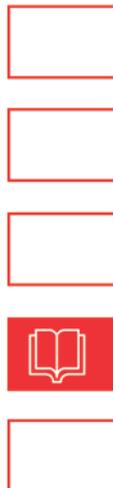


Andreas von Wartburg

# Zusammenarbeit zwischen den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden und den Sozialdiensten im Kanton Bern

Eine qualitative Untersuchung nach fünfjähriger Praxis

Masterarbeit (Master of Advanced Studies MAS) der Berner Fachhochschule – Soziale Arbeit  
Oktober 2017



Sozialwissenschaftlicher Fachverlag Edition Soziothek

Edition Soziothek  
c/o Berner Fachhochschule BFH  
Soziale Arbeit  
Hallerstrasse 10  
3012 Bern  
www.soziothek.ch

Andreas von Wartburg: Zusammenarbeit zwischen den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden und den Sozialdiensten im Kanton Bern. Eine qualitative Untersuchung nach fünfjähriger Praxis

ISBN 978-3-03796-657-0



Dieses Werk wurde unter einer Creative-Commons-Lizenz veröffentlicht.

Lizenz: CC-BY-NC-ND 4.0

Weitere Informationen: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Sie dürfen:

Teilen — das Material in jedwedem Format oder Medium vervielfältigen und weiterverbreiten

Unter folgenden Bedingungen:

Namensnennung — Sie müssen angemessene Urheber- und Rechteangaben machen, einen Link zur Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden. Diese Angaben dürfen in jeder angemessenen Art und Weise gemacht werden, allerdings nicht so, dass der Eindruck entsteht, der Lizenzgeber unterstütze gerade Sie oder Ihre Nutzung besonders.

Nicht kommerziell — Sie dürfen das Material nicht für kommerzielle Zwecke nutzen.

Keine Bearbeitungen — Wenn Sie das Material remixen, verändern oder darauf anderweitig direkt aufbauen, dürfen Sie die bearbeitete Fassung des Materials nicht verbreiten.

Jede der vorgenannten Bedingungen kann aufgehoben werden, sofern Sie die Einwilligung des Rechteinhabers dazu erhalten.

Diese Lizenz lässt die Urheberpersönlichkeitsrechte nach Schweizer Recht unberührt.

# **Zusammenarbeit zwischen den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden und den Sozialdiensten im Kanton Bern**

Eine qualitative Untersuchung nach fünfjähriger Praxis

Masterarbeit

im Rahmen des Master of Advanced Studies (MAS)

in

Integratives Management

eingereicht am

Fachbereich Soziale Arbeit  
der Berner Fachhochschule

von

**Andreas von Wartburg**

Erstgutachter

Prof. Dr. Michael Herzka

Zweitgutachter

Prof. Marco Zingaro

27. Oktober 2017

## Dank

Ich danke all denjenigen, die mich bei der Erstellung dieser Masterarbeit unterstützt haben. Besonders erwähnen möchte ich hier:

Meine beiden Betreuungspersonen Prof. Dr. Michael Herzka und Prof. Marco Zingaro, Dozenten an der Berner Fachhochschule, für die fachliche Begleitung und kompetente Unterstützung,

die Teilnehmenden der fünf Gruppeninterviews, welche durch ihre offenen und transparenten Schilderungen massgebend zu den inhaltlichen Erkenntnissen der Masterarbeit beigetragen haben,

meinen Arbeitskolleginnen und -kollegen, welche während meinen Abwesenheiten zusätzliche Aufgaben übernommen haben,

Anna Kaeser für das sorgfältige Lektorat und Korrektorat des Textes,

meiner Partnerin Andrea Lüthi, die stets ein offenes Ohr hatte für allerlei Fragen im ganzen Entstehungsprozess dieser Masterarbeit.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Abbildungsverzeichnis</b> .....	<b>VI</b>
<b>Tabellenverzeichnis</b> .....	<b>VII</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	<b>VIII</b>
<b>Abstract</b> .....	<b>X</b>
<b>1. Einleitung und Problemstellung</b> .....	<b>1</b>
1.1 Ziel und Anliegen der Masterarbeit.....	1
1.2 Persönlicher Bezug des Autors zum Thema.....	2
1.3 Aufbau und Schwerpunkte der Masterarbeit.....	3
1.4 Abgrenzungen.....	3
<b>2. Kindes- und Erwachsenenschutz im Kanton Bern</b> .....	<b>4</b>
2.1 Umsetzung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts .....	4
2.2 Zielsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutzes .....	5
2.3 Organisation.....	6
2.3.1 Organisation der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden .....	6
2.3.2 Organisation der Sozialdienste.....	6
2.4 Kernaufgaben der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden und der Sozialdienste.....	6
<b>3. Fragestellung</b> .....	<b>8</b>
3.1 Erkenntnisinteresse.....	8
<b>4. Theoretischer Teil</b> .....	<b>8</b>
4.1 Entwicklung des St. Galler Management-Modells.....	8
4.1.1 Visualisierung des St. Galler Managementmodells.....	9
4.1.2 Zentrale Begriffe des St. Galler Managementmodells .....	10
4.2 Das St. Galler Managementmodell und die vorliegende Untersuchung .....	21
<b>5. Befunde aus Evaluationsberichten zur Umsetzung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts</b> .....	<b>21</b>
5.1 Monitoring Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutzgesetzes im Kanton Bern – Schlussbericht zur Übergangsphase .....	22
5.1.1 Befunde mit Bedeutung für die Zusammenarbeit.....	22
5.1.2 Erkenntnisse für die weitere Untersuchung der Zusammenarbeit.....	23
5.2 Evaluation Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutzgesetzes im Kanton Bern .....	24

5.2.1	Befunde aus dem Bericht der ersten Evaluationsphase mit Bedeutung für die Zusammenarbeit .....	24
5.2.2	Erkenntnisse für die weitere Untersuchung der Zusammenarbeit.....	25
5.2.3	Schlussbericht der Evaluation .....	26
5.3	Bund .....	27
5.3.1	Befunde mit Bedeutung für die Zusammenarbeit.....	27
5.3.1.1	Auswirkungen der Revision auf die Fallzahlen und die Kosten.....	27
5.3.1.2	Einbezug der Gemeinden in die Verfahren der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden .....	28
5.3.2	Erkenntnisse für die weitere Untersuchung der Zusammenarbeit.....	30
5.3.2.1	Finanzen .....	30
5.3.2.2	Handbücher und Arbeitshilfen .....	30
5.3.2.3	KESB-Bashing, Kommunikation und Medienarbeit.....	31
5.4	Kanton St. Gallen.....	31
5.4.1	Befunde mit Bedeutung für die Zusammenarbeit.....	32
5.4.1.1	Abklärungen von Gefährdungsmeldungen .....	32
5.4.1.2	Zusammenarbeit mit den Berufsbeistandschaften.....	32
5.4.1.3	Zusammenarbeit mit den Gemeinden .....	32
5.4.2	Erkenntnisse für die weitere Untersuchung der Zusammenarbeit.....	32
5.4.2.1	Zuständigkeit für die Abklärung von Gefährdungsmeldungen .....	33
5.4.2.2	Organisation der Berufsbeistandschaften.....	33
5.4.2.3	Einheitliche Organisationsmodelle versus regionale Gegebenheiten.....	33
5.5	Kanton Aargau .....	34
5.5.1	Befunde mit Bedeutung für die Zusammenarbeit.....	34
5.5.1.1	Handbuch Abklärungen.....	34
5.5.1.2	Optimierungsmassnahmen .....	34
5.5.2	Erkenntnisse für die weitere Untersuchung der Zusammenarbeit.....	35
5.5.2.1	Handbuch Abklärungen.....	35
5.5.2.2	Projekt Optimierungsmassnahmen.....	35
5.6	Kanton Zürich.....	35
5.6.1	Befunde mit Bedeutung für die Zusammenarbeit.....	36
5.6.2	Erkenntnisse für die weitere Untersuchung der Zusammenarbeit.....	36
5.7	Konferenz für Kindes und Erwachsenenenschutz .....	37
5.7.1	Befunde mit Bedeutung für die Zusammenarbeit.....	37
5.7.2	Erkenntnisse für die weitere Untersuchung der Zusammenarbeit.....	38
5.8	Würdigung der Sachverständigenberichte.....	39

<b>6.</b>	<b>Empirische Untersuchung.....</b>	<b>41</b>
6.1	Konzeption und Methode zur Bearbeitung der Fragestellung .....	41
6.1.1	Forschungsdesign.....	41
6.1.2	Forschungsmethode .....	41
6.1.3	Forschungsfeld .....	42
6.1.4	Auswahl der Forschungsgruppenteilnehmenden.....	43
6.1.4.1	Sozialdienste.....	43
6.1.4.2	Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden .....	43
6.1.4.3	Kantonales Jugendamt.....	44
6.1.4.4	Gemeinsame Retraite .....	44
6.1.5	Vertraulichkeit und Datenschutz.....	44
6.1.6	Datenanalyse .....	44
6.2	Erkenntnisse aus den Gruppeninterviews .....	46
6.2.1	Rollenverständnis.....	46
6.2.1.1	Fragestellung .....	46
6.2.1.2	Erkenntnisse aus der Untersuchung.....	47
6.2.1.3	Fazit und Handlungsempfehlungen.....	48
6.2.2	Kommunikation, Kooperation und Beziehungspflege .....	48
6.2.2.1	Fragestellung .....	48
6.2.2.2	Erkenntnisse aus der Untersuchung.....	48
6.2.2.3	Fazit und Handlungsempfehlungen.....	49
6.2.3	Einheitlichkeit versus individuelle oder Ausgestaltung.....	50
6.2.3.1	Fragestellung .....	50
6.2.3.2	Erkenntnisse aus der Untersuchung.....	50
6.2.3.3	Fazit und Handlungsempfehlungen.....	53
6.2.4	Auswirkungen der Verordnung über die Zusammenarbeit der kommunalen Dienste mit den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden und die Abgeltung der den Gemeinden anfallenden Aufwendungen auf die Zusammenarbeit....	54
6.2.4.1	Fragestellung .....	54
6.2.4.2	Erkenntnisse aus der Untersuchung.....	54
6.2.4.3	Fazit und Handlungsempfehlungen.....	56
6.2.5	Auswirkung der Grösse der Sozialdienste auf die Zusammenarbeit.....	57
6.2.5.1	Fragestellung .....	57
6.2.5.2	Erkenntnisse aus der Untersuchung.....	57
6.2.5.3	Fazit und Handlungsempfehlungen.....	58
6.2.6	Strukturen der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden und der	

Sozialdienste aus organisationaler Sicht .....	59
6.2.6.1 Fragestellung .....	59
6.2.6.2 Erkenntnisse aus der Untersuchung.....	59
6.2.6.3 Fazit und Handlungsempfehlungen.....	60
6.2.7 Handbücher, Merkblätter und weitere Arbeitsinstrumente .....	61
6.2.7.1 Fragestellung .....	61
6.2.7.2 Erkenntnisse aus der Untersuchung.....	61
6.2.7.3 Fazit und Handlungsempfehlungen.....	61
6.2.8 Weitere Einzelaspekte für eine gelingende Zusammenarbeit .....	62
6.3 Gemeinsame Retraite .....	65
6.3.1 Zielsetzung, Ablauf und methodisches Vorgehen.....	66
6.3.2 Ergebnisse.....	66
6.3.2.1 Übergeordnete, gemeinsame Interessen .....	66
6.3.2.2 Leitvorstellungen für die Zusammenarbeit.....	67
6.3.3 Würdigung der Ergebnisse.....	67
<b>7. Zusammenfassung – Ergebnisse und Empfehlungen.....</b>	<b>69</b>
7.1 Beantwortung der Fragestellung .....	69
7.1.1 Bedeutung der Einheitlichkeit von Abläufen und Prozessen.....	69
7.1.2 Kommunikations- und Entscheidungsprozesse .....	69
7.1.3 Einfluss der Verordnung über die Zusammenarbeit der kommunalen Dienste mit den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden und die Abgeltung der den Gemeinden anfallenden Aufwendungen auf die Zusammenarbeit.....	70
7.1.4 Verantwortung und Aufgaben.....	71
7.2 Kriterien für eine gelingende Zusammenarbeit .....	72
<b>8. Abschluss und Ausblick.....</b>	<b>73</b>
8.1 Persönliche, kritische Reflexion.....	73
8.2 Ausblick .....	74
<b>9. Literaturverzeichnis .....</b>	<b>75</b>
<b>10. Anhang .....</b>	<b>80</b>
10.1 Anhang A: Modellgrafiken St. Galler Management-Modell .....	80
10.2 Anhang B: Datenschutzerklärung.....	84
10.3 Anhang C: Interviewleitfaden.....	85

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Kernvisualisierung der 3. Generation des St. Galler Management-Modells (Rüegg-Stürm 2005, S. 22) .....	9
Abbildung 2: Der organisationale Eisberg (Rüegg-Stürm, 2005, S. 60) .....	17
Abbildung 3: Zusammenwirken der Akteure (KOKES, 2017, S. 124) .....	39
Abbildung 4: Ablaufmodell strukturierter Inhaltsanalyse (Mayring, 2015, S. 98) .....	45

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Sozialdienste gruppiert nach Grösse; Stellenprozent Sozialarbeit (eigene Darstellung).....	57
Tabelle 2: Sozialdienste der Gruppen A und B; Stellenprozent Sozialarbeit (eigene Darstellung) .....	58
Tabelle 3: Checkliste für eine gelingende Zusammenarbeit zwischen der KESB und den SD.....	72

## Abkürzungsverzeichnis

Art.	Artikel
BKSE	Berner Konferenz für Sozialhilfe, Kindes- und Erwachsenenschutz
BSG	Bernische Systematische Gesetzessammlung
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
EKS	Erwachsenen- und Kinderschutz
ERFA	Erfahrungsaustausch
ESBV	Verordnung über die Entschädigung und den Spesenersatz für die Führung einer Beistandschaft vom 19. September 2012 (BSG 213.361)
ESR	Erwachsenenschutzrecht
GebV	Verordnung über die Gebühren der Kantonsverwaltung vom 22. Februar 1995 (BSG 154.21)
ggf.	gegebenenfalls
GL	Geschäftsleitung
i. V. m.	in Verbindung mit
JGK	Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
Kap.	Kapitel
KES	Kindes- und Erwachsenenschutz
KESB	Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde
KESG	Gesetz über den Kindes- und Erwachsenenschutz vom 1. Februar 2012 (BSG 213.316)
KESR	Kindes- und Erwachsenenschutzrecht
KESV	Verordnung über den Kindes- und Erwachsenenschutz vom 24. Oktober 2012 (BSG 213.316.1)
KJA	Kantonales Jugendamt
KOKES	Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz
lit	littera (= Buchstabe)
NGO	Non-Governmental Organization
NPO	Non-Profit-Organisation
PriMa	Private Mandatstragende
ProMa	Professionelle Mandatstragende
SAR	Sozialarbeitende
SD	Sozialdienst
SGMM	St. Galler Management-Modell

SHG	Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe vom 11. Juni 2001 (BSG 860.1)
SHV	Verordnung über die öffentliche Sozialhilfe vom 24. Oktober 2001 (BSG 860.111)
SJD	Sozialjuristischer Dienst
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
VB	Vormundschaftsbehörde
VBK	Konferenz der kantonalen Vormundschaftsbehörden (seit 1. Januar 2010 KOKES)
vgl.	vergleiche
VIBEL	Verfahren und Instrumente der individuellen Bedarfserfassung und Leistungsbemessung
ZAV	Verordnung über die Zusammenarbeit der kommunalen Dienste mit den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden und die Abgeltung der den Gemeinden anfallenden Aufwendungen vom 19. September 2012 (BSG 213.318)
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210)
ZKE	Zeitschrift für Kindes- und Erwachsenenschutz

## Abstract

Mit der Einführung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts per 1. Januar 2013 wurden in der Schweiz interdisziplinäre Fachbehörden eingeführt. Im Kanton Bern gibt es elf kantonale Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) und eine burgerliche KESB. Die KESB erfüllt ihre Aufgaben in Zusammenarbeit mit zahlreichen Verwaltungsstellen und Trägern öffentlicher Aufgaben, wobei mit den kommunalen und regionalen Sozialdiensten (SD) die bedeutendste Kooperationsbeziehung besteht. Die 68 SD haben aufgrund ihrer Entstehungsgeschichte sehr unterschiedliche Organisationsformen und Grössen und sind im Gegensatz zur KESB den Gemeinden unterstellt. Die Arbeit der KESB stand in den vergangenen Jahren schweizweit wiederholt in der öffentlichen Kritik. Verschiedene Evaluationsberichte kamen jedoch zum Schluss, dass die KESB in einem schwierigen Umfeld professionell gute Arbeit leistet aber angesichts der noch jungen Organisation Optimierungspotential besteht. In der vorliegenden Masterarbeit wurde die Zusammenarbeit zwischen der KESB und den SD im Kanton Bern untersucht. In einem ersten Teil wurde die Organisation des Kindes- und Erwachsenenschutzes im Kanton Bern dargestellt. Im zweiten, theoretischen Teil wurden anhand des St. Galler Managementmodells Aspekte von Organisationen mit Fokus auf die Zusammenarbeit mit ihren Stakeholdern erläutert. Dieses gibt eine gute Übersicht über relevante Aspekte einer Organisation und bietet sich als wertvolles Denkmuster und als Management-Landkarte an. Im dritten Teil wurden Evaluationsberichte zur bisherigen Arbeit der KESB vom Bund und verschiedenen Kantonen hinsichtlich der Zusammenarbeit der KESB mit Stakeholdern, namentlich den Abklärungsdiensten und Berufsbeistandschaften, untersucht. Im empirischen Teil wurden die bei Mitarbeitenden der SD, der KESB und dem Kantonalen Jugendamt durchgeführten qualitativen Untersuchungen erläutert. Die Untersuchung zeigt, dass sich die Zusammenarbeit der einzelnen KESB-Standorte mit den zugeordneten SD unterschiedlich aber grundsätzlich gut etabliert hat. Die von der Legislative den einzelnen Agierenden zugeordneten Rollen und Aufgaben scheinen geklärt und in der Praxis gefestigt zu sein. Die Vielfalt der festgestellten Zusammenarbeitsformen ist wahrscheinlich weniger von den strukturell unterschiedlichen Rahmenbedingungen geprägt, als vielmehr von den beteiligten Personen. Die Kommunikation zwischen den Kooperationsbeteiligten wird heterogen wahrgenommen. Die Masterarbeit schliesst mit Empfehlungen für eine gelingende Zusammenarbeit zwischen der KESB und den SD. Es wird auch auf strukturelle und organisationale Aspekte hingewiesen, welche für die Optimierung der Zusammenarbeit zwischen der KESB und den SD und für einen professionellen Kindes- und Erwachsenenschutz von Bedeutung sein könnten.

# 1. Einleitung und Problemstellung

## 1.1 Ziel und Anliegen der Masterarbeit

Aufgrund der Revision des Zivilgesetzbuches zum Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht hat der Kanton Bern per 1. Januar 2013 elf regionale und eine burgerliche KESB geschaffen. Diese lösten die bisherigen über 300 kommunalen Vormundschaftsbehörden (VB) ab. Die KESB erfüllt ihre Aufgaben in Zusammenarbeit mit zahlreichen Kooperationsbeteiligten. Im Kanton Bern erfüllen 68 kommunale oder regionale Sozialdienste<sup>1</sup> im Auftrag der KESB zentrale Aufgaben im Kindes- und Erwachsenenschutz (KES). Die SD haben unterschiedliche kommunale oder regionale Trägerschaften der zuständigen Gemeinden. Alle SD sowie verschiedene Sozialdienstleitende, Sozialbehörden und Gemeinden sind Mitglied der Berner Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (BKSE)<sup>2</sup>. Die BKSE versteht sich als Fachverband und vertritt insbesondere die Anliegen der SD gegenüber dem Kanton Bern. Die SD sind für die KESB als die wichtigsten Kooperationsbeteiligten zu betrachten, da diese im Auftrag der KESB zahlreiche Aufgaben im KES bearbeiten. Die gesetzlichen Grundlagen für diese Zusammenarbeit bildet Art. 22 des Gesetzes über den Kindes- und Erwachsenenschutz vom 1. Februar 2012 (KESG; BSG 213.316) sowie die Verordnung über die Zusammenarbeit der kommunalen Dienste mit den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden und die Abgeltung der den Gemeinden anfallenden Aufwendungen vom 19. September 2012 (ZAV; BSG 213.318). Die ZAV wird vom Regierungsrat erlassen. Dem Kantonalen Jugendamt (KJA) als Aufsichtsstelle der KESB obliegt diesbezüglich u. a. das Aushandeln der ZAV mit den Gemeinden und den zugeordneten SD. Eine gut funktionierende Zusammenarbeit zwischen der KESB und den SD ist mit Sicherheit ein zentraler Erfolgsfaktor für einen qualitativ guten KES. Das KJA als Aufsichtsstelle der KESB liess die Umsetzung des KESG im Kanton Bern während den ersten vier Jahren durch Ecoplan / HES-SO Valais-Wallis evaluieren. Im Oktober 2013 wurde dazu ein Schlussbericht zur Übergangsphase und im Juni 2015 ein Bericht zur 1. Evaluationsphase veröffentlicht. Im Herbst 2017 wird der Schlussbericht der Evaluation erwartet. Die beiden vorliegenden Berichte zeigen auf, dass die Zusammenarbeit zwischen der KESB und den SD gegenseitig im Allgemeinen als gut eingeschätzt wird. Gleichzeitig wird aber auch Verbesserungsbedarf konstatiert, ohne diesbezüglich spezifische Massnahmen vorzuschlagen. Der Bund und andere Kantone haben ebenfalls Evaluationen zur Arbeit der KESB durch-

---

<sup>1</sup> Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern, Verzeichnis der kommunalen und regionalen Sozialdienste, Mai 2017.

<sup>2</sup> [www.bernerkonferenz.ch](http://www.bernerkonferenz.ch).

geführt und publiziert. Das Interesse an diesen Evaluationen besteht für diese Masterarbeit, soweit sich deren Erkenntnisse auf die Zusammenarbeit der KESB mit ihren Kooperationsbeteiligten und insbesondere über die Zusammenarbeit mit den Abklärungs- und Mandatsdiensten beziehen.

