

Zeitschrift: Curaviva : Fachzeitschrift
Herausgeber: Curaviva - Verband Heime und Institutionen Schweiz
Band: 86 (2015)
Heft: 2: Tiere im Heim : wie Hühner, Hunde und Geissen den Menschen helfen

Artikel: Kinder- und Erwachsenenschutzbehörden : trotz widrigen Startbedingungen vom ersten Tag an funktionsfähig
Autor: Wider, Diana
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-804554>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 05.05.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Kinder- und Erwachsenenschutzbehörden

Trotz widrigen Startbedingungen vom ersten Tag an funktionsfähig

In den vergangenen Wochen und Monaten sind die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (Kesb) in den Fokus der Kritik geraten. Unsere Autorin würdigt die bisherige Arbeit der Kesb, beschreibt aktuelle Herausforderungen und benennt Handlungsbedarf.

Von Diana Wider*

Harsche Vorwürfe wie «fehlende Bürgernähe», «Behördenwillkür», «zu lange Bearbeitungsdauer», «übertriebener Formalismus», «Fehlentscheide» und andere mehr verunsichern nicht nur die Kesb-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter, sondern auch die von den Schutzmassnahmen betroffenen Personen und ihre Angehörigen sowie die Fachorganisationen, die mit den Kesb zusammenarbeiten. Deshalb ist es angezeigt, die Arbeit der Kesb zu analysieren und zu untersuchen, wo die Kritik berechtigt ist und welche Optimierungen nötig sind.

Gründe für den Systemwechsel

Ein wesentliches Ziel der Reform vom Vormundschaftswesen zum Kindes- und Erwachsenenschutz war die Professionalisierung der Behördenorganisation – geleitet von der Einsicht, dass



*Diana Wider ist Generalsekretärin der Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (Kokes) und Professorin an der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit.

in komplexen Fällen, etwa wenn ein Kind den Eltern weggenommen werden muss, der gesunde Menschenverstand nicht reicht, sondern Fachwissen aus verschiedenen Disziplinen nötig ist.

Neben der Kritik an der mangelnden Fachlichkeit und Unabhängigkeit der Miliz- und Laiengremien war für den Systemwechsel der Umstand ausschlaggebend, dass die Aufgaben der Behörde mit dem neuen Recht quantitativ massgeblich erweitert und qualitativ anspruchsvoller wurden. Zur Professionalität gehört neben Fachlichkeit auch Routine und damit eine gewisse Anzahl an Fällen. Damit verbunden war die Forderung der hauptamtlichen Tätigkeit. Zudem zeigte eine Studie aus dem Jahr 2008 auf, dass Behörden mit weniger Fällen tendenziell restriktiver agieren als Behörden mit mehr Fällen.

Durch die Professionalisierung auf Behördenseite sind die Rollen der auftraggebenden strategischen Kesb und der auftragnehmenden operativen Beistände respektive Abklärer klarer. Die Wiederherstellung dieser Hierarchie war ein wichtiges Revisionsziel. Neben den ebenfalls ausgebauten Verfahrensgarantien nützt die Professionalität der Kesb respektive das mit der Wiederherstellung der Hierarchie verbundene fachliche Vier-Augen-Prinzip (oder mehr) den Betroffenen unmittelbar, weil Massnahmen nicht ein Akteur allein umsetzen kann, sondern weil sie mindestens zwei Seiten beobachten und steuern.

Gesunder Menschenverstand reicht nicht. Fachwissen aus verschiedenen Disziplinen ist nötig.

Die Ausgestaltung der Kesb

Am 1. Januar 2013 lösten 146 Kesb die 1414 Vormundschaftsbehörden ab. In der Westschweiz, wo die Vormundschaftsbehörden

>>



Kinder mit sozialen und schulischen Schwierigkeiten bekommen in Heimen Unterstützung, wenn sie in der Familie fehlt.
Über Kindeswegnahmen entscheiden die Kinder- und Erwachsenenschutzbehörden.

Foto: Maria Schmid

den in die kantonalen Gerichte integriert und bereits unter altem Recht professionalisiert waren, verlief die Umstellung auf das neue Recht praktisch reibungslos. Die aktuelle Debatte um die Kesb findet lediglich in der Deutschschweiz statt.

