdienst
Sozialdienst Köniz	Tobias Sieber	Leiter Dienstzweig Kindes- und Erwachsenenschutz

Sozialdienst Aarberg	Judith Schweiss	Leiterin Sozialdienst
Amt für Erwachsenen- und Kinderschutz (EKS)	Ester Meier	Abteilungsleiterin
Sozialdienst Zulg (Steffisburg)	Marc Hüppi	Leiter der Abteilung Soziales
Service Social régional La Neuveville (SSRN)	Alain Desbiolles	Responsable SSRN
SD Region Jungfrau	Brigitte Mussi	Mitglied der Geschäftsleitung
Service d'action sociale Cour-telary SASC	Véronique Stofer	Directrice

KJA	Interviewpartner	Funktion
	Andrea Weik	Amtsvorsteherin
	Matthias Kuhn	Inspektor
	Verena Allenbach	Leiterin Zentrale Dienste

GL KESB	Interviewpartner	Funktion
	Thomas Büchler	Vorsitz GL KESB
	Daniel Janett	Ständiger Sekretär der GL

Anhang B: Massnahmenstatistik 2015 und 2016

Massnahmen Kinder 2015	OW	OO	Thun	MS	MN	Bern	OA	EM	Seeland	Biel	BJ	bB	Kanton
Art. 306 ZGB	25	13	35	46	49	38	6	306	26	39	24	1	608
Art. 307 ZGB	5	27	66	77	92	57	52	80	46	108	10	6	626
Art. 308 ZGB	157	195	481	594	612	541	480	334	246	788	419	29	4876
Art. 310 ZGB	17	9	35	71	64	53	59	37	32	105	30	4	516
Art. 310, 311 ZGB		2	1		3	4	3		3	4			20
Art. 314a ^{bis} ZGB	1	2	4	3	4	1			2	2			19
Art. 318, 324, 325 ZGB	9	1	16	10	7	20	7	2	10	11	4		97
327a ZGB	14	8	12	15	11	20	12	7	11	18	8	1	137
Art. 17, 18 BG HAÜ			5		2			1			1		9
Total 2015 (Personen)	196	235	538	672	692	609	509	675	304	879	461	31	5801

Massnahmen Kinder 2016	OW	OO	Thun	MS	MN	Bern	OA	EM	Seeland	Biel	BJ	bB	Kanton
Art. 306 ZGB	17	16	33	42	42	32	7	494	23	46	26	4	782
Art. 307 ZGB	23	26	92	74	105	76	50	105	49	132	10	5	747
Art. 308 ZGB	164	180	481	586	611	559	454	324	261	828	453	31	4932
Art. 310 ZGB	18	12	30	51	69	61	52	34	32	100	30	2	491
Art. 310, 311 ZGB		2			3	5	2	1	3	4	1		21
Art. 314a ^{bis} ZGB		2	4		3	2	1		4	4			20
Art. 318, 324, 325 ZGB	10	2	15	14	14	14	17	4	9	14	9		122
327a ZGB	11	5	9	14	11	18	14	14	9	15	9	1	130
Art. 17, 18 BG HAÜ			1	1	3		1	1	2		1		10
Total 2016 (Personen)	193	217	529	650	689	608	482	854	319	926	493	36	5996

Massnahmen Erwachsene 2015	OW	OO	Thun	MS	MN	Bern	OA	EM	Seeland	Biel	BJ	bB	Kanton
Art. 392 392 aZGB			1			1		1		2			5
Art. 392 ZGB	4			1	4	1			1	2			13
Massgeschneiderte Beistandschaften	565	540	966	1159	1250	1819	881	1083	598	1328	738	70	10997
Art. 393 ZGB Begleitbeistandschaft	44	24	286	238	243	691	92	39	42	69	47	20	1835
Art. 394 ZGB Vertretungsbeistandschaft	553	521	937	1115	1232	1794	841	1059	588	1294	698	64	10696
Art. 396 ZGB Mitwirkungsbeistandschaft	39	5	28	30	41	2	33	7	7	23	14	5	234
Art. 398 Umfassende Beistandschaft	19	39	178	155	28	90	168	45	8	144	229	51	1154
Art. 403 ZGB	7		4	10	5	1	6	15	5		4	2	59
Total (Personen)	585	579	1144	1315	1281	1908	1049	1134	607	1475	968	121	12166

Massnahmen Erwachsene 2016	OW	OO	Thun	MS	MN	Bern	OA	EM	Seeland	Biel	BJ	bB	Kanton
Art. 392 ZGB	3		1	2	2	1							9
Massgeschneiderte Beistandschaften	589	570	1002	1231	1332	1874	866	1081	610	1478	858	71	11562
Art. 393 ZGB Begleitbeistandschaft	45	22	279	233	241	675	110	46	70	88	52	20	1881
Art. 394 ZGB Vertretungsbeistandschaft	578	554	973	1191	1310	1852	834	1054	594	1433	812	67	11252
Art. 396 ZGB Mitwirkungsbeistandschaft	42	6	28	28	42	1	34	8	11	30	15	6	251
Art. 398 ZGB Umfassende Beistandschaft	20	36	174	128	15	89	153	34	6	84	219	50	1008
Art. 403 ZGB	7		5	8	9		4	3	3	1	4	1	45
Art. 449a ZGB									1				1
Gesamtergebnis	608	605	1176	1360	1348	1962	1019	1116	616	1561	1078	121	12570

Literaturverzeichnis

Affolter, Kurt (2006)

Doppelunterstellung von professionellen vormundschaftlichen Mandatsträger(inne)n in öffentlichen Verwaltungen am Beispiel der Stadt Luzern. Zeitschrift für Vormundschaftswesen, 61: 232-241.