Mit der Masterarbeit soll das System der Kooperationsbeteiligten im KES mit Fokus auf die KESB und die SD im Kanton Bern anhand des St. Galler Management-Modells (SGMM) analysiert und verstanden werden. Dazu wird das SGMM mit Fokus auf die KESB in seinen drei Dimensionen *Organisation*, *Umwelt* und *Management* beschrieben. Im Zentrum der Betrachtung stehen die KESB als Organisation und die SD als Stakeholder. Durch die Analyse der vorliegenden Evaluationsberichte von Ecoplan / HES-SO Valais-Wallis sollen weitere Erkenntnisse zur Fragestellung gewonnen werden. Soweit sachdienlich, werden dazu auch Evaluationsberichte vom Bund und anderen Kantonen beigezogen. Anhand einer qualitativen Forschungsmethode soll der durch Ecoplan / HES-SO Valais-Wallis bereits erhobene Wissensstand hinsichtlich der Zusammenarbeit zwischen der KESB und den SD verdichtet und konkretisiert werden. Dazu werden Interviews mit ausgewählten Fachpersonen aus den Bereichen KJA, KESB und SD geführt. Basierend auf den so gewonnenen Erkenntnissen aus der Theorie und den Untersuchungen sollen Massnahmen und konkrete Handlungsempfehlungen zur Optimierung einer nachhaltig guten Zusammenarbeit zwischen der KESB und den SD formuliert werden.

## **1.2 Persönlicher Bezug des Autors zum Thema**

Der Autor war während seiner langjährigen Tätigkeit in leitenden Funktionen in verschiedenen sozialen Organisationen wiederholt mit Fragen der interinstitutionellen Zusammenarbeit konfrontiert. Von 2001 bis 2012 leitete er einen regionalen SD mit rund 25 Mitarbeitenden. In dieser Funktion war er gleichzeitig als Sekretär der damaligen VB tätig. Die Vernetzung zwischen dem SD und der VB nahm er demzufolge in Personalunion war. Diese Doppelfunktion war zu dieser Zeit bei zahlreichen SD und VB üblich. Seit 2013 ist er als Vizepräsident einer KESB tätig. Mit der Einführung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts (KESR) und der Gründung der KESB hat die Zusammenarbeit zwischen den SD und der KESB eine neue Ausgangslage bekommen. Während die Strukturen und Aufgaben der 68 kommunalen und regionalen SD mehr oder weniger gleich geblieben sind, wurden die vormaligen VB durch elf kantonale KESB-Standorte und eine zentrale burgerliche KESB abgelöst. Die gesammelten Erfahrungen des Autors in der Aufbauphase der KESB bezüglich der konkreten Ausgestaltung und Etablierung

der Zusammenarbeit zwischen der KESB und den SD zeigten ihm deutlich, dass diese Zusammenarbeit vielschichtig ist, eine Vielzahl von Faktoren darauf einwirkt und eine gute Zusammenarbeit demzufolge keineswegs nur über Gesetze und Verordnungen geregelt und gesteuert werden kann. Durch seine langjährige berufliche Tätigkeit als Leiter von SD und durch seine aktuelle Tätigkeit als Vizepräsident eines KESB-Standorts war es ihm bei der Erarbeitung der Masterarbeit möglich sowohl eine professionell neutrale Perspektive wie auch die Blickwinkel der KESB und der SD einzunehmen.

### **1.3 Aufbau und Schwerpunkte der Masterarbeit**

Im Anschluss an die Einleitung befasst sich das zweite Kapitel mit dem zivilrechtlichen KES und dessen Ausgestaltung im Kanton Bern. Im dritten Kapitel werden die Fragestellungen und die Hypothesen erläutert. Im Zentrum des vierten Kapitels steht eine kurze Beschreibung des SGMM und dessen Übertragung auf den Kontext der KESB und deren Kooperationsbeteiligte. Dabei wird der Fokus auf Aspekte des SGMM gelegt, welche für die Ausgestaltung der Zusammenarbeit zwischen der KESB und den SD von Bedeutung sein können. Im fünften Kapitel werden die vorliegenden Evaluationsberichte des Kantons Bern sowie die Berichterstattungen aus anderen Kantonen und des Bundesrats hinsichtlich von Fragen der Zusammenarbeit zwischen der KESB und deren Kooperationsbeteiligten erörtert. Im sechsten Kapitel werden zuerst die konzeptionellen und die methodischen Überlegungen zur empirischen Untersuchung dargelegt sowie das qualitative Vorgehen der Untersuchung begründet. Weiter wird in diesem Kapitel auf die Durchführung der Datenerhebung und Datenauswertung eingegangen. Das siebte Kapitel beinhaltet eine Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse und Beantwortung der Fragen. Die Schlussfolgerungen aus den Ergebnissen werden in einer Tabelle mit Handlungsempfehlungen für die Praxis zusammengefasst. Im achten Kapitel nimmt der Autor eine persönliche, kritische Reflexion zur erstellten Arbeit vor und weist im Ausblick auf zentrale Aspekte für eine längerfristige Optimierung der Zusammenarbeit hin, welche durch die zuständigen strategischen Organe im KES zu bearbeiten sind.

### **1.4 Abgrenzungen**

Die Untersuchung begrenzt sich auf die Zusammenarbeit zwischen der KESB und den SD im deutschsprachigen Teil des Kantons Bern. Die Eingrenzung auf den Kanton Bern wird vorgenommen, weil jeder Kanton bei der Umsetzung des neuen KESR mehr oder weniger unterschiedliche Strukturen und Organisationsformen wählte.

Ein interkantonaler Vergleich würde sich bei den vorliegenden Fragestellungen aufwändiger und erschwerend auswirken. Die Eingrenzung auf den deutschsprachigen Raum im Kanton Bern wird aus zeitlichen und ökonomischen Überlegungen bezüglich des Übersetzungsaufwands vorgenommen. Weiter wird die burgerliche KESB nicht in die Untersuchung einbezogen, da diese mit ihrem burgerlichen Sozialzentrum sowie den Burgergemeinden und Zünften andere strukturelle und organisatorische Voraussetzungen hat. Zur Gewährleistung einer möglichst grossen Unabhängigkeit des Autors werden zudem die KESB Oberaargau und deren zugeordnete SD bei der Untersuchung ausgeklammert.

## **2. Kindes- und Erwachsenenschutz im Kanton Bern**

### **2.1 Umsetzung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts**

Die Aufgaben im KES wurden im Kanton Bern seit Inkrafttreten des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 im Jahr 1912 bis Ende 2012 mehrheitlich durch die zuständigen kommunalen VB vorgenommen. Für die Abklärungen von Gefährdungsmeldungen und die Mandatsführung konnten die VB in den letzten Jahrzehnten zunehmend auf kommunale oder regionale SD zurückgreifen. Am 19. Dezember 2008 hatte das eidgenössische Parlament die Revision des Zivilgesetzbuches zum Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht verabschiedet. Das revidierte Gesetz liess den Kantonen bei der Umsetzung der Behördenorganisation einen grossen Handlungsspielraum. Im Wesentlichen wurde in Art. 440 ZGB (SR 210) definiert, dass eine *Fachbehörde* für den KES vorgeschrieben ist. Wie diese Behörden organisiert sein müssen wurde indessen den Kantonen überlassen. In der Folge hatte der Kanton Bern per 1. Januar 2013 das kantonale Recht angepasst und die KESB geschaffen. Das KESG und die einschlägigen Verordnungen wie die Verordnung über den Kindes- und Erwachsenenschutz vom 24. Oktober 2012 (KESV; BSG 213.316.1), die ZAV und die Verordnung über die Entschädigung und den Spesenersatz für die Führung einer Beistandschaft vom 19. September 2012 (ESBV; BSG 213.361) bilden dabei die Grundlage für die Umsetzung des Kindes und Erwachsenenschutzes (KES) im Kanton Bern.

Dieser kantonale Gesetzgebungsprozess verlief jedoch keineswegs gradlinig und stand primär im Spannungsfeld zwischen kommunalen und kantonalen Zuständigkeiten sowie den finanziellen Auswirkungen auf die jeweiligen Gemeinwesen. So war in der Planungs-erklärung des Grossen Rates vom 27. Januar 2010 eine kantonale Behördenorganisation vorgesehen (Grosser Rat des Kantons Bern, 2010, S. 190–197).

Am 2. Juni 2011 hatte der Regierungsrat vor dem Hintergrund der finanzpolitischen Situation des Kantons Bern die Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (JGK) mit der Ausarbeitung eines kommunalen Behördenmodells beauftragt. Am 22. November 2011 sprach sich der Grossrat jedoch nach einer Grundsatzdiskussion wieder klar für das kantonale Behördenmodell aus und machte damit den Weg frei für das heute umgesetzte Modell mit den elf kantonalen KESB-Standorten und einer zentralen burgerlichen KESB (Grosser Rat des Kantons Bern, 2011, 1030–1037). Für die Sachverhaltsabklärungen bei Gefährdungsmeldungen und die Mandatsführung sind die kommunalen und regionalen SD im Auftrag der KESB zuständig.

## 2.2 Zielsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutzes

Der Leitgedanke des Erwachsenenschutzrechts (ESR) ist gemäss Art. 388 Abs. 1 ZGB das Wohl und der Schutz der hilfebedürftigen Personen. Das Selbstbestimmungsrecht wird dabei gegenüber dem vormaligen Vormundschaftsrecht gestützt auf Art. 388 Abs. 2 ZGB stärker betont. Nach Fassbind sind Zweck, Ziel und Aufgabe des ESR die Defizite und Schwächezustände, welche das Wohl der betroffenen Person gefährden, zu beseitigen, zu beheben oder auszugleichen und zu mildern, um so die Interessen der betroffenen Personen dauerhaft und nachhaltig zu wahren (Fassbind, 2012, S. 40).

Beim Kinderschutz steht das Kindeswohl im Zentrum.

Das Kindeswohl ist ein Grundbegriff des internationalen und des nationalen Rechts. Es ist nicht nur das wesentliche materielle Kriterium aller Entscheide und Handlungen, die ein Kind betreffen, sondern auch ein Grundsatz für die Interpretation der gesamten Rechtsordnung und eine verfahrensrechtliche Garantie. (KOKES, 2017, S. 8)

Die Grundsätze *Subsidiarität* und *Verhältnismässigkeit* sowie der Grundsatz der *Stufenfolge* der Massnahmen gelten beim Kinderschutz und Erwachsenenschutz als Zielsetzung und Orientierung im Handeln (Fassbind, 2012, S. 43; KOKES, 2017, S. 24). Die Subsidiarität und Verhältnismässigkeit leitet sich im Erwachsenenschutz von Art. 389 ZGB ab. Art. 307ff ZGB bilden im Kinderschutz die Grundlage für das Subsidiaritätsprinzip und die Stufenfolge der Anordnung von Massnahmen. Mit der Revision des ZGB per 1. Januar 2013 wurden die Grundlagen für eine schweizweite Professionalisierung des KES gelegt.

## **2.3 Organisation**

### **2.3.1 Organisation der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden**

Die KESB besteht im Kanton Bern aus elf kantonalen Behörden, deren geografische Zuständigkeit mehrheitlich deckungsgleich ist mit den zehn Verwaltungskreisen im Kanton Bern. Zusätzlich existiert eine burgerliche KESB, welche für alle angeschlossenen Burgergemeinden im Kanton Bern zuständig ist. Die Geschäftsleitung (GL) der KESB, welche sich aus den Präsidien der zwölf KESB zusammensetzt, nimmt eine koordinierende Funktion wahr.

### **2.3.2 Organisation der Sozialdienste**

Im Kanton Bern gibt es aktuell 68 kommunale oder regionale SD mit sehr unterschiedlichen Grössen. Im Jahr 2015 umfasste der kleinste SD 170 Stellenprozent für Sozialarbeitende (SAR) und der grösste SD hatte 9800 Stellenprozent für SAR (Angaben Kantonales Sozialamt, Maurus Beaud, E-Mail vom 4. Oktober 2017) (vgl. Kap. 6.2.5). Die Trägerschaften der SD sind Gemeinden oder Gemeindeverbände. Bei den SD gibt es keinen rechtsverbindlichen, übergeordneten Zusammenschluss analog der Geschäftsleitung der KESB. Sämtliche SD und einige Gemeinden sind jedoch Mitglied bei der BKSE. Die BKSE vertritt Anliegen der SD gegenüber dem Kanton, nimmt zu sozialpolitischen Fragen Stellung und wirkt bei Vernehmlassungen mit. Zudem bestehen sieben Regionalgruppen, in welchen sich die Stellenleitenden der SD mehrmals jährlich zum Erfahrungsaustausch treffen.

## **2.4 Kernaufgaben der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden und der Sozialdienste**

Die Aufgaben der KESB und der SD richten sich im Grundsatz nach Art. 360ff ZGB, dem KESG und der ZAV.

In der Praxisanleitung Erwachsenenschutzrecht werden die Hauptaufgaben der KESB wie folgt beschrieben:

- die Verfahrensleitung und Anordnung von Massnahmen (...),
- die Instruktion/Begleitung von und Zusammenarbeit mit Mandatsträger/innen (...),
- die Mitwirkung bei ausgewählten Rechtsgeschäften (...),
- die nicht massnahmegebundenen Aufgaben (...),
- die Aufsicht und Steuerung bei laufenden Massnahmen (...),
- die Managementaufgaben (...). (KOKES, 2012, S. 17)

In dieser Übersicht werden die Hauptaufgaben der KESB in sechs Gruppen zusammengefasst. Die Konferenz der kantonalen Vormundschaftsbehörden (VBK) hat in ihren Empfehlungen zur ZGB-Revision der KESB insgesamt 110 Aufgaben zugeschrieben (Konferenz der kantonalen Vormundschaftsbehörden, 2008, S. 117).

Die Aufgaben der SD sind gestützt auf Art. 22 KESG in Art. 3 bis 6 ZAV detailliert aufgelistet. Sie lassen sich in folgende Gruppen zusammenfassen:

- Durchführen von Sachverhaltsabklärungen
- Führen von Beistandschaften und Vormundschaften
- Erfüllen von Aufgaben nach Artikel 307 Absatz 3 ZGB und 392 ZGB
- Vollzug von ambulanten Massnahmen
- Ausüben der Pflegekinderaufsicht
- Beaufsichtigen von Tagesfamilienangeboten
- Beraten unverheirateter Eltern
- Berechnung des Beitrags der Eltern an die Massnahmenkosten ihrer Kinder
- Rekrutierung, Ausbildung, Beratung und Unterstützung von privaten Mandatstragenden (PriMa)
- Rechnungsführung für PriMa

Die SD erfüllen diese Aufgaben auf Anordnung der KESB. Die Entschädigung der SD erfolgt jährlich durch den Kanton an die Trägerschaften der jeweiligen SD gemäss den Bedingungen der ZAV.

Weiter haben die SD insbesondere sämtliche Aufgaben, die aus dem Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe vom 11. Juni 2001 (SHG; BSG 860.1) hervorgehen, zu erfüllen. Im Kontext der Zusammenarbeit zwischen der KESB und den SD ist spezifisch festzustellen, dass die SD im Sinne der Subsidiarität (vgl. Kap. 2.2), gestützt auf Art. 19 Abs. 1 lit a SHG, auch präventive Beratungen im KES anzubieten haben. Die präventiven Beratungen werden jedoch gemäss Art. 34e Abs. 3 der Verordnung über die öffentliche Sozialhilfe (SHV; BSG 860.111) nur in limitierter Anzahl entschädigt. Die jährliche Entschädigung für einen präventiven Beratungsfall ist rund halb so hoch wie beim Führen einer Beistandschaft oder Vormundschaft im Auftrag der KESB. Die Kosten für die präventiven Beratungen werden durch die Lastenverteilung vom Kanton und den Gemeinden gemeinsam getragen. Die Kosten für das Führen von Beistandschaften und Vormundschaften werden zu 100 Prozent vom Kanton übernommen. Auf dieses Spannungsfeld wird im Rahmen der vorliegenden Untersuchung später nochmals eingegangen (vgl. Kap. 6.2.4).

### 3. Fragestellung

#### 3.1 Erkenntnisinteresse

Das Interesse der Masterarbeit richtet sich auf die Zusammenarbeit zwischen der KESB und den SD im Kanton Bern. Mit der Untersuchung will der Autor herausfinden, welche Aspekte für eine nachhaltig konstruktive Zusammenarbeit zwischen der KESB und den SD von zentraler Bedeutung sind um aufzuzeigen, welche konkreten Massnahmen und Handlungsempfehlungen eine gute Zusammenarbeit zwischen der KESB und den SD unterstützen und fördern können.

Dabei soll insbesondere untersucht werden,

- a) welche Bedeutung die Einheitlichkeit der Abläufe, Prozesse etc. hat vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Organisationen und Strukturen bei den einzelnen KESB-Standorten und den SD,
- b) wie die Kommunikations- und Entscheidungsprozesse zwischen der KESB und den SD vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Rollen und Aufgaben mit Blick auf eine gute Zusammenarbeit zwischen der KESB und den SD idealerweise gestaltet werden,
- c) welchen Einfluss die Regelungen in der ZAV auf die Zusammenarbeit zwischen der KESB und den SD haben,
- d) welche Verantwortung und Aufgaben den verschiedenen Organen und Funktionsträgern der KESB und der SD für eine gute Zusammenarbeit zwischen der KESB und den SD zuzuschreiben sind.

### 4. Theoretischer Teil

Der theoretische Teil skizziert die Entwicklung des SGMM seit dessen Entwicklung und beschreibt die drei Grunddimensionen *Umwelt*, *Organisation* und *Management*. Anschliessend wird eine Übertragung und Anwendung des SGMM auf die Organisation KESB und deren Zusammenarbeit mit den SD thematisiert.

#### 4.1 Entwicklung des St. Galler Management-Modells

Das SGMM wurde in den 1960er und 1970er Jahren durch Hans Ulrich an der heutigen Universität in St. Gallen entwickelt. Im Zentrum der 1. Generation des SGMM stand dabei ein Wechsel von der damals herkömmlichen Betriebswirtschaftslehre zu einer ganzheitlichen Managementlehre, welche komplexe Zusammenhänge in einer verblüffenden Klarheit auf anschauliche Art darstellt (Rüegg-Stürm, 2005, S. 5). Diese Klarheit und anschauliche Art sind umso erstaunlicher, da vor dem Hintergrund der Komplexität das

Geschehen in *Umwelt, Organisation und Management* durch Vielschichtigkeit, Mehrdeutigkeit und zirkuläre Kausalitäten gekennzeichnet ist. Eindeutige Kausalzuschreibungen sind nach Rüegg-Stürm und Grand (2016) jedoch problematisch, weil die meisten Ereignisse durch eine Vielzahl von Einwirkungen auf die Bereiche *Umwelt, Organisation und Management* bedingt sind (S. 2).

#### 4.1.1 Visualisierung des St. Galler Managementmodells

In der Weiterentwicklung des SGMM fand die Kernvisualisierung der 3. Generation des SGMM grosse Beachtung. Sie stellt auf einer Gesamtübersicht die zentralen Aspekte dar. Die *Umwelt* wird mit den drei Schlüsselkategorien *Umweltsphären, Anspruchsgruppen* und *Interaktionsthemen* dargestellt, die *Unternehmung* anhand der drei Schlüsselkategorien *Prozesse, Ordnungsmomente* und *Entwicklungsmodi*. *Management* wird thematisiert, jedoch nicht mit eigenständigen Schlüsselkategorien präzise fassbar gemacht (Rüegg-Stürm und Grand, 2016, S. 2). Die Schlüsselkategorie *Unternehmung* wird in der 4. Generation des SGMM durch den Begriff *Organisation* abgelöst. Dadurch wird deutlich gemacht, dass das SGMM heute für *alle arbeitsteilig organisierten Wertschöpfungseinheiten* zur Anwendung kommen kann, ob Unternehmung, öffentliche Verwaltung, Non-Governmental Organizations (NGO), Non-Profit-Organisationen (NPO) usw. (Rüegg-Stürm und Grand, 2016, S. 6).

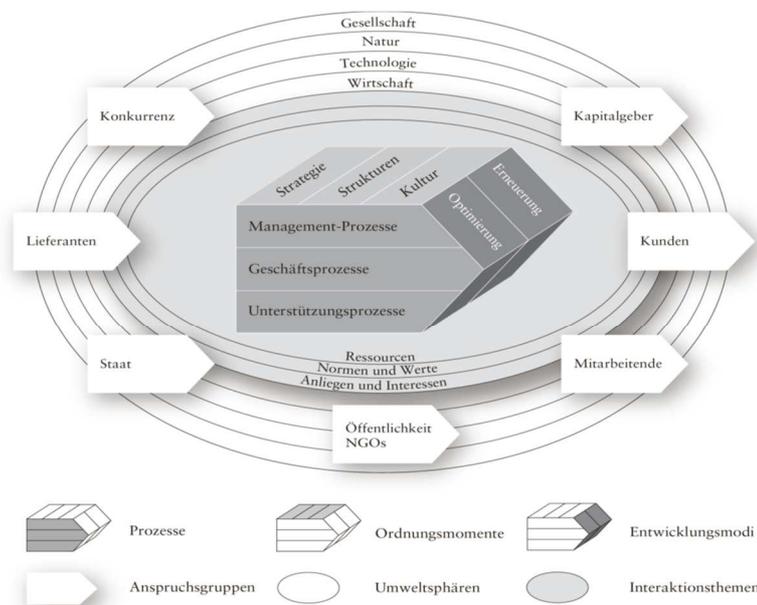


Abbildung 1: Kernvisualisierung der 3. Generation des St. Galler Management-Modells (Rüegg-Stürm 2005, S. 22)

Rüegg-Stürm (2005) vergleicht das Management-Modell mit einer Landkarte. Die Komplexität der Wirklichkeit wird durch Komplexitätsreduktion in einem Modell dargestellt. Ein solches Modell bietet primär einen Orientierungsrahmen, hilft Wichtiges von weniger Wichtigem zu unterscheiden und unterstützt die Strukturierung der organisationalen Kommunikation. Ein Modell als sprachliche Konstruktion erleichtert bei gemeinsamem Gebrauch eine rasche Verständigung und stärkt die kollektive Handlungsfähigkeit einer Organisation (S. 12).