Bei der Ausgestaltung hatten die Kantone einen grossen Ermessensspielraum: In sechs Kantonen sind die Kesb ein Gericht (AG, FR, GE, NE, SH, VD), in den übrigen 20 Kantonen eine Verwaltungsbehörde. In sechs Kantonen sind die Kesb (inter-)kommunal organisiert (BL, LU, SG, TI, VS, ZH), in den übrigen 20 Kantonen sind die Kesb kantonal organisiert. Das Einzugsgebiet pro Kesb beträgt in den meisten Kantonen rund 50 000 Einwohnerinnen und Einwohner. Das Pensum der Behördenmitglieder ist überwiegend hauptamtlich (über 50 Stellenprozent).

Eine Kesb besteht aus einem Spruchkörper und unterstützenden Diensten. Der Spruchkörper (Entscheidungsorgan) setzt sich mehrheitlich aus Psychologen, Sozialarbeitern und Juristen zusammen. Daneben hat jede Kesb ein Revisorat, eine Kanzlei und meistens auch einen Rechts- und einen Abklärungsdienst. Insgesamt arbeiten auf einer mittelgrossen Kesb durchschnittlich 11 bis 12 Personen (aufgerechnet auf Vollzeitstellen).

Die Situation Anfang 2013

Am 1. Januar 2013 trat das neue Kindes- und Erwachsenenschutzrecht in Kraft. Gleichzeitig nahmen die Kesb ihre Arbeit auf. Für die meisten Kesb-Mitarbeitenden war es der erste Arbeitstag in diesem neuen Gremium. Eine Übergangsfrist für eine Einarbeitung war nicht vorgesehen.

Die 146 Kesb waren Anfang 2013 auf Anhieb zuständig für

- sämtliche laufenden Fälle der Vormundschaftsbehörden (schweizweit rund 125 000 Fälle: 42 000 Kindesschutzfälle und 83 000 Erwachsenenschutzfälle),
- die offenen Verfahren und Pendenzen der Vormundschaftsbehörden sowie
- alle neuen Verfahren.

Hinzu kam die Anwendung eines neuen materiellen Rechts mit einhergehenden Unsicherheiten und fehlender Praxis: neue Massnahmenarten und das Massschneidern der Aufträge an Beistände, neue Aufgaben (Behandlung von Beschwerden gegen bewegungseinschränkende Massnahmen, Validierung von Vorsorgeaufträgen, Überprüfung der fürsorgelichen Unterbringung), neue Verfahrensvorschriften (Verfahrensvertretungen, stärkere Gewichtung der Anhörung).

Parallel zur Bewältigung des Alltagsgeschäfts mussten sich die neuen Behörden intern organisieren und mit den externen Zusammenarbeitspartnern (Gemeinde, Schulen, Berufsbeistandschaften, Polizei, Heime und Einrichtungen) Schnittstellen klären.

Im ersten Halbjahr 2013 wurden die Kesb überdies mit Gefährdungsmeldungen überhäuft. Die personellen Ressourcen waren aufgrund des Spardrucks in den Kantonen überall knapp bemessen. Die Aufbauarbeiten wurden unterschätzt, der Fokus wurde in der ersten Zeit auf fachlich-rechtliche Umsetzungsfragen des neuen Rechts gelegt. Alle diese Faktoren haben von

Beginn weg zu einer massiven Überlastung und damit verbundenen Folgeproblemen geführt.

Pro Kesb werden durchschnittlich ungefähr 1000 laufende Fälle geführt. Daneben sind die Kesb für zahlreiche andere Massnahmen zuständig (fürsorgeliche Unterbringungen, Unterhaltsverträge, Validierung von Vorsorgeaufträgen). Ab Juli 2014 mussten die Kesb auch die Neuerungen der Sorgerechtsrevision umsetzen und innert dreier Jahre, das heisst bis Ende 2015, müssen sie die rund 83 000 altrechtlichen Erwachsenenschutz-Massnahmen in neurechtliche Massnahmen umwandeln.

Die Kesb kommen erst zum Zug, wenn Massnahmen nicht einvernehmlich zustande kommen.

Beschwerderecht nein, Einbindung ja

Dass die Kosten für eine professionelle Behörde höher sind als für die Milizbehörden, war von Anfang an klar. Die Finanzierung der Massnahmen ist kantonal geregelt: Entweder übernehmen die Kantone, die Gemeinden und

Kantone gemeinsam oder die Gemeinden die Kosten für die von den Kesb angeordneten Massnahmen.