Bohnsack, Ralf, Aglaja Przyborski und Burkhard Schäffer (2010)

Das Gruppendiskussionsverfahren in der Forschungspraxis. Opladen: Budrich.

Dörflinger, Peter (2011)

«Der Berg wird steiler, wenn du näher kommst». Zeitschrift für Kindes- und Erwachsenenschutz: 447-470.

Ecoplan / HES-SO Valais-Wallis (2013)

Monitoring Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutzgesetzes im Kanton Bern.

Ecoplan / HES-SO Valais-Wallis (2015)

Evaluation Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutzgesetzes im Kanton Bern, Bericht 1. Evaluationsphase.

Empiricon (2016)

Personalbefragung 2015, Auswertungsbericht Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde.

Emprechtinger, Julia et al. (2016)

Les autorités de protection en Suisse romande – premières expériences comparées. Zeitschrift für Kindes- und Erwachsenenschutz / Revue de la protection des mineurs et des adultes, 71: 26-45.

Emprechtinger, Julia und Peter Voll (2017)

Interprofessional collaboration: strengthening or weakening social work identity?, in Webb, Stephen (Hg.), Professional Identity and Social Work. London: Routledge. S. 136-150.

Emprechtinger, Julia und Peter Voll (im Druck)

Disziplinarität, Interdisziplinarität, Transdisziplinarität. Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde als organisationaler Rahmen für professionelle Profilierung, in Neuhaus, Lukas und Oliver Käch (Hg.), Professionalität im Kontext von Institution und Organisation. Weinheim: Beltz. S. 101-129.

Estermann, Josef (2013)

Reanalyse der Fallzahlen im Erwachsenenschutzrecht. Zeitschrift für Kindes- und Erwachsenenschutz, 68: 71-78.

Estermann, Josef und Walter Fuchs (2016)

Zu Häufigkeit und Determinanten rechtlicher Betreuung – Eine vergleichende Analyse von Daten aus Deutschland, Österreich und der Schweiz: Zeitschrift für Rechtssoziologie. 36: 154.

Flick, Uwe (2006)

Interviews in der qualitativen Evaluationsforschung, in Flick, Uwe (Hg.), Qualitative Evaluationsforschung. Reinbek/Hamburg: Rowohlt. S. 214-232.

- Grosser Burgerrat (2012)
Reglement über die Organisation des burgerlichen Kindes- und Erwachsenenschutzes
- Häfeli, Christoph (2012)
Familiengerichte im Kanton Aargau als Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden.
Fampra.ch, 13: 1001-1019.
- Häfeli, Christoph (2013)
Grundriss zum Erwachsenenschutzrecht. Bern: Stämpfli.
- Hausheer, Heinz, Regina E. Aebi-Müller und Thomas Geiser (2010)
Das neue Erwachsenenschutzrecht. Bern: Stämpfli.
- Hechter, Michael (1987)
Principles of group solidarity. Berkeley Calif.: University of California Press.
- Helfferrich, Cornelia (2014)
Leitfaden- und Experteninterviews, in Baur, Nina und Jörg Blasius (Hg.), Handbuch
Methoden der empirischen Sozialforschung. Wiesbaden: Springer VS. S. 559-574.
- Kantonales Jugendamt KJA (2012)
Organisation und Stellenprofile der KESB.
- Kantonales Jugendamt KJA (2017)
Fachbericht. Optimierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung im Kanton Bern.
- Kokes (2017)
KOKES-Statistik 2016. Anzahl Personen mit Schutzmassnahmen. Zeitschrift für Kindes-
und Erwachsenenschutz: 369-375.
- Lipsky, Michael (1980)
Street Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services. New York:
Russell Sage Foundation.
- Olson, Mancur (1965)
The logic of collective action: public goods and the theory of groups. Cambridge Mass.:
Harvard University Press.
- StremLOW, Jürgen (2001)
Grosse statistische Unterschiede in der Vormundschaftspraxis der Kantone. Zeitschrift
für Vormundschaftswesen, 56: 267-279.
- StremLOW, Jürgen et al. (2002)
Weiterentwicklung der schweizerischen Vormundschaftsstatistik. Luzern: HSA
Hochschule für Soziale Arbeit.
- Vogel, Urs und Diana Wider (2010)
Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde als Fachbehörde – Personelle Ressourcen,
Ausstattung und Trägerschaftsformen. Zeitschrift für Kindes- und Erwachsenenschutz.,
65: 5 - 20.

Voll, Peter (2013)

Sozialwissenschaftliche Grundlagen, in Büchler, Andrea et al. (Hg.), Famkomm
Erwachsenenschutz. Bern: Stämpfli. S. 31-48.

Wider, Diana (2013)

Multi-, inter- oder transdisziplinäre Zusammenarbeit in der Kindes- und
Erwachsenenschutzbehörde - Begriffe, Bedingungen und Folgerungen, in Rosch, Daniel
und Diana Wider (Hg.), Zwischen Schutz und Selbstbestimmung. Festschrift für
Professor Christoph Häfeli zum 70. Geburtstag. Bern: Stämpfli Verlag. S. 85-101.