Rüegg-Stürm und Grand (2016) haben das SGMM mit der 4. Generation erneut weiterentwickelt. Sie orientieren sich dabei wieder konsequenter am ursprünglichen Modell von Ulrich und haben die drei Schlüsselkategorien *Umwelt als Möglichkeitsraum*, *Organisation als Wertschöpfungssystem* und *Management als reflexive Gestaltungspraxis* des SGMM in je drei Detaillierungsebenen beschrieben. Durch das sogenannte Zooming-in (Fokussierung auf Detailaspekte von Umwelt, Organisation oder Management) und Zooming-out (Fokussierung auf grundlegende Gesamtzusammenhänge zwischen Umwelt, Organisation und Management) können je nach Fragestellung Detailaspekte oder Gesamtzusammenhänge bearbeitet werden (S. 5). Die Modellgrafiken der 4. Generation des SGMM befinden sich im Anhang A (vgl. Kap. 10.1). In der Folge werden einige zentrale Begriffe aus den Modellen erläutert.

#### **4.1.2 Zentrale Begriffe des St. Galler Managementmodells**

Mit der Erläuterung der zentralen Begriffe des SGMM soll die gemeinsame Sprache gefestigt und konkrete Bezüge zur KESB und deren Kontext hergestellt werden. Die Beschreibung der Begriffe erfolgt in Anlehnung an die Struktur von Rüegg-Stürm (2005, S. 24-87) und orientiert sich in der Gliederung an der 4. Generation des SGMM, indem zuerst unter dem Überbegriff **Umwelt als Möglichkeitsraum** die drei Schlüsselkategorien *Umweltsphären*, *Anspruchsgruppen* und *Interaktionsthemen* beschrieben werden. Anschliessend werden unter dem Überbegriff **Organisation als Wertschöpfungssystem** die drei Schlüsselkategorien *Prozesse*, *Ordnungsmomente* und *Entwicklungsmodi* erläutert und in Verbindung zur KESB gestellt. Abschliessend wird auf den Begriff **Management als reflexive Gestaltungspraxis** eingegangen.

##### **Umwelt als Möglichkeitsraum**

###### UMWELTSPHÄREN

Die Umweltsphären bilden den zentralen Kontext der unternehmerischen Tätigkeit (Rüegg-Stürm, 2005, S. 23).

Sie umfassen im Wesentlichen die Bereiche *Gesellschaft*, *Natur*, *Technologie* und *Wirtschaft*. Die nachstehend genannten Themen sind Beispiele, für die sich die KESB aus Sicht der Umweltsphäre *Gesellschaft* interessieren muss:

- Demographische Entwicklung der Bevölkerung
- Gesellschaftliche Entwicklung von Familie und Elternschaft
- Politische Kräfteverhältnisse
- Akzeptanz des staatlichen Handelns in der Gesellschaft

Bei der Umweltsphäre *Natur* sind für die KESB keine offensichtlichen direkten Auswirkungen erkennbar, da die KESB als Dienstleistungsorganisation zum Beispiel nicht unmittelbar auf Rohstoffe angewiesen ist. Dennoch könnte beispielsweise die unterschiedliche Topographie im Kanton Bern eine Bedeutung für den Zugang zu den Dienstleistungen der KESB für die betroffenen Personen haben.

Bei der Umweltsphäre *Technologie* spielt die fortschreitende Digitalisierung in der Verwaltung eine zentrale Rolle. Dabei ist insbesondere an die elektronische Aktenverwaltung (papierloses Büro), den Datenschutz und dessen technologische Umsetzung sowie die gesellschaftliche Entwicklung bezüglich der digitalisierten Kommunikation zu denken. In diesen Bereichen stehen der Verwaltung noch grosse Herausforderungen bevor. Bei der Umweltsphäre *Wirtschaft* sind zum Beispiel an die volkswirtschaftlichen Rahmenbedingungen und die tatsächlich vorhandenen oder allenfalls nicht vorhandenen Dienstleistungsangebote im KES-Bereich zu denken. Ein differenziertes und qualitativ gutes Angebot an Non-Profit-Organisationen (NPO) im Segment KES und eine flächendeckende Versorgung mit ambulanten und stationären, psychologischen und psychiatrischen Abklärungs- und Behandlungsmöglichkeiten sind wichtige Themen rund um die Versorgungsplanung, welche wiederum von der Wirtschaftslage beeinflusst werden.

#### ANSPRUCHSGRUPPEN

Die *Anspruchsgruppen* und deren Interaktion mit der KESB stehen in dieser Arbeit im Fokus. Gemäss Rüegg-Stürm (2005) ist eine Unternehmung "niemals Selbstzweck, sondern erbringt ihre Geschäftstätigkeit, die einen gesellschaftlichen Nutzen stiften muss, in aktiver Interaktion mit verschiedensten Anspruchsgruppen" (S. 29). Dabei wird eine Unterscheidung in Anspruchsgruppen, welche Rahmenbedingungen und Ressourcen bereitstellen und Anspruchsgruppen, welche unmittelbar und stark von der Wertschöpfung der Organisation betroffen sind, unterschieden.

Der ersten Gruppe (Rahmenbedingungen und Ressourcen) sind aus der Optik der KESB insbesondere folgende Anspruchsgruppen zuzuordnen:

- Staat (Legislative und Exekutive auf kantonaler und kommunaler Ebene)
- KJA als Aufsichtsstelle

Der zweiten Gruppe (unmittelbar und stark von der Wertschöpfung betroffen) sind aus der Optik der KESB insbesondere folgende Anspruchsgruppen zuzuordnen:

- Klientinnen und Klienten
- Angehörige der Klientinnen und Klienten
- SD mit deren Mitarbeitenden
- Weitere öffentliche und private dienstleistungsanbietende Organisationen und Stellen im Bereich KES
- Mitarbeitende der KESB

Diese Auflistung von möglichen Anspruchsgruppen im Kontext der KESB erfolgt an dieser Stelle bewusst nur exemplarisch mit einigen wenigen aber zentralen Stakeholdern. Die Auswahl der unmittelbar betroffenen Anspruchsgruppen muss jeweils in Abhängigkeit des Gegenstands einer kontroversen Auseinandersetzung definiert und allenfalls weiter spezifiziert werden (Rüegg-Stürm, 2005, S. 29). Die Anspruchsgruppen können zudem je nach Betrachtung aus einem strategischen oder eher aus dem Blickwinkel eines normativ-kritischen (ethischen) Anspruchsgruppenkonzepts ausgewählt werden. Bei einem strategischen Anspruchsgruppenkonzept stehen nach Freeman die Ansprüche und Interessen einer Anspruchsgruppe im Hinblick auf die Zukunftssicherung der Organisation im Vordergrund (zitiert nach Rüegg-Stürm, 2005, S. 29).

Das normativ-kritische (ethische) Anspruchsgruppenkonzept definiert Rüegg-Stürm (2005) folgendermassen:

Bei einem normativ-kritischen (ethischen) Anspruchsgruppenkonzept (Ulrich, 2001, S. 442f.) werden grundsätzlich alle Menschen, unabhängig von Einflussmöglichkeiten, Macht und Stellung, die potentiell oder faktisch von positiven oder negativen Wirkungen der unternehmerischen Tätigkeit tangiert sind und denen kraft ihres Menschseins Menschenwürde und moralische Rechte zustehen (z. B. Kinder ohne Lobby), als relevante Anspruchsgruppen anerkannt. (S. 30)

#### INTERAKTIONSTHEMEN

Zwischen einer Organisation und deren Anspruchsgruppen finden vielfältige Austauschbeziehungen statt. Die Interaktionsthemen umfassen grundsätzlich alle Themen, welche von Anspruchsgruppen an die Organisation herangetragen werden und mit denen die

Organisation sich dadurch befassen muss. Dabei handelt es sich in der Regel um Themen in ideeller oder materieller Art, um welche mehr oder weniger kontrovers gerungen wird. Die Interaktionsthemen stehen in direktem Zusammenhang mit den Anspruchsgruppen, welche unmittelbar oder indirekt von der unternehmerischen Tätigkeit betroffen sind. Diese Betroffenheit gilt es aufzunehmen und im Bestreben nach einer ganzheitlichen Unternehmensführung die Anliegen und Interessen der verschiedenen Anspruchsgruppen im Sinne eines normativ-kritischen, ethischen Anspruchsgruppenkonzepts einer sorgfältigen Abwägung und Würdigung zu unterziehen (Rüegg-Stürm, 2005, S. 33). Dabei sollen aktuell vorfindliche Normen und Werte bei der Bearbeitung von Interaktionsthemen einbezogen werden, damit nachhaltige Lösungen entwickelt werden können (S. 34). Dieses Anliegen trifft ein Kernelement der vorliegenden Masterarbeit. Im Rahmen der empirischen Untersuchung werden diese Interaktionsthemen bei der KESB, dem KJA und den SD erfragt, Haltungen diskutiert und Lösungsansätze für einen guten Umgang mit diesen Themen entwickelt.

An dieser Stelle werden exemplarisch einige Interaktionsthemen genannt, welche in der Zusammenarbeit der KESB mit den SD offensichtlich bestehen und regelmässig zu bearbeiten sind.

- Abklärungsaufträge der KESB an die SD
- Mandatsführung durch die professionellen Mandatstragenden (ProMa) im Auftrag der KESB
- Entschädigung der SD gemäss ZAV
- Freiwilliger versus gesetzlicher KES

Das SGMM der 4. Generation hat den Begriff *Umwelt* erweitert. Es werden nicht nur die tatsächlichen oder potentiellen Zusammenarbeitsbeteiligten als Anspruchsgruppen darunter verstanden, sondern sämtliche äusseren Aspekte, welche für eine Organisation existenzrelevant sind. Das bedeutet konkret, dass sich das Management einer Organisation immer wieder Klarheit darüber verschaffen muss, welche Aspekte dieser Umwelt für die Organisation bedeutsam sind (Rüegg-Stürm und Grand, 2015, S. 64). Für das Management der KESB kann dies z. B. bedeuten, dass die gesamte Entwicklung im Sozial- und Gesundheitsbereich laufend beobachtet werden muss, damit die zuständigen Organe bei Bedarf in eine Interaktion treten können.

## **Organisation**

### ORDNUNGSMOMENTE

Die Ordnungsmomente einer Organisation umfassen nach Rüegg-Stürm (2005) die

*Strategie, die Strukturen und die Kultur* (S. 36). Die Führungsarbeit in einer Organisation kann grundsätzlich zwei unterschiedlichen Aufgaben gewidmet sein. Einerseits widmet sich ein Unternehmen dem unmittelbaren Vollzug der laufenden Geschäftsaktivitäten und andererseits befasst sich das Unternehmen mit dem Aufbau von Voraussetzungen im Sinne einer *Strategie* für den langfristigen Erfolg (S. 37–38). Die Strategie liefert das Wissen für die Ausrichtung der Organisation. Sie ist Orientierung für die Mitarbeitenden auf allen Hierarchiestufen und Grundlage bei unzähligen Entscheiden, die laufend innerhalb einer Organisation gefällt werden. Die Erarbeitung dieses strategischen Orientierungswissens ist Gegenstand des strategischen Managements einer Organisation und erfolgt idealerweise in einem umfassenden Strategieprozess.

Eine systematische Auseinandersetzung mit den Grundlagen für den langfristigen Erfolg einer Unternehmung ist Gegenstand des strategischen Managements. In einem anspruchsvollen Aushandlungs- und Entscheidungsprozess unter Berücksichtigung von Anliegen, Bedürfnissen, Interessen und Werthaltungen beteiligter und betroffener Anspruchsgruppen muss eine Strategie erarbeitet werden. (Rüegg-Stürm, 2005, S. 40)

Nach Einschätzung des Autors nennt Rüegg-Stürm in kompakter Form Kernaussagen, welche für die Zusammenarbeit zwischen der KESB und ihren Kooperationsbeteiligten generell und den SD im speziellen von zentraler Bedeutung sind. Das Aushandeln an sich setzt bereits ein Erarbeiten und Kommunizieren der eigenen Positionen voraus. Konkret werden in diesem Zusammenhang Bedürfnisse, Interessen und Werthaltungen der Anspruchsgruppen, welche beim Ausarbeiten einer Strategie zu berücksichtigen sind, angesprochen. Die vertiefte Auseinandersetzung mit der Strategieentwicklung der KESB würde den Rahmen dieser Masterarbeit sprengen, weshalb an dieser Stelle nicht weiter darauf eingegangen werden kann. Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung über die Zusammenarbeit zwischen der KESB und den SD wird es trotzdem von Interesse sein, ob sich die einzelnen Agierenden bei ihren Entscheidungen von strategischen Vorstellungen leiten lassen. Sofern dies bejaht wird, müssten die inhaltlichen Vorstellungen analysiert und bewertet werden. Zudem soll im Rahmen der qualitativen Forschung der Frage nach den *Bedürfnissen, Interessen und Werthaltungen* im Kontext der Zusammenarbeit zwischen der KESB und den SD nachgegangen werden.

Der Ursprung der Bedeutung von *Strukturen* in Unternehmungen geht auf die Zeit der Industrialisierung und der gesellschaftlichen Arbeitsteilung zurück. In dieser Entwicklung zur Arbeitsteilung steckt gemäss Rüegg-Stürm (2005) die Erfahrung, dass eine Arbeitsteilung und Spezialisierung für die Produktion von Gütern Effizienzvorteile brachte

(S. 47). In der heutigen globalisierten Gesellschaft sind die Themen Arbeitsteilung, Spezialisierung und Standardisierung omnipräsent und stellen ungebrochen zentrale Herausforderungen für die unternehmerische Tätigkeit dar. Jede arbeitsteilig erbrachte Leistung – damit sind Leistungen jeglicher Art gemeint – muss im Verlaufe der Produktion jedoch wieder zu einem Ganzen zusammengefügt werden (S. 48).

Die KESB erbringt in Zusammenarbeit mit ihren Kooperationsbeteiligten ebenso arbeitsteilige Leistungen im KES. In Ergänzung zu den Effizienzvorteilen gibt es bei diesen Leistungen primär rechtsstaatliche Gründe, die zu einer Arbeits- und Kompetenzaufteilung zwischen den Kooperationsbeteiligten wie auch innerhalb der KESB führen. Die KESB ist das staatlich legitimierte Organ, welches sowohl Kindswohlgefährdungen wie auch Gefährdungssituationen von Erwachsenen prüfen muss und legitimiert ist bei Bedarf Kindes- oder Erwachsenenschutzmassnahmen anzuordnen. Im Bereich der Abklärungen kann die KESB nach eigenem Ermessen die Abklärungen selber vornehmen oder bei Dritten in Auftrag geben. Die allfällige Anordnung von Massnahmen steht indes nur der KESB oder ggf. den Gerichten zu, während die Abklärungsstellen keine Anordnungs Kompetenzen haben. In der Folge hat die KESB wiederum nur punktuell die Kompetenz, durch eigenes Handeln gemäss Art. 392 ZGB oder in Form von Weisungen gemäss Art. 33 KESG und Art. 307 Abs. 3 ZGB selber im Vollzug von Anordnungen tätig zu sein. Diese Vollzugsaufgaben werden mehrheitlich durch die eingesetzten Beistandspersonen und die beauftragten stationären und ambulanten Einrichtungen wahrgenommen. Für differenzierte Angaben bezüglich Aufbau und Organisation der KESB wird auf das Kapitel 2 verwiesen. Im Zusammenhang mit der vorliegenden Fragestellung bezüglich der Zusammenarbeit zwischen der KESB und den SD wird deutlich, dass das Thema *Strukturen* sowohl für die innerhalb der KESB arbeitsteilig erbrachten Teilleistungen wie auch für die in der Arbeitsteilung mit den Kooperationsbeteiligten erbrachten Leistungen, zentral ist. Rüegg-Stürm (2005) unterscheidet zwischen *Aufbaustrukturen* und *Ablaufstrukturen* oder *Prozessstrukturen*. Die Aufbaustruktur widerspiegelt in grundsätzlicher Art, wie die Aufgaben und Aktivitäten einer Organisation im Rahmen der sachlichen und führungsmässigen Arbeitsteilung gebündelt und geführt werden. Für die grafische Darstellung der Aufbaustruktur eignet sich das Organigramm, welches Auskunft gibt über Funktionen, Bereiche, Abteilungen etc. (S. 50). Die Ablauf- oder Prozessstrukturen beschreiben, in welcher zeitlichen Abfolge welche Aufgaben zu erfüllen sind. Bei der Auseinandersetzung mit Abläufen und Prozessen geht es nicht nur darum, "die *richtigen* Dinge zu tun und die Dinge *richtig* zu tun, sondern auch darum, die Dinge im *richtigen Zeitpunkt* zu tun" (S. 51). Diese drei Aspekte haben eine zentrale Bedeutung für das Prozess- und Qualitätsmanagement in einer Organisation.

Ablauf- oder Prozessstrukturen tragen dazu bei, dass Abläufe nach ähnlichen Mustern ablaufen, d.h. einen gewissen Grad an Standardisierung erfahren, der unter anderem mit Zeitersparnissen verbunden ist. Die Gestaltung und Weiterentwicklung geeigneter Ablaufstrukturen gehört heute in den Aufgabenbereich des Prozessmanagements. (Rüegg-Stürm, 2005, S. 51)

Die Aufbau- und Ablaufstrukturen werden in strukturellen Festlegungen wie zum Beispiel Organigrammen, Stellenbeschreibungen, Reglementen, Vorschriften, Handbüchern etc. beschrieben. Aus diesen Festlegungen resultieren bestimmte Formen der Arbeitsteilung, der Koordination, der Führung und spezifische Beziehungen zwischen den Agierenden innerhalb einer Organisation wie auch in der Zusammenarbeit mit Kooperationsbeteiligten. Rüegg-Stürm (2005) betont, dass strukturelle Festlegungen eine laufende Überprüfung und Weiterentwicklung der organisationalen Strukturen erfordern. Dabei sei besonders zu bedenken, dass Organisationen komplexe arbeitsteilige Gebilde sind und darin Mitarbeitende aus bestimmten kulturellen, berufsbezogenen und privaten Kontexten zusammenarbeiten. Diese Menschen haben hinsichtlich Herkunft, Wahrnehmungsweisen, Gefühlen, Interessen je eigene, einmalige Lebensentwürfe. Vor diesem Hintergrund "entspräche es einer äusserst verkürzten Sichtweise, davon auszugehen, dass heutzutage eine organisationale Elite an der Spitze der Unternehmung durch eine mehr oder weniger einmalige autokratische Vorgabe von Strukturen das Geschehen in Unternehmungen im Einzelnen bestimmen könnte" (S. 52). Vielmehr geht es bei der Festlegung und Weiterentwicklung dieser Aufbau- und Ablaufstrukturen ebenso darum, dass diese prozesshaft mit viel Detailarbeit verschiedener Agierender bearbeitet werden.

In der noch jungen Geschichte der KESB und deren Zusammenarbeit mit den SD mussten in der Vorbereitungs- und Aufbauphase unter grossem Zeitdruck zahlreiche Aufbau- und Ablaufstrukturen definiert und eingeführt werden, ohne dass dabei die notwendige Mitwirkung der verschiedenen Agierenden möglich war. Dieses Vorgehen ist vor dem Hintergrund der sehr knappen Einführungszeit und der grossen Arbeitsbelastung verständlich. Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung über die Zusammenarbeit zwischen der KESB und den SD soll untersucht werden, wie die prozesshafte Weiterentwicklung der heute bestehenden Aufbau- und Ablaufstrukturen unter Einbezug der verschiedenen Agierenden erfolgen soll.

Die *Kultur* als drittes Ordnungsmoment ist weniger konkret fassbar als die Bereiche *Strategie* und *Struktur*. In der Bedeutung für den betrieblichen Erfolg ist die Kultur aber keineswegs bedeutungslos. Sie kann einer Unternehmung einen gemeinsamen Sinnhorizont vermitteln. Kultur umfasst nach Rüegg-Stürm (2005) im Sinne einer Unternehmens-

kultur eine Vielzahl von materiellen und mehrheitlich immateriellen Wirkmomenten. Unter materiellen Wirkmomenten werden Flaggen und architektonische Gestaltungselemente verstanden. Immaterielle Wirkmomente können gemeinsam geteilte aber nirgends festgeschriebene Erwartungen oder ungeschriebene Regeln beinhalten (S. 55).

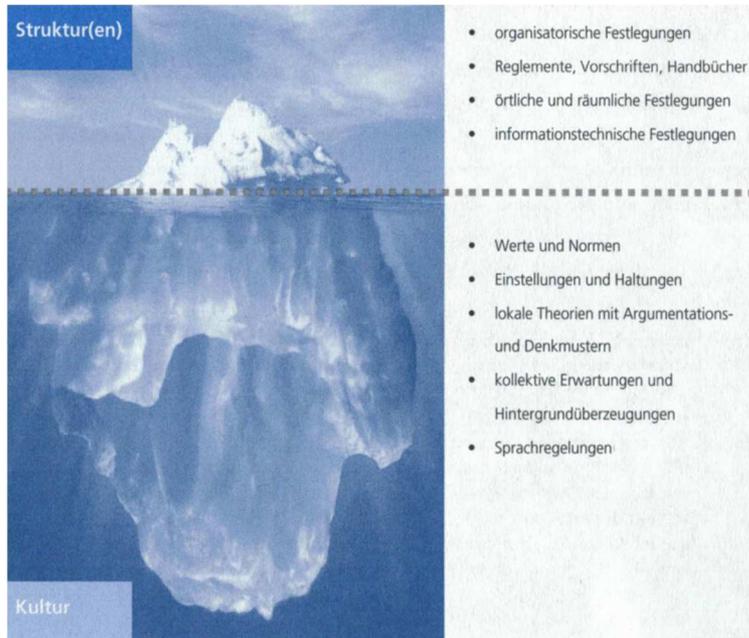


Abbildung 2: Der organisationale Eisberg (Rüegg-Stürm, 2005, S. 60)

Zentrale Elemente einer Unternehmenskultur sind beispielsweise:

- Normen und Werte,
- Einstellungen und Haltungen,
- Geschichten und Mythen zu wichtigen Veränderungen, Verzweigungen oder gar 'Bruchstellen' in der Unternehmungshistorie,
- Denk-, Argumentations- und Interpretationsmuster,
- Sprachregelungen sowie
- kollektive Erwartungen und Hintergrundüberzeugungen,

auf welche die Menschen bei ihrem täglichen Denken und Verhalten grösstenteils unbewusst Bezug nehmen und die sie genau durch diese Bezugnahme stets neu reproduzieren. (S. 55-56)

Selbst wenn der Begriff *Unternehmenskultur* suggeriert, dass in einer Unternehmung oder einer Organisation eine *gemeinsame* Unternehmenskultur besteht, wird in der Praxis beobachtet, dass in verschiedenen Abteilungen und Teams der gleichen Organisation durchaus divergierende Unternehmenskulturen anzutreffen sind. Nach Auffassung von Rüegg-Stürm (2005) entstehen unterschiedliche Unternehmenskulturen dadurch,

dass bei kollektiver Interpretationsarbeit in den einzelnen Wertschöpfungsprozessen unterschiedliche Aufgaben wahrgenommen werden und die daran beteiligten Menschen unterschiedliche Interaktionsnetzwerke pflegen (S. 58). Diese abweichenden lokalen Überzeugungen und Weltsichten können unter Umständen den Charakter einer lokalen Theorie annehmen. Diese lokalen Theorien können insbesondere an den Schnittstellen zu konstruktiven oder destruktiven Reibungsflächen oder Dauerkonflikten führen (S. 59). Übertragen auf die KESB und die Zusammenarbeit mit den SD liegt anhand dieser theoretischen Erkenntnis die Annahme nahe, dass sich bei den elf kantonalen KESB-Standorten seit deren Gründung unterschiedliche Unternehmenskulturen entwickelt haben. Diese Annahme baut auf den folgenden drei Wirkungskreisen (A bis C) auf, in denen die Ausdifferenzierung der Kultur im Arbeitsalltag erfolgt. Unter Wirkungskreisen werden in diesem Zusammenhang Einflussfaktoren aus den Bereichen Strategie, Struktur und Kultur verstanden.