Kostenpflichtige Gemeinden haben gemäss Bundesgericht zwar kein Beschwerderecht gegen einen Kesb-Entscheid, sind aber auf andere Weise in die Entscheidungsfindung einzubinden. Auf jeden Fall ist den Gemeinden ein Informations- und Anhörungsrecht zu gewähren, jedoch kein Akteneinsichtsrecht. Der Unmut der Gemeinden, zahlen zu müssen ohne mitentscheiden zu können, ist nachvollziehbar. Die Lösung ist aber nicht über ein Beschwerderecht zu suchen, sondern die Kantone müssen sich bei Bedarf Lastenausgleichsmodelle überlegen. Der Einbezug der lokalen Behörden ist wichtig bei der Sachverhaltsabklärung, nicht aber bei der Entscheidung.

Aufgabenteilung zwischen Kesb und Gemeinden

Für «einfache» Fälle sind die Gemeinden nach wie vor selbst zuständig. Eltern, die bei der Erziehung der Kinder Unterstützung benötigen, können sich wie unter altem Recht beim Sozialdienst der Gemeinde melden; je nach Unterstützungsbedarf kann dort eine Beratung erfolgen oder eine sozialpädagogische Familienbegleitung vermittelt werden. Hat eine erwachsene Person zunehmend Mühe mit den Finanzen, kann auch sie sich weiterhin bei der Gemeinde melden, die ihr entweder eine freiwillige Lohnverwaltung anbietet oder sie an den Treuhanddienst der Pro Senectute verweist.

Die Kesb kommen als letztes Glied in der Versorgungskette erst zum Zug, wenn Massnahmen nicht einvernehmlich zustande kommen oder gegen den Willen der Betroffenen ausgesprochen werden müssen. Häufig geht es dann

um Besuchsrechtsstreitigkeiten, um den Entzug der Handlungsfähigkeit betreffend Einkommensverwaltung oder um eine Kindeswegnahme gegen den Willen der Eltern. Aber auch in solchen Fällen sind Gemeinden und lokale Stellen mit einzubeziehen, namentlich bei der Sachverhaltsermittlung und der Klärung, welches Wissen über die Familie in der Gemeinde vorhanden ist und welche Unterstützungsangebote vor Ort bestehen. Diese Aufgabenteilung ist sinnvoll, muss sich aber noch besser einspielen. Wenn Gemeinden ihre Unterstützungsange-

Dass die Kosten für eine professionelle Behörde höher sein werden, war von Anfang an klar.

Schutz für hilfsbedürftige Kinder und Erwachsene

Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (Kesb) sind zuständig für die Anordnung von Schutzmassnahmen für hilfsbedürftige Kinder und Erwachsene. Sie sind interdisziplinär zusammengesetzte spezialisierte Fachbehörden mit mindestens drei nach fachlichen Kriterien gewählten Mitgliedern. Je nach Kanton sind sie gerichtliche Behörden oder reine Verwaltungsbehörden, die auf kantonaler oder (inter-)kommunaler Ebene organisiert sind. Die Schutzmassnahmen werden möglichst im Einvernehmen mit den Eltern oder Betroffenen angeordnet, nötigenfalls auch gegen deren Willen. Eine Übersicht über die Kesb gibt es unter www.kokes.ch > Dokumentation > Revision Vormundschaftswesen.

■ Kokes

Die Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz ist der Dachverband der Aufsichtsgremien über die Kesb. Sie koordiniert zwischen den Kantonen, gibt gegebenenfalls Im-

pulse und ist für die Zusammenarbeit mit dem Bund verantwortlich. Sie gibt Empfehlungen ab, hat aber keine Kontroll- oder Aufsichtsfunktion (www.kokes.ch).

■ Beistand/Beiständin

Der Beistand oder die Beiständin begleitet die schutz- oder hilfsbedürftige Person im Auftrag der Kesb. Es gibt professionelle Beistände (meistens Sozialarbeiter), die bis zu 100 oder gar 120 Personen begleiten, oder private Beistände, die ein bis zwei Mandate führen. Die privaten Beistände sind entweder Angehörige oder Personen im Rahmen von Freiwilligenarbeit.