A) Innerhalb der einzelnen KESB-Standorte:

- Unterschiedliche Grössen der zugeordneten SD
- Unterschiedliche Teamzusammensetzungen bezüglich Alter, Ausbildung und Berufserfahrung
- Unterschiedliche intern definierte Prozessabläufe hinsichtlich Bearbeitung der Verfahren und Aufteilung der Aufgabenerfüllung innerhalb der KESB
- Sitzungsgefässe am einzelnen KESB-Standort (Behördensitzung, GL-Sitzung, Teamsitzung der Fachbereiche innerhalb der Behördensekretariate, Gesamtteamsitzung)

B) Zwischen den einzelnen KESB-Standorten:

- Gefässe der Geschäftsleitung (GL-Ausschusssitzung, GL-Sitzung, GL-Stamm)
- Ständige Arbeitsgruppen (Rechtsausschuss, Finanzausschuss, Best Practice Ausschuss, Vorlagenmanagement, Pflegekinderwesen etc.)
- Temporäre Projekt- und Arbeitsgruppen (Massnahmenkosten, Unterhaltsrecht etc.)
- Gefässe der Leitungen der Behördensekretariate (Treffen Kanzleileiterinnen und Kanzleileiter, Treffen Leiterinnen und Leiter der sozialjuristischen Dienste (SJD), Treffen Revisoratsleiterinnen und Revisoratsleiter)
- Gefässe für alle Mitarbeitenden der KESB (Forum Mitarbeitende KESB, Stamm Mitarbeitende KESB)

- Weitere individuelle Gefässe (standortübergreifende Intervisionsgefässe der Behörden etc.)

C) Zwischen den jeweiligen KESB-Standorten und deren zugeordneten SD. Diese Wirkungskreise sind nicht dokumentiert. Damit verlässlichere Aussagen gemacht werden können, wird die Fragestellung in die vorliegende Untersuchung aufgenommen werden.

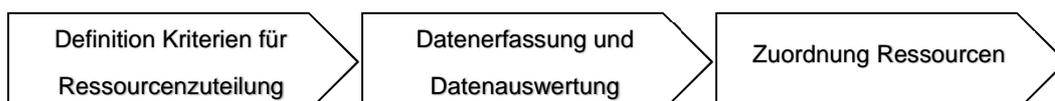
- Sehr unterschiedliche Betriebsgrössen der SD
- Treffen KESB und Kontaktpersonen SD
- Treffen KESB mit PriMa-Fachstellen

In der qualitativen Untersuchung ist der Kulturentwicklung vor dem Hintergrund der zahlreichen und unterschiedlichen Wirkfaktoren besondere Beachtung zu schenken. Dabei wird von speziellem Interesse sein, wie sich die Kultur auf die Zusammenarbeit zwischen der KESB und den SD auswirkt.

#### PROZESSE

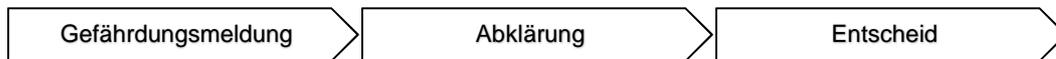
Die Gestaltung der Prozesse hat in einer Organisation gegenüber der Aufbauorganisation in den letzten Jahren massiv an Bedeutung zugenommen (Rüegg-Stürm, 2005, S. 65). Prozesse prägen heute entsprechend ganz wesentlich die Produktion von Gütern und Dienstleistungen. Sie haben nach Auffassung des Autors einen wesentlichen Einfluss auf die Qualität der erbrachten Dienstleistungen. Das SGMM gliedert die *Prozessarchitektur* in die drei Prozesskategorien: *Geschäftsprozesse*, *Unterstützungsprozesse* und *Managementprozesse*.

*Managementprozesse* umfassen nach Ulrich "alle grundlegenden Managementaufgaben, die mit der Gestaltung, Lenkung (Steuerung) und Entwicklung einer zweckorientierten soziotechnischen Organisation zu tun haben" (zitiert nach Rüegg-Stürm, 2005, S. 69). Im Kontext der KESB kann die Steuerung der Personalressourcen beispielhaft als Managementprozess erwähnt werden.

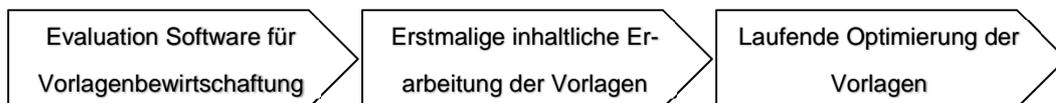


*Geschäftsprozesse* beschreiben den praktischen Vollzug der Kernaktivitäten einer Organisation, welche auf den Nutzen der Kundschaft ausgerichtet sind (Rüegg-Stürm,

2005, S. 69). Als typischen Geschäftsprozess im Kontext der KESB wird hier das klassische Verfahren am Beispiel einer Gefährdungsmeldung dargestellt.



*Unterstützungsprozesse* "dienen der Bereitstellung der Infrastruktur und der Erbringung interner Dienstleistungen, die notwendig sind, damit Geschäftsprozesse effektiv und effizient vollzogen werden können" (S. 69). Die Bereitstellung von Vorlagen für das Verfassen von Korrespondenzen und Entscheiden ist diesbezüglich ein typischer Unterstützungsprozess.



Das SGMM gliedert jede dieser drei Prozesskategorien in Teilprozesse, respektive in Unterkategorien. Zudem beinhaltet jeder definierte Prozess je nach Differenzierung der Betrachtung (Zooming-in) zahlreiche Teilprozesse. Die aktive Bewirtschaftung der Geschäfts- und Unterstützungsprozesse ist Teil der Managementprozesse. An dieser Stelle wird nicht vertiefter auf das gesamte Prozessmanagement bei der KESB eingegangen. Dies allein wäre Gegenstand einer umfassenden Arbeit. Bezüglich der Zusammenarbeit zwischen der KESB und den SD wird jedoch die Bedeutung der Prozesse untersucht und beurteilt.

#### ENTWICKLUNGSMODI

Das SGMM unterscheidet bei den Entwicklungsmodi zwischen Phasen der *Erneuerung* und Phasen der *Optimierung*. Jede Organisation durchläuft auf der Zeitachse, je nach Tragweite und Tiefgründigkeit des Wandels, die Phasen Erneuerung und Optimierung (Rüegg-Stürm, 2005, S. 83). Betrachtet man den Ursprung der KESB mit dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des ZGB am 1. Januar 1912, so kann bezüglich Entwicklungsmodi mit Sicherheit festgestellt werden, dass mit Inkrafttreten des revidierten KESR per 1. Januar 2013 die KESB der radikalsten Erneuerung in ihrem 100-jährigen Bestehen unterworfen war (Bundesrat, 2006, S. 7008). Im Kanton Bern wurde mit dem Wechsel von der kommunalen zur kantonalen Zuständigkeit faktisch eine komplett neue Organisation mit vollständig neuen Strukturen geschaffen (vgl. Kap. 2). Die Mitarbeitenden der KESB auf allen Ebenen mussten diese vollständige Erneuerung ohne grosse Vorlaufzeit mit einem

enormen Kraftakt bewältigen und dabei auch einen erheblichen Anteil an Pionierarbeit leisten, weil zahlreiche Elemente einer funktionierenden Organisation erst rudimentär oder gar nicht definiert und ausformuliert waren. Nach bald fünfjährigem Bestehen der KESB stehen nun kleinere und grössere Optimierungsprojekte an.

### **Management**

Die 3. Generation des SGMM basierte stark auf den neueren Erkenntnissen zur Systemtheorie, wonach Organisationen als selbstorganisierende Systeme zu betrachten sind. Rüegg-Stürm und Grand (2016) ergänzen diesen Fokus in der 4. Generation des SGMM und stellen fest, dass Management für eine erfolgreiche Weiterentwicklung von Organisationen (als selbstorganisierende Systeme) immer wichtiger werde. Sie legen dar, dass Organisationen in der Tat als selbstorganisierende, selbststrukturierende Wertschöpfungssysteme, räumlich und zeitlich verteilt, Leistungen erbringen. Sie führen dazu aus, dass es unerlässlich sei, "zur etablierten Wertschöpfung, zur Umwelt, zu diesen selbstorganisierenden Strukturierungsleistungen immer wieder kritisch auf Distanz zu gehen und sich der Frage zu widmen, inwiefern das, was geschieht, wirklich funktional und verantwortbar ist" (S. 6). Diese Feststellung gilt es im Kontext der dezentralen Organisationseinheiten der KESB zu vertiefen.

## **4.2 Das St. Galler Managementmodell und die vorliegende Untersuchung**

Das SGMM öffnet den Zugang zu einem ganzheitlichen Verständnis über das Funktionieren der KESB oder der SD als Organisationen und stellt gleichzeitig eine Orientierung für die fortlaufende Auseinandersetzung mit den einzelnen Aspekten (Kategorien der drei Auflösungsebenen) dar. Die im Kapitel 3 formulierten Fragestellungen lassen sich einzelnen Kategorien und Auflösungsebenen des SGMM zuordnen (vgl. Anhang A, Kap. 10.1). Die Zuordnung dient der Strukturierung des Interviewleitfadens und hilft bei der anschliessenden Definition der theoriegeleiteten Strukturmerkmale für die Datenanalyse.

## **5. Befunde aus Evaluationsberichten zur Umsetzung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts**

Seit die KESB im Jahr 2013 ihre Arbeit aufgenommen hat, wurden verschiedene (Evaluations-)Berichte mit ersten Erkenntnissen zur Umsetzung des neuen KESG veröffentlicht.

licht. Nachfolgend wird schwerpunktmässig auf die vom Kanton Bern in Auftrag gegebenen Evaluationsberichte von Ecoplan / HES-SO Valais-Wallis und den vom Bundesrat veröffentlichten Bericht über die ersten Erfahrungen mit dem neuen KESR eingegangen. Weitere Evaluationsberichte von anderen Kantonen und Berichte der Konferenz für Kindes und Erwachsenenschutz (KOKES) werden ebenfalls konsultiert, soweit dadurch weitere Erkenntnisse für die Zusammenarbeit der KESB mit den SD gewonnen werden können. Das Interesse bei der Auswertung dieser Berichte richtet sich auf Aspekte, welche für die Zusammenarbeit und Interaktion zwischen der KESB und den SD vor dem Hintergrund der Fragestellungen (vgl. Kap. 3) relevant erscheinen.

## **5.1 Monitoring Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutzgesetzes im Kanton Bern – Schlussbericht zur Übergangsphase**

Der vom KJA in Auftrag gegebene Schlussbericht zur Übergangsphase ist das Ergebnis eines Monitorings der ersten acht Monate im Jahr 2013 der KESB im Kanton Bern (Ecoplan / Hochschule für Soziale Arbeit Wallis, 2013, S. 3).

### **5.1.1 Befunde mit Bedeutung für die Zusammenarbeit**

Die Anfangsphase der KESB war von einer sehr grossen *Arbeitslast* geprägt. Interne *Prozesse* und *Abläufe* mussten definiert und laufend optimiert werden. Daraus entstanden erste *Best Practice*-Erkenntnisse, welche auch zu einer gewissen *Vereinheitlichung* der *Prozesse* an den verschiedenen KESB-Standorten führte. In einem Balanceakt zwischen Effizienz und Qualität wurde versucht, die Pendenzenberge zu bewältigen. Der Vernetzung mit den externen Beteiligten wurde in der Anfangsphase ein grosses Gewicht beigemessen. Der Bericht beleuchtet die Zusammenarbeit der KESB mit den SD. Die Zusammenarbeit wird darin mehrheitlich und grundsätzlich gut und mit gegenseitiger Wertschätzung beschrieben (Ecoplan / Hochschule für Soziale Arbeit Wallis, 2013, S. 36). Zur Zusammenarbeit zwischen der KESB und den SD geht aus dem Bericht jedoch auch hervor, dass es teilweise unterschiedliche Vorstellungen zwischen den einzelnen SD und den einzelnen KESB gibt, die zum Teil stark variieren würden. So wurde von den SD bemängelt, dass die KESB selber zu wenig Vorabklärungen vornimmt oder dass sie die SD zu wenig in die Entscheidungsfindung einbezieht. Der Informationsfluss von der KESB zu den SD wurde teilweise als mangelhaft eingestuft. Kritik von Seiten der SD wurde auch im Bereich der Berichts- und Rechnungsgenehmigung bezüglich der langen Verfahrensdauer angebracht (S. 4). Aus dem Bericht geht weiter hervor, dass die Arbeitsbelastung bei den SD seit der Einführung des neuen KESR deutlich zugenommen

habe. Dies wird einerseits auf die höheren Anforderungen der KESB gegenüber den vormaligen VB zurückgeführt. Andererseits sind zusätzliche Aufgaben auf die SD zugekommen, welche im ersten Jahr noch nicht durch ergänzende personelle Ressourcen aufgefangen werden konnten. Besonders kleinere polyvalente SD sind davon besonders betroffen (S. 31).

Der Austausch zwischen der KESB und den SD ist grundsätzlich überall etabliert. Es finden regelmässige Treffen zwischen der KESB und den zugeordneten SD in unterschiedlicher Zusammensetzung statt. Die Art und die Intensität variiert jedoch erheblich (S. 34). Für den Aufbau einer guten Zusammenarbeit und einer gemeinsamen Praxis wird betont, dass der informelle Austausch ebenso wichtig sei wie die regelmässigen Treffen auf Leitungsebene zur Diskussion allgemeiner Fragen und Schwierigkeiten. Die Zusammenarbeit wird zudem stark geprägt von den jeweiligen Mitarbeitenden. Personalfuktuation und mangelnde Berufserfahrung im Bereich KES führen auf beiden Seiten zu Erschwernissen in der Zusammenarbeit, welche sich mit zunehmender Berufspraxis abflachen werden (S. 33).

Das Evaluationsteam ortet jedoch im direkten Kontext der Zusammenarbeit zwischen der KESB und den SD einzig Handlungsbedarf in der Klärung offener Fragen und der Regelung von Aufgaben zwischen der KESB und den SD respektive den PriMa-Fachstellen bezüglich Beratung, Unterstützung und Kontrolle der PriMa (S. 7). Weitere Handlungsempfehlungen des Evaluationsteams haben indirekt auch Wirkungen auf die Zusammenarbeit zwischen der KESB und den SD, indem die KESB dadurch besser aufgestellt sein soll und in der Folge eine verlässlichere Partnerin für Dritte und insbesondere die SD wird. Die *interne Organisation* und die *Ressourcenallokation* der KESB sollen im Rahmen des Best Practice-Modells weiterentwickelt werden um eine faire und bedarfsgerechte Ressourcenzuteilung zu gewähren (S. 6).

Die *Effizienzsteigerung* bei der KESB soll durch *Prioritätensetzung* erreicht werden. Die Gründung eines Best Practice-Ausschusses auf der Ebene GL KESB soll dabei ermöglichen, dass effiziente Praktiken allen KESB-Standorten zugänglich werden. "Generell scheint eine Effizienzsteigerung erreichbar durch eine Reduktion des Formalisierungsgrades auf das rechtlich zwingend notwendige und durch die Standardisierung von Verfahren und Entscheiden, soweit sinnvoll und mit dem Gesetz vereinbar." (S. 6)

### **5.1.2 Erkenntnisse für die weitere Untersuchung der Zusammenarbeit**

Der Bericht beschreibt die Zusammenarbeit zwischen der KESB und den SD der ersten paar Monate mit der neuen Behördenorganisation mehrheitlich positiv. Es werden keine

grundsätzlichen Fehler in der Konstruktion des Kooperationsverhältnisses zwischen der KESB und den SD festgestellt. Auffallend ist, dass die Zusammenarbeit, abhängig von verschiedensten Faktoren, noch sehr unterschiedlich gestaltet wird. Durch die Klärung von offenen Fragen und die weitere Definition von Prozessen und Abläufen wird eine Effizienzsteigerung und Vereinheitlichung der Arbeitsweise erwartet. Mit den Untersuchungen des Autors in dieser Masterarbeit, welche rund vier Jahre nach der Erstellung des genannten Schlussberichts durchgeführt werden, sollen insbesondere auch Erkenntnisse gewonnen werden, ob diesbezüglich signifikante Veränderungen in der Zusammenarbeit zwischen der KESB und den SD stattgefunden haben.

## **5.2 Evaluation Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutzgesetzes im Kanton Bern**

Der Bericht der 1. Evaluationsphase vom 17. Juni 2015 baut auf das Monitoring im Jahr 2013 auf (vgl. Kap. 5.1) und berichtet über die ersten zwei Jahre der Umsetzung des KESB im Kanton Bern. Der Bericht widmet sich der Kernfrage, ob die neu geschaffene KESB zweckmässig und geeignet ist um das neue Recht effizient umzusetzen. Er befasst sich insbesondere mit Fragen zu Struktur, Organisation und Arbeitsweise der KESB und der Entwicklung der Zusammenarbeit mit externen Beteiligten (Ecoplan / HES-SO Valais-Wallis, 2015, S. 2). Von besonderem Interesse sind für den Autor die Ergebnisse im Bericht zur Fragestellung: "Entspricht die Aufgabenteilung zwischen den KESB und der Sozialdienste den gesetzlichen Vorgaben und hat sie sich eingespielt?" (S. 36)

### **5.2.1 Befunde aus dem Bericht der ersten Evaluationsphase mit Bedeutung für die Zusammenarbeit**

Unter der Vielzahl der Agierenden, mit welchen die KESB zusammenarbeitet, bezeichnet der Bericht die SD als die zentralen Beteiligten (S. 36). Mit Art. 22 KESG wird auf die gesetzliche Grundlage für die Zusammenarbeit der KESB mit den SD verwiesen (siehe dazu die Beschreibung der Kernaufgaben der KESB und der SD im Kapitel 2.4). Die Autoren des Berichts Ecoplan / HES-SO Valais-Wallis (2015) thematisieren bezugnehmend auf Art. 440 ZGB i.V.m. Art. 391 ZGB die Rolle der KESB und folgern, dass mit dem neuen Erwachsenenschutzrecht (ESR) die Hierarchie zwischen der KESB und den SD wiederhergestellt worden sei, indem die KESB den SD Aufträge erteilt und über die Anordnung von Massnahmen entscheidet, während die SD und die Mandatstragenden die Rolle als Auftragnehmer innehaben. Sie verweisen dabei auf den Umstand, dass im alten System die damaligen VB als Laienbehörden tätig waren und Empfehlungen

der professionellen SD zu Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmen nur absegnen (S. 37). In diesem Zusammenhang kann die Frage aufgeworfen werden, ob die professionellen KESB-Standorte im Kanton Bern den Anträgen und Empfehlungen der SD gegenüber den VB mehr oder weniger oft entsprechen? Eine wissenschaftliche Auswertung dieser Fragestellung ist wohl nicht möglich, da dem Autor keine entsprechenden Erhebungen weder zum alten noch zum neuen System bekannt sind.

Die Autoren des Berichts Ecoplan / HES-SO Valais-Wallis (2015) stellen fest, dass in genereller Hinsicht sowohl die KESB wie auch die SD das neue System nach wie vor befürworten und die Zusammenarbeit grundsätzlich als gut einschätzen. Als zentraler Brennpunkt, welcher aufmerksam zu beobachten sei, werden die knappen Ressourcen auf beiden Seiten genannt. Als weiterer Punkt, welcher die Zusammenarbeit belasten könnte, wird die objektive Asymmetrie in der Termingebundenheit der SD und der KESB genannt. Zudem wird von der KESB z. T. die Qualität der (Abklärungs-)berichte der SD bemängelt. Die SD äussern den Wunsch nach mehr Einheitlichkeit bei der KESB bezüglich Aufgabendefinition im Generellen und Festlegung von Standards bei Abläufen und Dokumenten (S. 38-39).

### **5.2.2 Erkenntnisse für die weitere Untersuchung der Zusammenarbeit**

Es kann festgestellt werden, dass sich die Zusammenarbeit zwischen der KESB und den SD in den ersten zwei Betriebsjahren der KESB positiv weiterentwickelt hat. Das Rollenverständnis der KESB und der SD wird im Grundsatz gegenseitig als klar bezeichnet. Ob das Hierarchieverständnis, so wie im Bericht dargestellt wird, von den SD geteilt wird, muss in weiteren Untersuchungen überprüft werden. Es stellt sich nämlich die Frage, ob in diesem Zusammenhang tatsächlich von einem hierarchischen Verhältnis auszugehen ist oder ob nicht eher von einem Kooperationsverhältnis zu sprechen wäre. Eine hierarchische Struktur findet man in erster Linie in einer betrieblichen Linienorganisation. Die SD sind jedoch ausschliesslich kommunal oder regional organisiert und somit personalrechtlich und organisatorisch immer einem kommunalen Gemeinwesen unterstellt. Entsprechend ist die KESB gegenüber den SD als Organisation nicht weisungsbefugt. Andererseits hat der Terminus der *Kooperation* in Theorie und Praxis keine einheitliche Interpretation erfahren (Etter, 2003, S. 40). Etter hat die vielfältigen Definitionen von Kooperation über einen längeren Zeitraum untersucht und kommt zum Schluss, "dass Kooperationen durch folgende Merkmale gekennzeichnet sind:

- rechtliche und partiell wirtschaftliche Unabhängigkeit der beteiligten Partner (dies können Unternehmen, aber auch Einzelpersonen sein);

- Koordination des Verhaltens;
- bessere Zielerreichung als bei individuellem Vorgehen" (S. 42).

Daraus leitet Etter (2003) das folgende Kooperationsverständnis ab: "Kooperation ist die freiwillige Zusammenarbeit von rechtlich selbstständigen Partnern (Unternehmen und / oder Individuen), die ihre wirtschaftliche Unabhängigkeit partiell zugunsten eines koordinierten Handelns aufgeben, um angestrebte Unternehmensziele im Vergleich zum individuellen Vorgehen besser erreichen zu können" (S. 44). Für das Zusammenarbeitsverhältnis der KESB mit den SD kann gefolgert werden, dass weder ein klassisches hierarchisches Verhältnis besteht, noch das von Etter (2003) definierte Kooperationsverständnis für das Zusammenarbeitsverhältnis der KESB mit den SD zur Anwendung kommen kann. Als Ausschlusskriterium für das Hierarchieverständnis sieht der Autor in erster Linie die Tatsache, dass die SD kommunal organisiert sind und somit weder personalrechtlich noch organisatorisch der KESB unterstellt sind. Das zitierte Kooperationsverständnis kann nicht im engeren Sinn zur Anwendung kommen, weil die Zusammenarbeit gesetzlich definiert ist. Somit hat das Kriterium der Freiwilligkeit im Kontext von KESB und SD keine Gültigkeit, da sich weder die KESB noch die SD als Zusammenarbeitsbeteiligte freiwillig auswählen können. In der vorliegenden qualitativen Untersuchung zur Zusammenarbeit zwischen der KESB und den SD beabsichtigt der Autor der Frage nachzugehen, wie oft die KESB den Anträgen und Empfehlungen der SD entspricht (folgt) und ob ggf. Abweichungen bei verschiedenen Standorten auszumachen sind?

### 5.2.3 Schlussbericht der Evaluation

Das KJA stellte zum Zeitpunkt der Planung der vorliegenden Masterarbeit die Veröffentlichung des Schlussberichts zur Evaluation der Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutzgesetzes im Kanton Bern für anfangs September 2017 in Aussicht. Entsprechend plante der Autor die Untersuchungsergebnisse der vorliegenden Masterarbeit auch mit den Ergebnissen des Schlussberichts von Ecoplan zu vergleichen. Im August 2017 informierte das KJA, dass der Schlussbericht zur Evaluation der Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutzgesetzes im Kanton Bern erst im November 2017 durch die grossrätliche Begleitgruppe Umsetzung Kindes- und Erwachsenenschutzrecht<sup>3</sup> be-

---

<sup>3</sup> Gestützt auf die am 3. September 2013 einstimmig angenommene Motion 106-2013 des Grossen Rates setzte die JGK eine Arbeitsgruppe ein, welche die Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts im Kanton Bern begleitet. Die Begleitgruppe setzt sich aus Grossrätinnen und Grossräten sämtlicher Fraktionen sowie Vertreterinnen und Vertretern der Kantonsverwaltung, des Verbandes Bernischer Gemeinden (VBG), der Berner Konferenz für Sozialhilfe und Kindes und Erwachsenenschutz (BKSE), der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter, des Obergerichts, des Verbandes sozialer Institutionen des Kantons Bern (Socialbern), des Conseil du Jura bernois und der psychiatrischen Kliniken zusammen.

raten wird und entsprechend vorher nicht einsehbar ist. Aus diesem Grund muss vorliegend auf das Vergleichen der beiden Untersuchungen verzichtet werden.

## **5.3 Bund**

Die KESB stand seit ihrem Bestehen wiederholt in der öffentlichen Kritik. Zum Ausdruck kam diese Kritik primär durch eine Vielzahl von mehrheitlich kritischen Berichterstattungen in den Medien. Phasenweise nahmen diese Berichterstattungen offensichtliche Formen eines KESB-Bashing an. Bashing bedeutet eine heftige, herabsetzende Kritik (Dudenredaktion, 2015). Die Berichterstattungen orientierten sich i. d. R. an Einzelfällen und gaben dadurch keinen sachlichen Einblick in die umfassende Arbeit der KESB. Die Kritik an der Umsetzung des neuen KESR kam ebenso auf nationaler Ebene zum Ausdruck, indem seit dem Inkrafttreten des neuen Rechts eine grössere Anzahl parlamentarischer Vorstösse zum neuen KESR eingereicht wurden. Ende März 2017 hat der Bundesrat als Reaktion auf diese Vorstösse in einem Bericht über die ersten Erfahrungen mit dem neuen KESR eine Einschätzung vorgenommen (Bundesrat, 2017). Darin wird die Kritik an der KESB grundsätzlich entkräftet. Die Justizministerin Simonetta Sommaruga betonte in der Tagesschau vom 29. März 2017 "Es besteht kein Grund, die KESB grundsätzlich infrage zu stellen. Der Bundesrat ist überzeugt, dass sie in einem sehr schwierigen Umfeld gute Arbeit leistet" (Schweizer Radio und Fernsehen SRF, 2017). In der Analyse der vorliegenden Masterarbeit wird der Fokus auf Erkenntnisse bezüglich der Zusammenarbeit zwischen der KESB und ihren Stakeholdern gelegt. Soweit explizit erwähnt, werden Interaktionen zwischen der KESB und den SD erläutert.

### **5.3.1 Befunde mit Bedeutung für die Zusammenarbeit**

#### **5.3.1.1 Auswirkungen der Revision auf die Fallzahlen und die Kosten**

Der Bericht kommt zum Schluss, dass die befürchtete Explosion der Fallzahlen ausgeblieben ist. "Die teilweise behauptete Kausalität zwischen professioneller Fachbehörde und einem Anstieg der Massnahmen konnte damit nicht belegt werden." (Bundesrat, 2017, S. 22) Gemäss den ersten veröffentlichten Zahlen der KOKES für das Jahr 2015 war die Anzahl der angeordneten Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmen gegenüber dem Jahr 2012 sogar rückläufig. Diese Zahlen sind jedoch mit gewisser Vorsicht zu betrachten, da die Erfassung und Auswertung der Statistik nach dem neuen Recht sich erst noch im Aufbau befindet (S. 18). Diese gesamtschweizerische Entwicklung stimmt auch mit den Erhebungen für den Kanton Bern überein. Die Anzahl der angeordneten Massnahmen fiel auch im Kanton Bern in der Tendenz tiefer aus (S. 20).

Mit der Umsetzung des revidierten KESR war die ungewisse Kostenentwicklung ein politisch heikler und vielerorts kritisch diskutierter Aspekt der Gesetzesrevision. Die Aufgaben der Behörden nach dem alten Recht wurden mehrheitlich von kommunalen Laienbehörden vorgenommen, welche weniger Personalkosten verursachten. Mit der Professionalisierung musste man entsprechend zwangsläufig mit einer Steigerung bei den Behördenkosten rechnen (Bundesrat, 2017, S. 16). Die Kostensteigerung lässt sich neben der Anstellung von qualifizierten Behördenmitgliedern auch durch die erweiterten Aufgaben der KESB erklären. Ein genauer Vergleich ist jedoch weder mit dem alten System möglich noch können die Behördenkosten im neuen System zwischen den einzelnen Kantonen verglichen werden, da die Kantone bei der Umsetzung der Behördenorganisation einen grossen Gestaltungsspielraum hatten und diesen entsprechend nutzten (S. 23-24).

Ein grosser Anteil der anfallenden Kosten betrifft den finanziellen Aufwand für den freiwilligen und den gesetzlichen Kinderschutz. Vorliegend interessiert einerseits, ob bei den behördlich angeordneten Massnahmen eine signifikante Kostensteigerung erkennbar ist. Andererseits interessiert die subsidiäre Kostenauflegungsregelung in den einzelnen Kantonen. Aus dem Bericht geht hervor, dass aufgrund verschiedener Unsicherheiten bei der Datenerhebung bisher keine verlässlichen Daten ausgewertet werden konnten. Der Bundesrat kommt jedoch zum Schluss, dass die Kosten für die behördlich angeordneten Massnahmen in der Tendenz abnehmend waren. Die Befürchtung, wonach mit dem neuen ESR eine Kostenexplosion entstehen könnte, konnte damit entkräftet werden (S. 29).

Bei der Finanzierung der behördlich angeordneten Massnahmen zeigt sich schweizweit ein sehr heterogenes Bild. Jeder Kanton hat mehr oder weniger ein eigenes System, wie die Kostenaufteilung zwischen Kanton und Gemeinden geregelt ist. Im Kanton Bern werden die von der KESB angeordneten Massnahmenkosten zu 100 Prozent durch den Kanton getragen. In siebzehn Kantonen wird das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz («wer zahlt, befiehlt») nicht eingehalten. In diesen Kantonen müssen die Gemeinden für die Kosten der auf kantonaler Ebene angeordneten Massnahmen teilweise oder vollständig aufkommen (S. 27).

#### 5.3.1.2 Einbezug der Gemeinden in die Verfahren der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden

Eine der zentralen Vorgaben im revidierten KESR ist die verbindliche Vorgabe, dass es sich bei der KESB gemäss Art. 440 Abs. 1 ZGB um eine *Fachbehörde* handeln muss.

Durch diese Vorgabe fand in allen Kantonen eine klare Trennung der KESB zu den kommunalen politischen Organen statt. Die Gemeinden sind dadurch in die Verfahren der KESB nicht mehr direkt involviert. Dieser Umstand führt bei Kantonen, bei welchen die Gemeinden teilweise oder ganz für die angeordneten Massnahmenkosten aufkommen müssen, zu Spannungen. Die Gemeinden können bei der Anordnung von z. T. kostenintensiven Massnahmen nicht mehr mitentscheiden. Zudem steht ihnen auch kein Beschwerderecht zu (Bundesrat, 2017, S. 35-36). Im Kanton Bern werden die Kosten für die von der KESB angeordneten Massnahmen subsidiär zu 100% durch den Kanton übernommen. Die KOKES hat aufgrund der in vielen Kantonen fehlenden fiskalischen Äquivalenz Empfehlungen zum Einbezug von Sozialhilfebehörden in die Entscheidungsfindung der Kinderschutzorgane erlassen (KOKES, 2014). Die KOKES gibt diesbezüglich die Empfehlung, dass die KESB im Rahmen der Sachverhaltsabklärung bei Bedarf durchaus mit den Sozialbehörden und deren SD einen fachlichen Austausch pflegen darf, aber keineswegs dazu verpflichtet ist. Die KESB trägt indessen für den Entscheid die alleinige Verantwortung und den Sozialbehörden steht kein Beschwerderecht zu, obschon diese in zahlreichen Kantonen die resultierenden Kosten teilweise oder vollständig zu tragen haben (S. 9). Einige Kantone mit fehlender fiskalischer Äquivalenz bezüglich der Massnahmenkosten haben zum Teil ausführliche Regelungen und Handbücher erlassen, wie die Gemeinden vor dem Erlass von kostenintensiven behördlichen Massnahmen einzubeziehen sind. Wie oben bereits dargelegt, existiert im Kanton Bern dieses Spannungsfeld nicht. Die Zusammenarbeit zwischen der KESB und den Gemeinden ist in der ZAV geregelt (vgl. Kap. 2.4).

Der Bundesrat hebt in seinen Ausführungen zur Zusammenarbeit mit den Gemeinden insbesondere auch den regelmässigen Dialog zwischen der KESB und den Gemeinden hervor. Dieser regelmässige Dialog zwischen der KESB und den kommunalen Organen wird auch für die Praxisentwicklung und zur Sicherung der Qualität als notwendig erachtet (Bundesrat, 2017, S. 44). Der Kanton Bern hat die Kontaktperson der SD in Art. 2 Abs. 2 ZAV auf Verordnungsstufe festgelegt.

Der Bundesrat folgert in seinem Bericht weiter, dass eine klare Aufgabenteilung und das Erstellen von Standards die Zusammenarbeit und das Verhältnis zwischen der KESB und den Gemeinden stärkt und hebt dabei die Arbeitshilfen der Kantone Zürich und Aargau sowie die ZAV des Kantons Bern hervor (Bundesrat, 2017, S. 45).

In all diesen Instrumenten werden einerseits Grundsätze der Zusammenarbeit festgehalten, Aufgaben und Rollen der beteiligten Agierenden geklärt und andererseits Standards für Gefährdungsmeldungen, Abklärungen von Privatpersonen

im Rahmen der Amtsberichte, der Informationsaustausch sowie die Möglichkeiten des Einbezugs der Gemeinden festgehalten. Mit dem Ziel, die Verfahren und Abläufe so einheitlich wie möglich zu gestalten, wurden neben ausformulierten Anweisungen und Definitionen auch Muster für einzelne Arbeitsabläufe entwickelt, die von den Gemeinden oder von der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde genutzt werden können. (S. 45)

### **5.3.2 Erkenntnisse für die weitere Untersuchung der Zusammenarbeit**

Der Bundesrat kommt in seiner Gesamtwürdigung zum Schluss, dass für die Bundeslegislative nur ein sehr beschränkter Handlungsbedarf besteht. Er verweist vielmehr auf den schweizerischen Föderalismus und betont, dass es letztlich Aufgabe der Kantone sei, Massnahmen zu treffen, um die Situation dort, wo allfällige Missstände identifiziert werden, konkret zu verbessern (Bundesrat, 2017, S. 77). Der Autor ortet in Anlehnung an den Bericht des Bundesrats die nachfolgenden Brennpunkte, die im Kontext der Zusammenarbeit zwischen KESB und den SD in der Masterarbeit weiter vertieft werden sollen.

#### 5.3.2.1 Finanzen

Aus dem Bericht des Bundesrats geht hervor, dass die unterschiedlichen kantonalen Regelungen bezüglich der Finanzierung der behördlich angeordneten Massnahmen deutliche Auswirkungen auf die Zusammenarbeit mit den Gemeinden haben. Da im Kanton Bern die von der KESB angeordneten Massnahmen zu 100 Prozent vom Kanton finanziert werden, wirkt sich dies entlastend und positiv auf die Zusammenarbeit zwischen der KESB und den Gemeinden und deren SD aus. Trotzdem ortet der Autor bezüglich der Finanzen im Kanton Bern andere belastende Brennpunkte für die Zusammenarbeit, welche in der empirischen Untersuchung weiter thematisiert werden müssen. Dabei handelt es sich insbesondere um die Finanzierung der SD für deren Aufgabenerfüllung zu Gunsten der KESB und die Abgrenzung zwischen dem behördlichen und dem freiwilligen KES.

#### 5.3.2.2 Handbücher und Arbeitshilfen

Die Kantone Zürich und Aargau haben im Verlaufe der letzten Jahre Handbücher und Arbeitshilfen für die Zusammenarbeit zwischen der KESB und den Gemeinden entwickelt. Der Kanton Bern hat diesbezüglich die ZAV, welche primär die Zuständigkeiten und die Abgeltung der SD regelt. Weiterführende kantonale Regelungen, wie einheitlich

definierte Prozessabläufe und Qualitätsstandards, existieren im Kanton Bern erst vereinzelt. Dabei wird die Frage, wie stark diese Prozessabläufe und Qualitätsstandards kantonale für alle KESB-Standorte und alle SD verbindlich definiert werden sollen, kontrovers diskutiert. In der empirischen Untersuchung soll dieser Frage näher auf den Grund gegangen werden.

#### 5.3.2.3 KESB-Bashing, Kommunikation und Medienarbeit

Die in den Medien wiederholt geäußerte Kritik an der KESB ist für die Mitarbeitenden der KESB und deren Zusammenarbeitsbeteiligten belastend. Die GL-KESB hat diese Problematik erkannt. Sie hat ein Medienkonzept erarbeitet und nimmt eine sachliche Berichterstattung in der Öffentlichkeit aktiv war (Schmid und Moser, 2017). Die empirische Untersuchung soll Aufschluss geben über die aktuelle Wahrnehmung bei den Mitarbeitenden der KESB und den SD als deren wichtigste Stakeholder.

## 5.4 Kanton St. Gallen

Die Regierung des Kantons St. Gallen liess die Umsetzung, die Leistungen und die Wirkungen des neuen KESR der neun KESB durch die Firma Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern umfassend evaluieren. Der Schlussbericht vom 15. Juli 2016 wurde Ende August 2016 publiziert (Schwenkel et al., 2016).

Im Kanton St. Gallen und in sechs anderen Kantonen wurden die KESB kommunalen Trägerschaften unterstellt. Insgesamt gibt es im Kanton St. Gallen neun kommunale oder regionale KESB. Die Abklärungen werden bei acht KESB durch diese selber vorgenommen. Bei einer KESB werden die Abklärungen durch externe kommunale Dienste durchgeführt. Die Berufsbeistandschaften sind im Kanton St. Gallen mit unterschiedlichen kommunalen oder regionalen Trägerschaften organisiert (Schwenkel et al., 2016, S. 4-5). Der Kanton St. Gallen hat im strukturellen Aufbau der KESB und der zugeordneten Dienste deutliche Abweichungen gegenüber dem Kanton Bern. Nach Auffassung des Autors lassen sich die Erkenntnisse von Schwenkel et al. (2016) trotzdem mit den Untersuchungen der Zusammenarbeit zwischen der KESB und den SD im Kanton Bern vergleichen. Aus der umfassenden Evaluation von Schwenkel et al. (2016) interessieren vorliegend die Ausführungen und Ergebnisse zur Umsetzung des neuen KESR bei den neun KESB und im Speziellen die Zusammenarbeit mit den unterschiedlichen Agierenden.

## **5.4.1 Befunde mit Bedeutung für die Zusammenarbeit**

### 5.4.1.1 Abklärungen von Gefährdungsmeldungen

Acht von neun KESB nehmen die Abklärungen von Gefährdungsmeldungen selber vor. Eine KESB beauftragt analog dem Berner Modell die kommunalen Dienste mit den Abklärungen. Über die Zusammenarbeit mit den Abklärungsstellen äussert sich der Evaluationsbericht nicht, da diese mehrheitlich von der KESB selber durchgeführt werden. Schwenkel et al. (2016) empfehlen jedoch, dass die KESB generell einen eigenen Abklärungsdienst führen sollen. Sie begründen dies u. a. damit, dass sich dadurch eine bessere Abstützung für die Entscheidungsfindung im Spruchkörper ergebe. Weiter könne die KESB mit der Durchführung von internen Abklärungen das eigene Know-how besser aufbauen und abrufen. Letztendlich resultiere durch diese Lösung auch eine grössere Nähe zu den Betroffenen (S. 12).

### 5.4.1.2 Zusammenarbeit mit den Berufsbeistandschaften

Schwenkel et al. (2016) führen aus, dass die Berufsbeistände den hohen Formalismus der KESB beanstanden. Die Verständlichkeit der Entscheide habe abgenommen. Weiter geht aus dem Bericht hervor, dass die Berufsbeistände lange auf Entscheide warten müssen und die KESB die Einschätzung der Berufsbeistände zu wenig einbeziehe (S. 7).

### 5.4.1.3 Zusammenarbeit mit den Gemeinden

Im Kanton St. Gallen hat die Zusammenarbeit mit den Gemeinden als zentrale Agierende (Trägerschaft der KESB, Finanzierung der behördlich angeordneten Massnahmen) eine grosse Bedeutung. Gemäss Schwenkel et al. (2016) besteht hier noch Optimierungspotenzial. Als Brennpunkt wird insbesondere die mangelhafte Information der Gemeinden durch die KESB vor der Anordnung von geplanten kostenintensiven Massnahmen angefügt (S. 7). Diese Erkenntnis wird mehr oder weniger deutlich bei allen konsultierten Evaluationen gemacht, wenn das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz nicht eingehalten wird (vgl. Kap. 5.3.1.1).

## **5.4.2 Erkenntnisse für die weitere Untersuchung der Zusammenarbeit**

Die Evaluation der KESB im Kanton St. Gallen gibt mit Fokus auf die Zusammenarbeit der KESB mit den SD primär strukturelle und organisatorische Hinweise. Generell kann festgestellt werden, dass durch die kommunalen und regionalen Trägerschaften der KESB auch die Organisation mit den jeweiligen Kooperationsbeteiligten unterschiedlich aufgebaut ist. Nachfolgend werden Aspekte zur Organisation zusammengefasst, welche

in der empirischen Untersuchung dieser Masterarbeit aufgenommen und vertiefter analysiert werden.

#### 5.4.2.1 Zuständigkeit für die Abklärung von Gefährdungsmeldungen

Die Abklärungsdienste sind im Kanton St. Gallen mehrheitlich direkt bei der KESB angesiedelt. Schwenkel et al. (2016) empfehlen zudem, dass die Abklärungen generell durch die KESB durchzuführen seien, also mit einem eigenen Abklärungsdienst (S. 12). Dieser Hinweis für Best Practice weicht deutlich von der bernischen Praxis ab, wo die Abklärungen von Gefährdungsmeldungen gemäss ZAV im Auftrag der KESB durch die SD vorgenommen werden. Es stellt sich deshalb die Frage, wie die verschiedenen Agierenden im Kanton Bern diese Aufgabenteilung beurteilen.