■ Beschwerdeinstanz

Gegen die Entscheide der Kesb kann eine Beschwerde eingereicht werden, die von einem Gericht beurteilt wird. Dieses Recht steht der betroffenen Person sowie ihr nahestehenden Personen zu.

bote im Bereich der persönlichen Hilfe streichen, werden die Kesb zum ersten Glied in der Versorgungskette, was nicht im Sinn des Gesetzes ist. Das gute Verhältnis zu den Gemeinden ist zentral für die Akzeptanz der Kesb und ihrer Arbeit. Deshalb schenken die Kesb dem sachgerechten Einbezug und der guten Zusammenarbeit mit den Gemeinden und lokalen Stellen eine

grosse Beachtung. Die diesbezügliche Zusammenarbeit war bislang mangelhaft, was zum Teil mit den beschränkten personellen Ressourcen zu tun hatte.

Aus der geschilderten Rollenverteilung geht hervor, dass die lokalen Instanzen nach

wie vor die nötige Nähe zu den Betroffenen gewährleisten, während die Distanz der Kesb zu ihnen unabhängige und unbefangene Entscheide im Sinn der Rechtssicherheit erlaubt. In der Praxis müssen aber die Verständigung zwischen den beteiligten Stellen und das jeweilige Rollenverständnis noch verbessert werden.

Der Aufbau der Behörde ist gelungen. Noch nicht alle Probleme sind gemeistert.

Aktuelle Herausforderungen und Handlungsbedarf

Die bisherige Arbeit der Kesb zeigt auf verschiedenen Ebenen Handlungsbedarf:

- **Umgang mit den Ressourcen:** Die zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen sind in allen Kantonen knapp, vereinzelt auch ungenügend. Zwischen Qualität und Effizienz besteht eine gewisse Spannung. Sie ist mit «Mut zu pragmatischem Vorgehen» zu lösen.
- **Organisationsaufbau und -entwicklung:** Die internen Strukturen und Abläufe der Kesb müssen evaluiert und optimiert werden. Nichtjuristische Disziplinen müssen sich stärker einbringen.
- **Finanzierung der Massnahmen:** Kostenpflichtige Gemeinden sind in die Entscheidungsfindung einzubinden, insbesondere ist den Gemeinden ein Informations- und Anhörungsrecht zu

gewähren. Sich dabei auf den Datenschutz zu stützen, ist wenig zielführend. Je nach Kanton sind die Finanzierungsmodelle zu überprüfen, allenfalls sind auch innerkantonale Lastenausgleichsmodelle zu diskutieren.

- **Zusammenarbeit der Kesb mit den Gemeinden:** Die Gemeinden sind im Rahmen der persönlichen Hilfe gemäss Sozialhilfegesetz für die sogenannten einfachen oder einvernehmlichen Fälle zuständig; die Kesb kommt nur zum Zug, wenn freiwillige Unterstützungsmassnahmen nicht greifen respektive Massnahmen gegen den Willen der Person angeordnet werden müssen. Diese Zuständigkeitsabgrenzung muss verbessert werden.
- **Kommunikation mit Betroffenen und Angehörigen:** Die Kesb sollten ihre Entscheide so formulieren, dass die Adressaten (die Eltern oder betroffene Personen) nachvollziehen können, aus welchen Gründen und mit welchem Ziel Massnahmen angeordnet wurden und was gegeben sein muss, damit sie wieder aufgehoben werden kann.
- **Diskussion über Qualität:** Um für die Zukunft ein gemeinsames Verständnis über die Qualität im Kindes- und Erwachsenenschutz zu erreichen, wird angeregt, dass die verschiedenen Akteure (Kesb, Beistände, Heime und Institutionen, Schulen) zusammensitzen und sich darüber unterhalten.

Respekt und Wohlwollen

Der Aufbau der Behördenorganisation ist gelungen, die Kesb sind trotz widriger Startbedingungen seit dem ersten Tag funktionsfähig. Nach zwei Jahren sind (erwartungsgemäss) noch nicht alle Herausforderungen gemeistert. Aktuelle Missstände sind kooperativ zu beheben. Jede Region muss für sich analysieren, welche Punkte am vordringlichsten sind, und dort ansetzen. Wichtig ist ein gemeinsames Vorgehen aller involvierten Akteure.

Das Engagement der Kesb-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter, die unter schwierigsten Rahmenbedingungen seit zwei Jahren Wege suchen, ihre Arbeit im Interesse der betreuten Personen umzusetzen, ist zu würdigen. Diesen Personen gebührt Respekt und Wohlwollen. ●