#### 5.4.2.2 Organisation der Berufsbeistandschaften

Im Kanton St. Gallen gibt es sowohl kommunale Berufsbeistandschaften mit örtlicher Zusammenlegung mit der KESB als auch kommunale und regionale unabhängige Berufsbeistandschaften. Schwenkel et al. (2016) weisen darauf hin, dass das Modell der organisatorischen Verknüpfung der Berufsbeistandschaften mit der KESB als Schwäche im Hinblick auf die Unabhängigkeit zu sehen sei (S. 5). Entsprechend bewähre es sich, wenn die Berufsbeistandschaften in eigenen Körperschaften organisiert seien. Wenn beide Organisationen im selben Gebäude sind, fördere dies jedoch einen guten Austausch zwischen KESB und Berufsbeistandschaft (S. 12). Im Kanton Bern sind die 68 SD, welche Berufsbeistandschaften führen, kommunal oder regional und in jedem Fall unabhängig von der KESB organisiert. Bei diesen 68 SD gibt es jedoch organisatorisch eine grosse Vielfalt hinsichtlich Grösse und Spezialisierung. Mit Fokus auf die Untersuchung der Zusammenarbeit zwischen der KESB und den SD im Kanton Bern interessiert vorwiegend die Einschätzung der beteiligten Agierenden zu den jeweiligen Modellen und deren Auswirkung auf die Zusammenarbeit.

#### 5.4.2.3 Einheitliche Organisationsmodelle versus regionale Gegebenheiten

Bemerkenswert ist die Feststellung von Schwenkel et al. (2016), dass es keine Hinweise gebe, dass die unterschiedlichen Organisationsmodelle der KESB die Aufgabenerfüllung beeinflussen würden. Entsprechend empfehlen sie keine Vereinheitlichung anzustreben und betonen, dass die verschiedenen Modelle den regionalen Strukturen Rechnung tragen würden (S. 12). In der vorliegenden empirischen Untersuchung soll das Spannungsfeld zwischen einer einheitlichen Organisation und den regional unterschiedlichen Begebenheiten thematisiert werden.

## 5.5 Kanton Aargau

Im Kanton Aargau sind die KESB ein Teil der Familiengerichte, einer Abteilung der Bezirksgerichte. Die Gemeinden sind für die Abklärungen und die Führung der Mandate mit den Berufsbeiständen zuständig. Seit dem Bestehen der KESB sind verschiedene Bemühungen zur Zusammenarbeit zwischen der KESB und den Gemeinden dokumentiert.

### 5.5.1 Befunde mit Bedeutung für die Zusammenarbeit

#### 5.5.1.1 Handbuch Abklärungen

Das Obergericht als Aufsichtsbehörde hat per 1. Januar 2015 das *Handbuch Abklärungen* erstellt, welches die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und der KESB in Ergänzung zum geltenden Recht präzisiert (Obergericht Kanton Aargau, Kammer für Kindes- und Erwachsenenschutz, 2015). Als Zielsetzung für das *Handbuch Abklärungen* formuliert das Obergericht: "Mit diesem Handbuch soll im Sinne einer Wegleitung die Kommunikation erleichtert und den Akteuren für ihre Arbeit mit Formularen und Checklisten eine Unterstützung geboten werden. Ziel muss sein, eine möglichst gleichmässige Handhabung der für die Familiengerichte notwendigen Abklärungen zu ermöglichen." (S. 1) Das rund 60-seitige *Handbuch Abklärungen* präzisiert die Rollen und Funktionen der Kontaktpersonen bei den Gemeinden und der KESB. Es macht Angaben zum Umgang mit Gefährdungsmeldungen, beschreibt die Rollen und Prozessabläufe im Abklärungsverfahren, erläutert detailliert die Definitionen und inhaltlichen Vorgaben für die Amts- und Sozialberichte der Gemeinden zuhanden der KESB und beinhaltet zahlreiche Formulare.

#### 5.5.1.2 Optimierungsmassnahmen

In den Jahren 2015 und 2016 befassten sich im Auftrag des Regierungsrats ein Steuerungsausschuss und eine mit allen zentralen Kooperationsbeteiligten paritätisch zusammengesetzte Erfahrungsaustauschgruppe (ERFA-Gruppe) intensiv mit Optimierungsmassnahmen für die Umsetzung des KES im Kanton Aargau. Die so erarbeiteten Optimierungsmassnahmen beinhalten z. B. Standardisierungen und Vereinheitlichungen bezüglich der Prozesse bei den elf KESB oder sie liegen in der pragmatischen und lösungsorientierten Zusammenarbeit der KESB mit den Gemeinden (Regierungsrat Kanton Aargau, 2016a, S. 5-6). Insgesamt wurden bereits im Jahr 2015 19 kurzfristig umsetzbare Standards für die Optimierung der Zusammenarbeit zwischen der KESB und den Gemeinden definiert (Regierungsrat Kanton Aargau, 2016b). Exemplarisch sei hier aus der

ersten Massnahme zitiert: "Partnerschaftliches Denken und Handeln sowie gegenseitige Wertschätzung sind wichtige Faktoren für eine effiziente und erfolgreiche Zusammenarbeit im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht." (S. 1) Am 6. Dezember 2016 nahm der Grosse Rat die Optimierungsmassnahmen zur Kenntnis<sup>4</sup>.

## **5.5.2 Erkenntnisse für die weitere Untersuchung der Zusammenarbeit**

### 5.5.2.1 Handbuch Abklärungen

Der Autor stellt fest, dass im Kanton Aargau die Aufsichtsbehörde relativ detaillierte Anleitungen für die Zusammenarbeit zwischen der KESB und den Gemeinden erlässt und damit eine kantonsweite, einheitliche Praxis forciert. Im Rahmen der vorliegenden empirischen Untersuchung interessiert, wie im Kanton Bern die verschiedenen Agierenden den Regelungsbedarf einschätzen.

### 5.5.2.2 Projekt Optimierungsmassnahmen

Die vertiefte inhaltliche Auseinandersetzung mit den im Kanton Aargau erarbeiteten Optimierungsmassnahmen würde den Rahmen der Masterarbeit sprengen. Eine beachtenswerte Erkenntnis mit Nutzen für die weitere Auseinandersetzung bezüglich der Zusammenarbeit der KESB und den SD im Kanton Bern sieht der Autor in der Projektorganisation, welche der Kanton Aargau für die Erarbeitung der Optimierungsmassnahmen gewählt hat. Die breit abgestützte Steuerungsgruppe und eine paritätisch zusammengesetzte ERFA-Gruppe mit Mitgliedern aus allen am KES beteiligten Agierenden haben konsensfähige Optimierungsmassnahmen erarbeitet, welche letztlich auch der Grosse Rat zustimmend zur Kenntnis nahm. Gesamthaft kann aus den Optimierungsmassnahmen gefolgert werden, dass der Kanton Aargau bemüht ist, einen kantonsweit einheitlichen KES anzustreben.

## **5.6 Kanton Zürich**

Die Aufsichtsbehörde im Kindes- und Erwachsenenschutz im Kanton Zürich fasst jährlich einen Bericht über ihre Aufsichtstätigkeit. Der Autor hat die Berichte der Jahre 2014 bis 2016 mit Fokus auf Erkenntnisse für die Zusammenarbeit der KESB mit ihren Agierenden untersucht.

---

<sup>4</sup> Protokoll der Sitzung vom 6. Dezember 2016, Art. Nr. 2016-1669, abrufbar unter: <https://www.ag.ch/grossrat/grweb/de/195/Detail%20Gesch%C3%A4ft?ProzId=970860>

### **5.6.1 Befunde mit Bedeutung für die Zusammenarbeit**

Die Aufsichtsbehörde weist im Bericht 2014 darauf hin, dass mit der Neuorganisation der KESB der Bedarf an Umsetzungsmassnahmen wie Festlegung von Abläufen, Entwicklung einer neuen Praxis, Implementierung der Interdisziplinarität und Klärung von Handlungsfragen gross, anforderungsreich und ressourcenintensiv ist (Aufsichtsbehörde Kanton Zürich, 2015, S. 9). Namentlich werden dazu die Schnittstellen der KESB zu den Gemeinden und den Schulen erwähnt. Die Aufsichtsbehörde folgert dazu: "Diesbezüglich scheint es zentral, dass die KESB den ständigen Austausch mit ihren wichtigsten Akteuren pflegt und die Zusammenarbeit soweit erforderlich schriftlich verankert wird." (S. 18) Dem Bericht 2015 der Aufsichtsbehörde kann entnommen werden, dass die geforderten Schnittstellen- und Grundsatzpapiere zu den Schulen, der Jugendanwaltschaft und den Gemeinden erstellt wurden. Namentlich beim Zusammenarbeitspapier mit den Gemeinden wird betont, dass dieses auch vom Gemeindepräsidentenverband, der KESB-Präsiden-Vereinigung sowie der Sozialkonferenz verabschiedet wurde und insofern breit abgestützt ist (Aufsichtsbehörde Kanton Zürich, 2016, S. 13). Aus dem Aufsichtsbericht 2016 geht hervor, dass aufbauend auf den zwischen den Schulen und der KESB entwickelten Grundsätzen der Zusammenarbeit bei einer Kindwohlgefährdung ebenfalls ein Leitfaden erarbeitet wurde und von den involvierten Agierenden zu beachten ist. Die Aufsichtsbehörde ist der Auffassung, dass der Prozess der Verschriftlichung der Zusammenarbeit mit weiteren Behörden wesentlich zur Klärung der entsprechenden Schnittstellen und der Förderung des Verständnisses für die unterschiedlichen Rollen der involvierten Agierenden beiträgt. Mit dem regelmässigen Austausch können zudem Fragen oder gar Ungereimtheiten frühzeitig angegangen und niederschwellig bereinigt werden (Aufsichtsbehörde Kanton Zürich, 2017, S. 20-21).

### **5.6.2 Erkenntnisse für die weitere Untersuchung der Zusammenarbeit**

In den Berichten der Aufsichtsbehörde ist das Thema *Regelung der Zusammenarbeit der KESB mit weiteren Schnittstellenbeteiligten* ein wiederkehrender Berichtspunkt. Damit kommt zum Ausdruck, dass die Klärung der Schnittstellen eine zentrale Bedeutung hat für einen erfolgreichen KES. Die Bedeutung der Zusammenarbeitspapiere scheint dabei in mehrfacher Hinsicht gross zu sein. Einerseits fördert die Erarbeitung der Unterlagen durch die beteiligten Agierenden die gegenseitige Akzeptanz und trägt wesentlich zur Rollenklärung bei. Andererseits gewährleistet die Anwendung der getroffenen Regelungen eine einheitliche Arbeitsweise. Dies ist insgesamt als wesentlicher Beitrag zur Qualitätssicherung zu betrachten.

## 5.7 Konferenz für Kindes und Erwachsenenschutz

Die Konferenz für Kindes und Erwachsenenschutz (KOKES) ist ein Verbindungsorgan zwischen den kantonalen Aufsichtsbehörden im zivilrechtlichen KES. Sie bezweckt die Behandlung und Koordination von Fragen des zivilrechtlichen KES und fördert die Zusammenarbeit unter den Kantonen und mit dem Bund auf dem Gebiet des zivilrechtlichen KES. Mit der Durchführung von Fachtagungen und der Herausgabe der Zeitschrift für Kindes- und Erwachsenenschutz (ZKE) und anderer Publikationen leistet sie einen wichtigen Beitrag für die fachliche Weiterentwicklung im KES. Mit der Herausgabe der beiden Standardwerke *Praxisanleitung Erwachsenenschutz* (KOKES, 2012) und *Praxisanleitung Kinderschutz* (KOKES, 2017) leistete die KOKES einen wichtigen Beitrag zur standardisierten Anwendung und Weiterentwicklung des KESR.

### 5.7.1 Befunde mit Bedeutung für die Zusammenarbeit

Mit Fokus auf die Zusammenarbeit der KESB mit verschiedenen Agierenden und namentlich die Zusammenarbeit mit den Abklärenden und Mandatstragenden der SD sind das Kapitel *Abklärung und Entscheid* (KOKES, 2017, S. 79ff) und das Kapitel *Mandatsführung* (S. 118) in der *Praxisanleitung Kinderschutz* sehr aufschlussreich. Thematisiert wird die Rollenklärung der verschiedenen Agierenden in der Abklärung und der Mandatsführung. Insbesondere bei der Abklärung von Gefährdungsmeldungen bestehen bezüglich Aufgabenteilung zwischen der KESB und den SD, respektive den Abklärungsstellen bei den einzelnen Kantonen, grosse Unterschiede. Während in einzelnen Kantonen die KESB mit den internen SJD die Abklärungen mehrheitlich selber vornimmt, klären in anderen Kantonen – wie z. B. im Kanton Bern (vgl. Kap. 2) – mehrheitlich die SD im Auftrag der KESB ab (S. 82). Die sogenannte Instruktionsverantwortung liegt aber immer bei der KESB.

Beim Führen von Beistandschaften und Vormundschaften wird grundsätzlich zwischen PriMa und ProMa unterschieden. Während die PriMa dieses Amt gegen eine Entschädigung nebenamtlich ausführen, sind ProMa im Kanton Bern Angestellte eines öffentlichen SD. Die KESB ernennt die Mandatstragenden und erteilt ihnen massgeschneiderte Aufträge. Gegenüber den Mandatstragenden amtiert die KESB grundsätzlich immer als Auftraggeberin, wobei sie im Rahmen der Führung der Massnahmen auf die Kontrolle und Überprüfung der Massnahmen fokussieren soll und bei direkten Interventionen in die Mandatsführung Zurückhaltung angezeigt ist. Die Mandatstragenden sind bei der Führung der Massnahme im Rahmen des erhaltenen Auftrages grundsätzlich frei, wobei sie sich an generelle fachliche Standards der Mandatsführung zu halten haben. Zusätzlich

gelten für ProMa die beim jeweiligen SD geltenden Qualitätsstandards und Richtlinien (KOKES, 2017, S. 119-122).

Aus den zahlreich erschienenen Publikationen der KOKES wird an dieser Stelle exemplarisch auf die Empfehlung der KOKES zum Einbezug von Sozialhilfebehörden in die Entscheidungsfindung der Kinderschutzorgane (KOKES, 2014) eingegangen. Anlass dieser Publikation war in erster Linie die in verschiedenen Kantonen geltende Regelung, wonach die zuständigen Gemeindeorgane die von der KESB angeordneten Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmen subsidiär finanzieren müssen, was die Zusammenarbeit zwischen der KESB und den Gemeinden potentiell belasten kann. Wie bereits dargelegt, besteht diese Problematik im Kanton Bern insofern bei den behördlich angeordneten Massnahmen nicht, weil die von der KESB angeordneten Massnahmen gleichzeitig auch vom Kanton subsidiär getragen werden. Ein mögliches finanzielles Spannungsfeld ortet der Autor hingegen bei den von den Eltern oder den betroffenen Personen selber gewählten KES-Massnahmen. KOKES (2014) weist diesbezüglich auf Art. 11 und 12 der BV (SR 101) und die jeweiligen Sozialhilfegesetze der Kantone hin und betont, dass die zuständigen Sozialhilfeorgane entsprechende Gesuche zu prüfen und zu bewilligen haben, wenn die Voraussetzungen dazu erfüllt sind. Die Lösung in diesem Spannungsfeld liegt in der korrekten Anwendung des Subsidiaritätsprinzips. Wenn Eltern oder betroffene Personen mit Hilfe von Fachpersonen die notwendigen Hilfestellungen selber erschliessen können, so hat das zuständige Sozialhilfeorgan die entsprechenden Kosten subsidiär zu tragen. Eine Ablehnung der Kostenübernahme, ggf. mit Verweis auf die KESB, wäre unzulässig (S. 2).

### **5.7.2 Erkenntnisse für die weitere Untersuchung der Zusammenarbeit**

Beim Berner Modell der delegierten Abklärung stellen sich für den Autor zentrale Fragen zur Zusammenarbeit. Welche Vorabklärungen und Instruktionen nimmt die KESB vor, bevor sie einen Abklärungsauftrag erteilt? Wie kommuniziert die KESB in dieser Phase gegenüber den Betroffenen? Wie konkret ist der Abklärungsauftrag ausformuliert? Wie wirkt sich ggf. eine unterschiedliche Vorgehensweise der einzelnen KESB-Standorte im Kanton Bern auf die Zusammenarbeit mit den jeweiligen SD aus? Können daraus Best Practice-Empfehlungen abgeleitet werden? Diesen Fragen wird in der empirischen Untersuchung näher auf den Grund gegangen.

In der bisher dargelegten Zusammenarbeit zwischen der KESB mit den SD wird deutlich, dass den einzelnen Agierenden unterschiedliche Rollen und Funktionen zugewiesen sind aber auch Gestaltungsfreiräume vorhanden sind. Von besonderem Interesse ist

vorliegend der Umstand, dass sowohl die KESB als auch die SD als Organisationen gegenüber den Mandatstragenden als Auftraggebende in Erscheinung treten. Für einen gelingenden KES ist es von zentraler Bedeutung, dass das Zusammenwirken der verschiedenen Agierenden nach professionellen Grundsätzen erfolgt. "Einer Diskrepanz in der Problemdefinition ist methodisch mit der Klärung von Rollen, Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Entscheidungskompetenzen zu begegnen." (KOKES, 2017, S. 124)

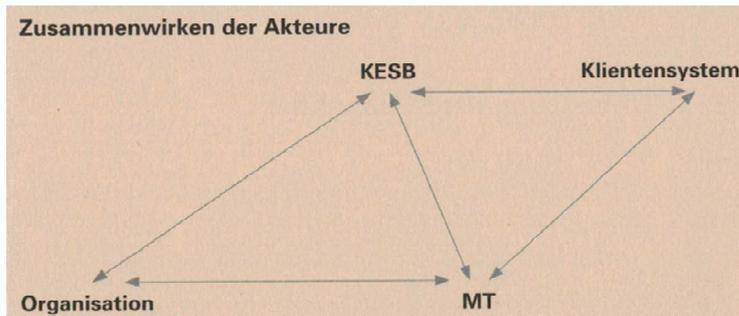


Abbildung 3: Zusammenwirken der Akteure (KOKES, 2017, S. 124)

Die Spannungsfelder rund um die Finanzierung der behördlichen und der freiwilligen Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmen sollen im empirischen Teil mit Blick auf mögliche Auswirkungen auf die Zusammenarbeit zwischen der KESB und den SD untersucht werden.

## 5.8 Würdigung der Sachverständigenberichte

Aus den herangezogenen Publikationen kann übereinstimmend entnommen werden, dass die Umsetzung des revidierten ESR und die damit einhergegangene Professionalisierung schweizweit positiv beurteilt wird. Die wiederholt kritischen Berichterstattungen in den Medien können dieses positive Fazit aus wissenschaftlicher Sicht nicht schmälern, weil ihnen oftmals keine fachlich und sachlich fundierte Recherche zugrunde liegt. Obwohl die Evaluationsberichte ihren Fokus auf die gesamte Umsetzung des revidierten KESR richten und dadurch keine partikulären Aspekte wiedergeben können, ergeben sich mit Fokus auf die Zusammenarbeit der KESB mit den SD trotzdem einige Erkenntnisse für die weitere Untersuchung.

Namentlich haben die verschiedenen Finanzierungsmodelle für die behördlich angeordneten Massnahmen unterschiedliche Auswirkungen auf die Zusammenarbeit der KESB mit den Gemeinden. Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz, welches im Kanton Bern bezogen auf die Kosten der angeordneten Massnahmen zum Tragen kommt, erweist sich als entlastend für die Zusammenarbeit.

Die Frage der Aufgabenteilung zwischen der KESB und den zugeordneten Diensten, wie namentlich die SD, die Abklärungsstellen und die Berufsbeistandschaften, wird, soweit thematisiert, unterschiedlicher beurteilt. Ein Vergleich und eine Wertung sind aufgrund der unterschiedlichen Organisationsmodelle der einzelnen Kantone vorliegend jedoch nicht möglich. Während die Eigenständigkeit der Berufsbeistandschaften aus rechtlicher und fachlicher Sicht bejaht wird, stehen bezüglich der Abklärungsdienste auch Empfehlungen im Raum, wonach bei der Abklärung durch die KESB oder der KESB nahestehende Dienste Vorteile gesehen werden.

Das im Bericht von Ecoplan / HES-SO Valais-Wallis (2015, S. 37) thematisierte hierarchische Rollenverständnis zwischen der KESB und den SD soll nach Auffassung des Autors in der weiteren Untersuchung überprüft werden.

Mehrere Berichte nehmen Bezug auf erstellte Arbeitshilfen und Handbücher, welche die einheitliche Arbeitsweise der KESB mit ihren Kooperationsbeteiligten fördern und unterstützen. Hinsichtlich der weiteren Untersuchung soll der diesbezügliche Bedarf im Kanton Bern thematisiert werden. Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Evaluationsberichte hinsichtlich der Arbeit der KESB generell und auch bezüglich der Zusammenarbeit der KESB mit deren Kooperationsbeteiligten ein positives Bild abgeben. Die Weiterentwicklungsvorschläge fallen moderat und wohlwollend aus. Scharfe oder kritische Voten, wie sie in zahlreichen Medienberichten gegen die KESB formuliert wurden, gibt es keine. Grundsätzlich gibt es keine Anhaltspunkte, dass dieses positive Bild nicht den Tatsachen entspricht. Bei Auftragsevaluationen besteht jedoch auch ein Spannungsfeld, welches in diesem Zusammenhang zu bedenken ist. Nach Diekmann (2007) ist das Ziel einer Evaluationsstudie die Ermittlung der Wirksamkeit oder Unwirksamkeit praktisch-politischer oder sozialplanerischer Massnahmen. Ausserdem soll eine Evaluationsstudie über unbeabsichtigte positive oder negative Nebenwirkungen einer Massnahme Aufschluss geben (S. 37). Diekmann (2007) weist diesbezüglich darauf hin, "dass die Evaluationsforschung häufig im Spannungsfeld zwischen politischen und wissenschaftlichen Interessen operiert" (S. 38). Die konsultierten Evaluationsberichte wurden alle im Auftrag von Bund oder Kantonen erstellt. Vor diesem Hintergrund ist zu bedenken, dass die "Evaluationsforschung (...) mehr noch als die 'rein' wissenschaftliche Grundlagenforschung häufig politischem Druck ausgesetzt ist oder bereits die Absichten des Auftraggebers in einer Art vorseilendem Gehorsam berücksichtigt" (Diekmann, 2007, S. 39). Der Autor will mit diesen Anmerkungen keineswegs Zweifel an der Objektivität der konsultierten Untersuchungen aufkommen lassen, sondern an dieser Stelle lediglich auf das Spannungsfeld bei Evaluationen mit politischer Brisanz, wie es bei der Umsetzung des KESR besteht, hinweisen.

## **6. Empirische Untersuchung**

Im Kapitel 3 wurden die untersuchungsleitenden Fragestellungen formuliert. Im theoretischen Teil wurden zentrale Begriffe und Dimensionen einer Unternehmung anhand des SGMM dargestellt. Der Fokus wurde auf die Zusammenarbeit mit wichtigen Stakeholdern der KESB gelegt. Dabei hat sich die Erkenntnis verdichtet, dass Kommunikation und Aushandlungsprozesse zentrale Aspekte für einen erfolgreichen Umgang mit den unterschiedlichen Agierenden sind. Klare Ablauf- und Prozessstrukturen leisten einen wichtigen Beitrag für das effiziente Erbringen von Dienstleistungen. Diese müssen jedoch bei der arbeitsteiligen Erbringung von Dienstleistungen unter Einbezug der Werthaltungen der involvierten Agierenden regelmässig auf ihre Tauglichkeit hin überprüft werden. In der Analyse verschiedener (Evaluations-)berichte zur Umsetzung des neuen KESR wurden Aspekte herausgearbeitet, welche weitere Impulse für die vorliegende Untersuchung der Zusammenarbeit zwischen der KESB und den SD im Kanton Bern ergeben. Namentlich wird mit der weiteren Klärung und Definition von Prozessen und Abläufen eine Effizienzsteigerung und Vereinheitlichung in der Arbeit bei der KESB erwartet. Aspekte wie Kosten, Handbücher, Arbeitshilfen und organisationale Fragen sind weitere Themenbereiche, welche in der vorliegenden Untersuchung aufgenommen werden. Mit dem empirischen Teil sollen diese Fragen beantwortet sowie neue Erkenntnisse für die Zusammenarbeit zwischen der KESB und den SD gewonnen werden.

### **6.1 Konzeption und Methode zur Bearbeitung der Fragestellung**

#### **6.1.1 Forschungsdesign**

Zur Beantwortung der Fragen und zur Vertiefung der Erkenntnisse aus der Theorie und den (Evaluations-)berichten baut die vorliegende Masterarbeit auf einem qualitativen Forschungsdesign auf. Der qualitative Zugang ergibt sich aus dem Erkenntnisinteresse an der subjektiven Sicht der Mitarbeitenden der SD, der KESB und des KJA über zentrale Aspekte für die Zusammenarbeit zwischen der KESB und den SD. Mit der Untersuchung sollen auch Aspekte der Zusammenarbeit erhellt werden, welche aus der subjektiven Optik der Betroffenen zentral sind. Die qualitative Untersuchungsmethode eignet sich dazu besonders, weil in ihr "eine Haltung der Offenheit als grundlegende Anforderung aller qualitativen Forschung" (Helfferich, 2011, S. 7) zum Tragen kommt.

#### **6.1.2 Forschungsmethode**

Als Forschungsmethode wurde das Sachverständigeninterview in Verbindung mit dem Gruppeninterview und Ansätzen einer Gruppendiskussion gewählt. Bei der Auswahl der

Interviewform wurde primär aus zwei Gründen dem Gruppeninterview gegenüber dem Einzelinterview der Vorzug gegeben. Einerseits konnten mit fünf Gruppeninterviews mit weniger Zeitaufwand mehr Personen interviewt werden. Andererseits – und das war primär entscheidend – führten die Interviewten in den Gruppeninterviews zu einzelnen Themenbereichen fachliche Diskurse im Sinne einer Gruppendiskussion (Lamnek, 2005, S. 384ff), welche im Ergebnis teilweise zu konsolidierten Haltungen und teilweise zu kontroversen Positionen führte. Für die Befragung und Moderation der Gruppendiskussion wurde ein teilstrukturierter Interviewleitfaden (vgl. Anhang C, Kap. 10.3) erstellt. Diese Erarbeitung stützte sich auf das Manual für die Durchführung qualitativer Interviews (Helfferrich, 2011). Einzelne Fragen sind bewusst sehr offen formuliert, so dass die Interviewten angeregt wurden, sich zu den von ihnen als subjektiv wichtig empfundenen Zusammenarbeitsthemen zu äussern. Andere Fragen zielen vermehrt auf das Einholen von Meinungen der Interviewten zu konkreten Themenbereichen der Zusammenarbeit ab, welche sich aus der Aufbereitung der Theorie des SGMM (vgl. Kap. 4) und der Analyse von (Evaluations-)berichten (vgl. Kap. 5) ergaben.

### 6.1.3 Forschungsfeld

Zur Beantwortung der Fragen werden Mitarbeitende der KESB und der SD befragt, weil bei diesen beiden Gruppen das grösste Erfahrungswissen über die aktuelle Zusammenarbeit zwischen der KESB und den SD vorhanden ist. Die Befragung von Mitarbeitenden des KJA erfolgt, weil dieses in seinen Funktionen *Aufsicht* und *Steuerung* ebenso einen wichtigen Kooperationspartner für die KESB und die SD darstellt und insbesondere bezüglich der Erarbeitung der ZAV die Führungsrolle einnimmt. Wie in Kapitel 1.4 dargelegt, wurden begründete Eingrenzungen im Forschungsfeld vorgenommen. Insgesamt werden aus dem Kanton Bern 52 von 68 SD, neun von 12 KESB-Standorten und eine repräsentative Delegation des KJA für die Teilnahme an den Gruppeninterviews zugelassen. Unabhängig von der Konzeption der vorliegenden Masterarbeit plante der Vorstand der BKSE in Zusammenarbeit mit der GL-KESB und dem KJA gegen Ende des Zeitfensters der Erarbeitung dieser Masterarbeit die Durchführung einer gemeinsamen Retraite zum Thema der Zusammenarbeit zwischen den genannten Kooperationsbeteiligten. Der Autor bekam die Möglichkeit, an dieser Retraite seine vorläufigen Untersuchungsergebnisse zu präsentieren. Die Ergebnisse der Retraite bieten zudem die Chance, die Untersuchungsergebnisse zu reflektieren und die Erkenntnisse zu erweitern.

#### **6.1.4 Auswahl der Forschungsgruppenteilnehmenden**

Bei der Zusammenstellung der Forschungsgruppen wurde eine genügend grosse Anzahl Teilnehmende sowie eine gleichmässige Zusammensetzung nach Funktionen und Geschlechtern angestrebt, damit die Ergebnisse primär in qualitativer Hinsicht, aber bis zu einem gewissen Grad auch in quantitativer Hinsicht, aussagekräftig sind. Insgesamt waren 43 Fachpersonen aus den Bereichen KJA (4), KESB (10) und SD (29) bei der empirischen Untersuchung involviert.

##### **6.1.4.1 Sozialdienste**

Die 52 ausgewählten SD wurden anhand des Verzeichnisses der kommunalen und regionalen Sozialdienste im Kanton Bern<sup>5</sup> mittels E-Mail an die Stellenleitungen über die geplante Untersuchung informiert. Die Stellenleitungen und die Sozialarbeitenden der jeweiligen SD wurden zur Teilnahme an einem von zwei Sachverständigeninterviews eingeladen. Interessierte konnten mittels Doodle-Umfrage ihre Bereitschaft zur Teilnahme anmelden. Innerhalb der gesetzten Frist von zehn Tagen meldeten sechs Sozialarbeitende, welche im KES-Bereich tätig sind, und sechs Stellenleitende ihr Interesse an. Dadurch konnten auf Anhieb zwei optimal durchmischte Interviewgruppen mit total zwölf Teilnehmenden zusammengestellt werden. Die raschen und zahlreichen Rückmeldungen konnten als grosses Interesse am Thema gedeutet werden.

##### **6.1.4.2 Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden**

Die für die zwei Gruppeninterviews der KESB in Frage kommenden Mitarbeitenden der neun KESB-Standorte wurden mittels internem E-Mailverteiler persönlich zur Teilnahme an einem von zwei Sachverständigeninterviews eingeladen. Innerhalb der gesetzten Frist von zehn Tagen meldeten nur zwei Mitarbeitende ihr konkretes Interesse an. Auf die telefonische Nachfrage bei den Präsidien der neun KESB-Standorte konnten insgesamt fünf Präsidien und drei Behördenmitglieder für die zwei Interviewgruppen gewonnen werden. Aus dem Kreis der SJD und der Revisorate konnten keine Interviewteilnehmenden gewonnen werden. Die Gründe für das eher zurückhaltende Anmeldeverhalten von Seiten der KESB-Mitarbeitenden wurden nicht erhoben. Der Autor vermutet bei den Mitarbeitenden der Bereiche SJD und Revisorat eine weniger direkte Betroffenheit bezüglich der Thematik. Bei den Behördenmitgliedern kann die grosse Arbeitsbelastung als Grund vermutet werden.

---

<sup>5</sup> [https://www.gef.be.ch/gef/de/index/soziales/soziales/publikationen/adresslisten\\_undverzeichnisse.html](https://www.gef.be.ch/gef/de/index/soziales/soziales/publikationen/adresslisten_undverzeichnisse.html).

#### 6.1.4.3 Kantonales Jugendamt

Das KJA wurde bereits bei der Themenauswahl für die vorliegende Masterarbeit konsultiert. Auf Anfrage zur Teilnahme an einem für das KJA spezifischen Gruppeninterview wurde sofort eine Dreierdelegation gemeldet.

#### 6.1.4.4 Gemeinsame Retraite

Die gemeinsame Retraite des Vorstandes der BKSE, der GL-KESB und des KJA fand auf Initiative des Vorstandes der BKSE (17 Teilnehmende) mit Einladung einer Delegation der GL-KESB (sechs Teilnehmende) und des KJA (drei Teilnehmende) statt. Die Moderation erfolgte durch eine externe Fachperson.

### 6.1.5 Vertraulichkeit und Datenschutz

Die Untersuchung der Zusammenarbeit zwischen der KESB und den SD greift eine Thematik auf, welche bei den betroffenen Stakeholdern in ihrer noch jungen Kooperationsbeziehung in den letzten Jahren teilweise auch kontrovers diskutiert wurde. Damit im Rahmen der Gruppeninterviews eine grösstmögliche Atmosphäre der Offenheit geschaffen werden konnte, wurde den Interviewteilnehmenden die Anonymität ihrer gemachten Aussagen zugesichert. Dazu wurde jeweils zu Beginn der Interviews von allen Anwesenden eine Datenschutzerklärung (vgl. Anhang B, Kap. 10.2) unterzeichnet, die insbesondere festhält, dass in der Masterarbeit keine Rückschlüsse auf einzelne Personen, SD oder KESB-Standorte möglich sein dürfen. Damit der Datenschutz gewährleistet bleibt, sind die transkribierten Interviews nicht als Anhang in der Masterarbeit angefügt. Die Zitate aus den transkribierten Interviews lassen keine Rückschlüsse auf Personen oder Organisationseinheiten der KESB oder SD zu. Damit die Zitate im jeweiligen Kontext bestmöglich verstanden und gedeutet werden können, wird im Kurzbeleg der Quellenangabe der Zitate die Zugehörigkeit der interviewten Person zur Gruppe SD, KESB oder KJA wie folgt dargestellt: K1 und K2 = Mitarbeitende der KESB; S1 und S2 = Mitarbeitende der SD; A1 = Mitarbeitende des KJA. [Beispiel: (Interview K1, Absatz 46)]

### 6.1.6 Datenanalyse

Für die Auswertung der Daten eignet sich die qualitative Inhaltsanalyse nach Mayring (2015), weil die subjektive Sichtweise der Befragten im Fokus steht. Bei der qualitativen Inhaltsanalyse handelt es sich um ein forschungsmethodisches Verfahren, bei welchem die systematische Auswertung des Interviews entlang eines Kategoriensystems erfolgt. Mayring unterscheidet drei Grundformen von qualitativer Inhaltsanalyse:

- *Zusammenfassung*: Ziel der Analyse ist es, das Material so zu reduzieren, dass die wesentlichen Inhalte erhalten bleiben, durch Abstraktion einen überschaubaren Corpus zu schaffen, der immer noch Abbild des Grundmaterials ist.
- *Explikation*: Ziel der Analyse ist es, zu einzelnen fraglichen Textteilen (Begriffen, Sätzen, ...) zusätzliches Material heranzutragen, das das Verständnis erweitert, das die Textstelle erläutert, erklärt, ausdeutet.
- *Strukturierung*: Ziel der Analyse ist es, bestimmte Aspekte aus dem Material herauszufiltern, unter vorher festgelegten Ordnungskriterien einen Querschnitt durch das Material zu legen oder das Material aufgrund bestimmter Kriterien einzuschätzen. (Mayring, 2015, S. 67)

Für die nachfolgende Auswertung kommt die Grundform der *Strukturierung* zur Anwendung. Diese lässt sich nach Mayring (2015) wiederum in die vier Unterkategorien: *formale, inhaltliche, typisierende* und *skalierende Strukturierung* unterteilen (S. 67). Die qualitative Inhaltsanalyse erfolgt entlang dieser inhaltlichen Strukturierung. Die Inhaltsanalyse als sozialwissenschaftlichen Methodenstandard setzt ein systematisches Vorgehen voraus und erfolgt nach expliziten Regeln, damit deren Ergebnisse für Dritte nachvollziehbar und überprüfbar sind (S. 12f). Die nachstehende Abbildung stellt die einzelnen Schritte dieses systematischen Vorgehens dar.

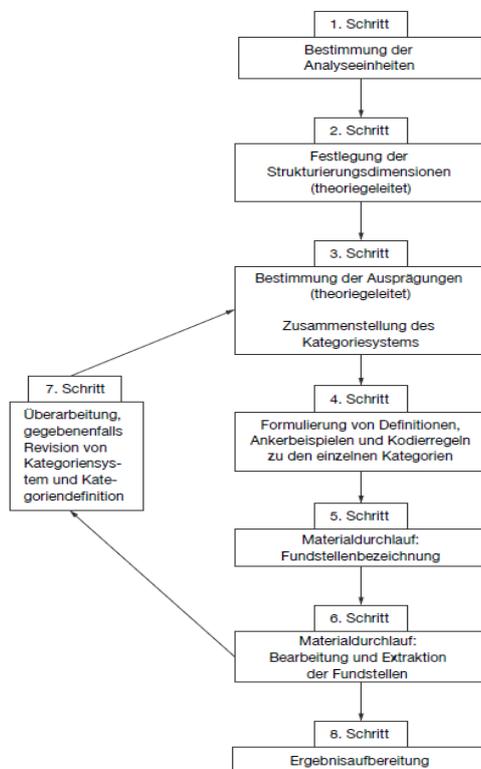


Abbildung 4: Ablaufmodell strukturierter Inhaltsanalyse (Mayring, 2015, S. 98)

Die fünf Gruppeninterviews wurden elektronisch als Audiodateien aufgezeichnet und anschliessend mit der Software f4transkript<sup>6</sup> vollständig als einfaches Transkript erstellt. Ein einfaches Transkript gibt primär den in Mundart gesprochenen Text in geglätteter Form in der Schriftsprache wieder. Detaillierte Transkripte kommen vorwiegend dann zur Anwendung, wenn für die Analyse der Interviews auch die Tonhöhenverläufe, Nebenakzente, Lautstärke, Sprechgeschwindigkeit etc. von Bedeutung sind (Dresing und Pehl, 2013, S. 18). In einem ersten Schritt der Analyse wurde das transkribierte Datenmaterial mit Unterstützung der Software f4analyse<sup>7</sup> gesichtet und alle für den Forschungsgegenstand relevanten Aussagen, respektive Textpassagen wurden je einer Hauptkategorie und ggf. einer Unterkategorie zugeordnet. So entstanden anfänglich rund 15 Hauptkategorien mit einer Relevanz für die Zusammenarbeit zwischen der KESB und den SD. Diese Themenbereiche wurden durch eine weitere Generalisierung auf sieben Themenbereiche reduziert, welche in den Kapiteln 6.2.1 bis 6.2.7 dargestellt werden. Im Kapitel 6.2.8 werden weitere Einzelaspekte mit Bedeutung für die Zusammenarbeit zwischen der KESB und den SD zusammengefasst.

## **6.2 Erkenntnisse aus den Gruppeninterviews**

In diesem Kapitel werden die Erkenntnisse aus den Gruppeninterviews ausführlich dargestellt und kommentiert. Die Gliederung ergibt sich aus der ursprünglichen Fragestellung, den Erkenntnissen aus den untersuchten (Evaluations-)berichten und im Wesentlichen aus der Datenauswertung der fünf Gruppeninterviews. Die ursprüngliche Forschungsfrage kann, respektive soll aufgrund der empirischen Befunde gemäss dem Postulat der Offenheit bei Bedarf modifiziert oder revidiert werden (Lamnek, 2005, S. 511). Diese Modifikation zeigt sich in der Auswertung der Gruppeninterviews insofern, dass nicht alle Fragestellungen mit gleicher Ausführlichkeit bearbeitet wurden. Zudem wurden weitere relevante Erkenntnisse im Kapitel 6.2.8 aufgenommen, welche sich nur bedingt aus der ursprünglichen Fragestellung ergaben.

### **6.2.1 Rollenverständnis**

#### **6.2.1.1 Fragestellung**

Wie wird aktuell das gegenseitige Rollenverständnis der Mitarbeitenden der KESB und der SD beurteilt? Wie hat sich dieses seit der Einführung der KESB entwickelt? Besteht hier noch Klärungs- oder Handlungsbedarf?

---

<sup>6</sup> <https://www.audiotranskription.de/f4.htm>.

<sup>7</sup> <http://www.audiotranskription.de/f4-analyse>.

### 6.2.1.2 Erkenntnisse aus der Untersuchung

Das gegenseitige Rollenverständnis hat sich in Verlaufe der letzten Jahre bei der KESB und den SD zunehmend geklärt. Die der KESB von der Legislative zugesprochenen Rollen und Entscheidungskompetenzen werden von allen Befragten in grundsätzlicher Hinsicht durchwegs bejaht. "Die Rollen und die Aufgabenteilung sind bei uns geklärt und akzeptiert." (Interview K1, Absatz 136) Berichte über Differenzen beim Rollenverständnis beziehen sich vorwiegend auf die Startphase der KESB. Eine interviewte Person ortet im Selbstverständnis von Sozialarbeitenden ein gewisses Risiko für diffuse Rollenverständnisse. "Ich habe oft den Eindruck, dass es auch viel mit dem Selbstverständnis der Sozialarbeitenden zu tun hat. Das sind ja in dem Sinne Einzelkämpfer. Die haben das Selbstverständnis, dass sie es ganz genau wissen und lassen sich halt wenig bis ungern sagen, wie es gemacht werden soll, schon gar nicht von der KESB." (Interview A1, Absatz 87) Alle Interviewten betonen die Wichtigkeit der geklärten Rollen als Basis für eine gute Zusammenarbeit auf allen Stufen. "Einerseits müssen auf Leitungsebene SD-KESB die Rollen geklärt sein. Aber auch auf der Ebene der Sozialarbeitenden der SD und den Mitarbeitenden der KESB müssen die Rollen geklärt sein." (Interview K1, Absatz 46) Weiter wird auf die Wichtigkeit der regelmässigen Auseinandersetzung mit den eigenen Rollen hingewiesen. "Bei uns sind wir KESB-intern wieder am Absprechen. Was ist jetzt unsere Aufgabe? Wo laufen wir Gefahr, dass wir aus unserer Rolle herausfallen? Die Gefahr besteht durchaus, dass wir in eine nicht mehr passende Rolle fallen. Da braucht es innerhalb der KESB immer wieder Diskussionen." (Interview K1, Absatz 77) Diffuse Rollensituationen können insbesondere dann entstehen, wenn sich Abklärende oder Mandatstragende direkt von der KESB beraten oder sogar coachen lassen, ohne dass die Linie der SD dabei involviert ist. Verschiedene Interviewte von SD weisen darauf hin, dass in dieser Hinsicht bei den einzelnen KESB-Standorten und bei den einzelnen Behördenmitgliedern eine sehr unterschiedliche Praxis gelebt wird. Die Bandbreite geht von sehr wenig informellem Austausch bis hin zu regelmässigem persönlichem Austausch und Diskussionen über mögliche Vorgehensweisen in komplexen Fällen, bevor von Seiten der Sozialarbeitenden ein ordentlicher Bericht mit Antrag oder Empfehlung bei der KESB eingereicht wird. Eine klare Mehrheit der Interviewten der KESB vertritt die Haltung, dass ein reger Austausch zwischen den zuständigen Sozialarbeitenden und den für das Dossier Verantwortlichen der KESB im Einzelfall erwünscht ist und am Standort so gelebt wird.

### 6.2.1.3 Fazit und Handlungsempfehlungen

Zwischen der KESB und den SD kann von einem geklärten Rollenverständnis in genereller Hinsicht ausgegangen werden. Ein geklärtes Rollenverständnis wird von den Befragten als wichtige Grundlage für eine erfolgreiche Zusammenarbeit betrachtet. Es empfiehlt sich jedoch, das gegenseitige Rollenverständnis regelmässig zum Thema zu machen, die gelebte Praxis zu reflektieren und wo nötig Klärungen vorzunehmen. Die von verschiedenen SD erlebte Vielfalt, wie intensiv sich Mitarbeitende der KESB im Einzelfall direkt mit den abklärenden oder mandatsführenden Sozialarbeitenden fachlich austauschen sollen, bedarf auf Ebene der KESB-Standorte und zusammen mit den zugeordneten SD einer Klarstellung der Haltung und Rollen.

## 6.2.2 Kommunikation, Kooperation und Beziehungspflege

### 6.2.2.1 Fragestellung

Wie wird die Kommunikation und Kooperation zwischen der KESB und den SD erlebt? Wie findet sie im Alltag statt? Was ist hilfreich und förderlich, was eher belastend?

### 6.2.2.2 Erkenntnisse aus der Untersuchung

Alle Befragten betonen die Notwendigkeit, dass zwischen der KESB und den SD neben dem schriftlichen Verkehr ein regelmässiger persönlicher Austausch stattfindet. Ein bis zweimal jährlich finden bei allen befragten KESB-Standorten Austauschtreffen zwischen der Behörde und den Stellenleitenden oder Kontaktpersonen der SD statt. Mehrere KESB treffen sich zudem auch einmal jährlich direkt mit den Sozialarbeitenden der einzelnen SD. Verschiedene Voten aus allen Interviewgruppen machen jedoch deutlich, dass die Kommunikation, Kooperation und Beziehungspflege differenzierter zu betrachten ist. Ein Stellenleiter schildert: "Wir erleben sie [die Kommunikation] auf Augenhöhe. Die Kommunikation ist einerseits institutionalisiert mit mehrmaligen Treffen auf Leitungsebene aber auch mit den Sozialarbeitenden. Da haben wir nichts zu kritisieren." (Interview S1, Absatz 19) Weiter ergänzt er: "Ich würde mir für die Zukunft noch vermehrt wünschen, dass auch die Fallreflexion noch mehr Raum einnehmen könnte. Das kennt man z. B. in deutschen Städten, wo man so eine Kinderschutzintervention auch mal mit den interinstitutionellen Akteuren auseinandernimmt und gemeinsam daran lernt. Da fehlt noch der Raum dazu. Das wäre kein Luxus. Aber in der Praxis wird sehr gut auf Augenhöhe gearbeitet. Es ist nicht so, dass die KESB sagt: 'So wird es gemacht und ihr habt es so zu machen.' Manchmal haben vielleicht einzelne Mitarbeitende ein wenig den Hang dazu. Aber es ist überhaupt nicht störend." (Interview S1, Absatz 21) Eine Sozialarbeiterin entgegnet: "Nein, ich erlebe es [die Kommunikation und Kooperation] also

ganz, ganz schlecht. Sehr, sehr aufwändig. Abklärungen mit ausführlichen Berichten und gut begründeten Empfehlungen, welche nicht befolgt werden, weil aufgrund von Details der letzten drei Tage plötzlich alles ganz anders sei und man deshalb die Abklärungsarbeit der Sozialarbeitenden der letzten 3/4 Jahre völlig in Frage stellt." (Interview S1, Absatz 44) Eine interviewte Person der KESB erläutert: "Ich habe in der letzten Zeit, vielleicht in den letzten ein bis zwei Jahren, grosse Veränderung [in der Kommunikation] gespürt. Insbesondere bei den SD, wenn es dort Leitungswechsel gegeben hat. Es war dort auffallend, dass in gewissen SD die Kommunikation schwierig war. Oder es harzte in der Kommunikation. Wir hatten irgendwie das Gefühl gehabt, dass wir keine Echos bekommen. Mit dem Leitungswechsel reden wir wieder miteinander und arbeiten miteinander. Mit neuen Leitungspersonen ist auch ein neues Grundverständnis der Kommunikation entstanden. Natürlich müssen diese Leitungspersonen auch noch ihre Mitarbeitenden in dieses veränderte Verständnis mitnehmen. Für die KESB hat es die Zusammenarbeit vereinfacht. Wir reden miteinander und wir wollen im Grundsatz zusammenarbeiten." (Interview K1, Absatz 44) Eine andere Person der KESB betonte: "Ich finde, es ist absolut entscheidend um gute Arbeit leisten zu können, dass wir, wenn immer möglich ein Einvernehmen mit dem SD suchen und auf Augenhöhe kommunizieren. Das heisst, wir müssen nahe und in einem engen Kontakt mit den SD sein. Dies darf sich nicht auf die periodischen Leitungstreffen reduzieren." (Interview K1, Absatz 46)

Diese Voten stehen exemplarisch für die sehr unterschiedlich wahrgenommene Kommunikation, Kooperation und Beziehungspflege zwischen einzelnen KESB-Standorten und einzelnen SD. Das Thema hat bei allen fünf Interviews einen grossen Raum eingenommen. Generalisierend kann festgehalten werden, dass eine deutliche Mehrheit überwiegend von guten Erfahrungen berichtet. Die negativen Voten sind eine Minderheit. Sie können aber nicht als Einzelfälle ausgeblendet werden und müssen in einer kritischen Würdigung berücksichtigt werden.

#### 6.2.2.3 Fazit und Handlungsempfehlungen

Die Untersuchungsergebnisse lassen den Schluss zu, dass in den letzten Jahren sowohl von Seiten der KESB wie auch von Seiten der SD grosse Anstrengungen unternommen wurden zur Verbesserung der gegenseitigen Kommunikation, Kooperation und Beziehungspflege. Gleichzeitig muss deutlich festgehalten werden, dass die Untersuchung auch auf belastende Kooperationsbeziehungen gestossen ist, die einer weiteren Bearbeitung bedürfen. Im Rahmen dieser Masterarbeit kann nicht spezifischer auf die einzelnen Situationen eingegangen werden. Nachstehend werden einige generelle Hand-

lungsempfehlungen aufgelistet, welche sich als Erkenntnisse aus den Gruppeninterviews ergeben.

- a) Die institutionalisierten Treffen zwischen den Behördenmitgliedern der KESB und den Leitenden der SD respektive den Kontaktpersonen der SD gemäss Art. 2 Abs. 2 ZAV, sollen mindestens zweimal jährlich stattfinden.
- b) Die an einzelnen KESB-Standorten institutionalisierten Treffen zwischen den Behördenmitgliedern der KESB und den Sozialarbeitenden der SD bringen laut den praktizierenden Standorten einen grossen Nutzen und werden allen Standorten zur Nachahmung empfohlen.
- c) Informationsanlässe durch die KESB für neue Mitarbeitende der SD sind Angebote, welche bei den SD auf grosses Interesse stossen. Es wird empfohlen, diese bei allen KESB-Standorten zu institutionalisieren.
- d) Unterschiedliche fachliche Einschätzungen dürfen im Einzelfall durchaus zu abweichenden Entscheiden der KESB führen. Das ist von den unterschiedlichen Rollen und Funktionen her so gewollt und gegenseitig akzeptiert. Von den SD sehr geschätzt und von den KESB-Standorten mehrheitlich so gelebt, wird empfohlen, dass bei absehbaren abweichenden Entscheiden der KESB, diese den persönlichen Kontakt mit dem zuständigen SD respektive den zuständigen Sozialarbeitenden, aufnimmt und die Überlegungen der KESB auch mündlich erläutert.
- e) Die Wahrnehmung einzelner Sozialarbeitenden, wonach die Kommunikation mit ihnen absolut nicht auf Augenhöhe erfolge, bedarf einer Klärung an den betroffenen KESB-Standorten. Kommunikation auf Augenhöhe soll zwischen der KESB und den SD absolut zum gelebten Standard gehören. Es empfiehlt sich für alle KESB-Standorte, die gelebte Praxis bezüglich *Kommunikation auf Augenhöhe* durch das periodische, aktive Einholen von Feedbacks bei SD zu überprüfen.

### **6.2.3 Einheitlichkeit versus individuelle oder Ausgestaltung**

#### 6.2.3.1 Fragestellung

Welche Bedeutung hat die Einheitlichkeit der Abläufe, Prozesse etc. vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Organisationen und Strukturen bei den einzelnen KESB-Standorten und SD?

#### 6.2.3.2 Erkenntnisse aus der Untersuchung

Viele der Interviewten sind der Ansicht, dass sowohl bei den KESB-Standorten wie auch bei den SD in der Praxis eine grosse Vielfalt besteht. Einige der Interviewten vermuten, dass die 68 kommunalen und regionalen SD deutlich unterschiedlicher aufgestellt sind

als die elf kantonalen KESB-Standorte. Eine Leitungsperson eines SD erklärt: "Ich finde, dass bei den SD die Praxis noch weiter auseinandergeht als bei der KESB." (Interview S1, Absatz 281) Eine Person vom KJA schildert: "Es ist (...) so, dass halt die SD an und für sich schon sehr unterschiedlich sind. Das sind teilweise Welten." (Interview A1, Absatz 93) Eine interviewte Person der KESB ist der Ansicht: "Ich denke, die hohe Fluktuation [bei den SD] ist zum Teil schwierig. Es ist einfach so wahnsinnig unterschiedlich, wie die einzelnen SD unterwegs sind. Das ist einfach wirklich auffallend." (Interview K1, Absatz 252) Eine Vertretung vom KJA formuliert es so: "Also man muss vielleicht mal sagen, dass die KESB in den letzten vier Jahren enorme Leistung erbracht hat, um diese Einheitlichkeit voranzutreiben und zwar in allen Bereichen von Entscheidungsvorlagen über die Vereinheitlichung von Prozessen, die Vereinheitlichung vom ganzen Kostenwesen etc. (...) Dort wo es noch Unterschiede gibt, lassen sich diese oft auch mit der unterschiedlichen Organisation oder der Grösse der KESB erklären. (...) Wenn ich noch Vereinheitlichungsbedarf sehe, dann ist dieser eher in der Zusammenarbeit mit den SD zu sehen, wobei auch dort viel gemacht wurde. So hat man beispielsweise Mustervorlagen für Abklärungsberichte und Muster für Rechenschaftsberichte erstellt. (...) Wenn das alles, wie es auf dem Papier definiert ist, in dieser Qualität geliefert würde, dann gäbe es wohl gar nichts zu beanstanden." (Interview A1, Absatz 126) Mehrere Interviewteilnehmende relativieren die Vielfalt mit Verweis auf andere kantonale Stellen, wie z. B. die Regionalgerichte oder die Regierungsstatthalterämter, wo ähnlich unterschiedliche Praxen festgestellt würden. Es wird aber auch konstatiert, dass von Seiten der KESB in den letzten Jahren Fortschritte in der Vereinheitlichung von Abläufen, Prozessen und Arbeitsunterlagen erzielt wurden. Als Beispiele werden exemplarisch die Entscheidungsvorlagen und die Berichtsvorlagen für die SD erwähnt. Verschiedene Rückmeldungen von Interviewten deuten darauf hin, dass die wahrgenommene Vielfalt bei der KESB nicht nur auf unterschiedliche Ablaufdefinitionen zurückzuführen ist, sondern in erheblichem Ausmass auch mit der individuellen Gestaltung der Verfahren durch die einzelnen Behördenmitglieder oder Mitarbeitenden der SJD zusammenhängt. Zwei Vertretende der KESB erklärten: "Aber was das Coaching betrifft, möchte ich sagen, dass wir das nicht alle gleich machen bezüglich der Frage: 'Wann macht die KESB ein Coaching oder wann erfolgt dieses Coaching mehr durch die Leitung der SD?' Da gibt es bei uns klar Unterschiede. (...) Es gibt ebenso Unterschiede von SD zu SD und nicht zuletzt gibt es Unterschiede je nach Behördenmitglied." (Interview K1, Absatz 73) "Wenn es wirklich in der Fallführung ist, dann ist jedes Behördenmitglied eigentlich auch nicht weisungsgebunden. Dann können wir die Standorte und Behördenmitglieder auch nicht anweisen und

sagen, man macht es so. Das geht nicht. Weil dort die Unabhängigkeit besteht." (Interview K1, Absatz 215) Voten von Vertretenden der SD ist zu entnehmen: "Ich erlebe eben verschiedene KESB aus der Praxis. Bei der KESB A (...) ist es sehr personenabhängig und sehr juristisch. Das Präsidium, das Vizepräsidium und noch weitere Behördenmitglieder mit Dr. iur. und so. Dort finden die Kommunikation und der Austausch auf einer anderen Ebene statt. Sehr juristisch. Da muss ich sie jeweils ein wenig herunterholen und sagen: 'Moment mal, wir als Sozialarbeiter haben einen anderen Zugang und eine andere Sichtweise.' (...) Bei der KESB C ist es ganz anders. Die haben eine ganz andere Zusammensetzung. Dort hatte ich eine JUS-Studentin am Telefon gehabt. Da hatte ich kaum verstanden, was sie eigentlich will. Wenn ich dann aber die Präsidentin am Telefon hatte, dann tönte es anders." (Interview S2, Absatz 18) "Manchmal ist es so die Schwierigkeit, dass wir von der KESB widersprüchliche Aussagen bekommen. In zwei ganz ähnlichen Fällen bekommen wir manchmal ganz unterschiedliche Antworten oder bekommen auch ganz unterschiedliche Aufträge. Z. T. geht es dann schon zu stark ins Methodische hinein. Ich habe verschiedentlich erlebt, dass wir gerade von Stellvertretungen manchmal sehr unterschiedliche Informationen bekommen. Da vereinbart man am Telefon etwas und wenn die andere Person wieder da ist, dann ist plötzlich alles ganz anders." (Interview S2, Absatz 11) "Da kommen natürlich dann auch die Fragen, wie die KESB selber zusammengesetzt ist. Wenn es bei der KESB Leute hat, die selber auch Erfahrung in der Mandatsführung mitbringen und dieses Business inhaltlich kennen, dann ist das etwas anders. Aber wir merken es stark bei jüngeren Juristen der KESB. Die bemühen sich ernsthaft. Das ist keine Frage. Aber diesen macht die Beratung und Unterstützung der Beistände eher Angst. Also konkrete Aussagen zu machen, ob die Sozialarbeitenden das gut und richtig machen oder darf man das jetzt oder nicht. An dem stelle ich fest, dass sie dann froh sind, dass sie sich zu diesen Fragen nicht äussern müssen." (Interview S1, Absatz 238)

Auf die Frage, ob und wenn ja, wie eine weitere Vereinheitlichung anzustreben sei, fielen die Antworten differenziert aus. Ein Stellenleiter erklärt: "Ich bin sehr für Einheitlichkeit. Es wäre an und für sich ein Vorteil dieses neuen Systems, wo man das von den über 300 VB auf diese elf KESB konzentriert hat mit einer Geschäftsleitung. Wo man klare Standards festlegt und diese kommuniziert und zwar mit den SD zusammen! Wenn man etwas entwickelt, dann finde ich es wichtig, dass es mit den SD zusammen entwickelt wird und nicht, dass es dann irgendwie nicht konform ist." (Interview S2, Absatz 41) Eine Präsidentin der KESB erklärt es so: "Ich bin grundsätzlich eine Freundin von einer KESB mit elf Bereichen. Aber ich weiss genau, dass wir vielleicht Sachen machen, wo wir finden, wir machen es so und das ist richtig. Aber ich denke schon, dass wir eine kantonale

KESB mit 11 Standorten sind. (...) Es haben sich aber so viele Sachen unterschiedlich entwickelt, ohne dass die einzelnen Standorte überhaupt wissen, wo sie anders sind. Ich weiss z. B. nicht, wo wir eine andere Praxis haben?" (Interview K1, Absatz 201) Eine interviewte Person der SD betont: "Ich bin stark der Meinung, dass wenn man vereinheitlicht, dass man diese Grundlagen zusammen mit den SD erarbeiten muss. Das ist wichtig. Ein 'Überstülpen' würde keinen Bestand haben. Da würden sich die SD dagegen wehren. Ja, ich denke, dass es durchaus Sinn macht. Man ist ja auch auf übergeordneter Ebene bei den SD daran, dass man ein einheitliches Fallführungssystem entwickelt oder so Geschichten. Es ist ein langfristiger Prozess. Das muss einfach das Ziel sein. Es ist halt einfach auch ein komisches Konstrukt. Da ist die KESB und dann ist das Subordinationsverhältnis der SD. Die Beistände haben ein doppeltes Subordinationsverhältnis. Einerseits gegenüber der KESB und auch gegenüber der Gemeinde. Man hat die Gemeindeautonomie. Man hat die KESB, welche den SD methodisch nicht dreinreden sollte. Das ist in der Kompetenz der SD. Das ist ein relativ kompliziertes Konstrukt." (Interview S2, Absatz 62)

Im Grundsatz werden Bemühungen zu einer weiteren Vereinheitlichung der Regelungen für die Zusammenarbeit begrüsst mit der starken Betonung auf *Partizipation*. Verschiedene KESB-Standorte vertreten die Auffassung, dass die Vereinheitlichung der Zusammenarbeit zwischen der KESB und den SD in erster Linie am einzelnen KESB-Standort mit den zugeordneten SD erfolgen soll. Sie sind der Ansicht, dass so entwickelte Regelungen nach deren erfolgreicher Erprobung im Sinne von Best Practice den anderen Standorten zur Verfügung gestellt werden können.

#### 6.2.3.3 Fazit und Handlungsempfehlungen

In der noch jungen Kooperationsbeziehung zwischen der KESB und den SD wird eine grosse Vielfalt bezüglich des Funktionierens der einzelnen Einheiten, wie auch eine Vielfalt in der Zusammenarbeit festgestellt, wobei auf der Zeitachse eine Tendenz zur bereits erfolgten Angleichung wahrgenommen wird. Alle Interviewgruppen stimmen dem Bedarf einer weiteren Vereinheitlichung zu. Zur Frage, ob diese Vereinheitlichungsbemühungen auf kantonaler oder regionaler Ebene (KESB-Standort) geleistet werden sollen, sind die Haltungen geteilt. Eine Mehrheit vertritt eher die Auffassung, dass regionale Bemühungen dank grösserer Partizipationsmöglichkeiten erfolgsversprechender sind.

Folgende Aspekte sprechen für eine weitere Vereinheitlichung der internen und externen Prozesse und Abläufe auf kantonaler und / oder regionaler Ebene:

- a) Standardisierung ermöglicht Benchmarking, Qualitätssicherung und Steuerung.
- b) Unterschiedliche Prozesse und Abläufe verunsichern Stakeholder, welche mit

mehreren KESB-Standorten zusammenarbeiten.

- c) Generelle unterschiedliche Handhabungen der einzelnen KESB-Standorte können zu Rechtsungleichheit führen.

Gestützt auf die Untersuchungen ergeben sich folgende Empfehlungen für die Erarbeitung von Standardprozessen und -abläufen:

- a) Der grundsätzlich deklarierte weitere Regelungsbedarf soll aufgenommen werden. Es wird empfohlen, eine Übersicht über den Regelungsbedarf bei den kantonalen Kernprozessen zu erstellen.
- b) Bei der Erarbeitung von Regelungen und Unterlagen ist auf eine breit abgestützte Partizipation zu achten, damit die Ergebnisse auf eine möglichst breite Akzeptanz stossen.
- c) Für die Erarbeitung von Regelungen und Unterlagen sind die nötigen zeitlichen Ressourcen zur Verfügung zu stellen.
- d) Bei der Erarbeitung von kantonalen Regelungen ist den regional erklärbaren unterschiedlichen Gegebenheiten bezüglich Prozessen und Abläufen Rechnung zu tragen.
- e) Eine einheitliche Rechtsanwendung ist, soweit diese nicht den Ermessensspielraum zu stark tangiert, unbedingt anzustreben. Vordringlich ist der Handlungsbedarf bei der einheitlichen Auslegung und Anwendung der ESBV und der Verordnung über die Gebühren der Kantonsverwaltung vom 22. Februar 1995 (GebV; BSG 154.21).

#### **6.2.4 Auswirkungen der Verordnung über die Zusammenarbeit der kommunalen Dienste mit den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden und die Abgeltung der den Gemeinden anfallenden Aufwendungen auf die Zusammenarbeit**

##### 6.2.4.1 Fragestellung

Wie wird die Aufgabenteilung zwischen der KESB und den SD generell beurteilt? Wie wirken sich die Regelungen in der ZAV auf die Zusammenarbeit aus? Gibt es Optimierungsvorstellungen?

##### 6.2.4.2 Erkenntnisse aus der Untersuchung

Auf die Eingangsfrage, wie die Aufgabenteilung gemäss ZAV im Grundsatz beurteilt wird, reagierten viele Interviewteilnehmende in einer ersten Reaktion sinngemäss, dass die ZAV eine rechtliche Grundlage und als gegeben zu betrachten sei. Die ZAV sei eine

logische Konsequenz aus dem im Kanton Bern gewählten Behördenmodell mit der kantonalen KESB und den kommunalen und regionalen SD als Abklärungsstellen und Mandatszentren. In der weiteren Diskussion fand eine differenzierte Auseinandersetzung über die Inhalte der ZAV statt, die für die Beurteilung der Zusammenarbeit zwischen der KESB und den SD von Belang ist. Der besseren Übersicht halber werden die Erkenntnisse in die Unterabschnitte *Aufgabenkatalog* und *Entschädigung* gegliedert.

#### AUFGABENKATALOG

Der Aufgabenkatalog wird als sehr umfassend betrachtet. Die SD sehen ihre sozialarbeiterischen Kernkompetenzen im gesetzlichen KES bei der Abklärung von Gefährdungsmeldungen, der Mandatsführung sowie bei der Beratung der PriMa und im Pflegekinderwesen. Bei den Aufgabenbereichen Vaterschafts- und Unterhaltsregelung, Beratung der Eltern bezüglich der elterlichen Sorge sowie Elternbeitragsberechnung und Abrechnung der Massnahmenkosten wird die Zuordnung zu den SD nicht durchweg als sinnvoll erachtet. Eine Vertreterin der KESB sagt dazu: "Ich finde, es ist ein anspruchsvolles Modell. Aber für den Kanton Bern ist es so schon richtig, dass man zu einem grossen Teil auf die SD gesetzt hat. Eine andere Aufteilung hätte eine viel grössere KESB-Organisation bedingt. Plus es besteht immer das Argument der Nähe [zur Bevölkerung]. Die SD können so die Nähe gewährleisten und die KESB können dann eher etwas distanzierter rechtstaatlich abgestützte Entscheide treffen. Ich denke, dass dieses Grundmodell so schon richtig ist." (Interview K1, Absatz 98) Vertretende von SD meinen: "Ich habe mich manchmal wirklich schon gefragt, ob es nicht praktischer wäre, wenn die Abklärungen bei der KESB bleiben würden. Bei den Abklärungen ist der Austausch zwischen der KESB und dem SD sehr intensiv. Ich kläre zwar sehr gerne ab. Aber wenn die Abklärung bei der KESB wäre, wäre es vielleicht einfacher und schneller. Ich glaube, dass es auch KESB in anderen Kantonen gibt, welche selber abklären." (Interview S1, Absatz 104) "Da habe ich dezidiert eine andere Haltung und zwar aus der Erfahrung mit einem Kanton, der das so hat." (Interview S1, Absatz 105) "Vorabklärungen würden wir uns vermehrt von der KESB wünschen." (Interview S2, Absatz 87) "Bei der Berechnung der Unterhaltsbeiträge gibt es viele Doppelspurigkeiten, welche für mich fragwürdig und wohl kaum effizient sind." (Interview S1, Absatz 112)

#### ENTSCHÄDIGUNG

Die Entschädigungsregelung in der ZAV ist politisch brisant und wird im Rahmen dieser Masterarbeit nur punktuell aufgegriffen. Verschiedene Vertretende der SD und der KESB monieren, dass die SD für einen Fall in der präventiven Beratung gemäss Art. 34e SHV

deutlich schlechter entschädigt werden, als für das Führen einer Beistandschaft, obschon der Aufwand durchaus vergleichbar sein kann. Zudem sind die Pauschalen für die präventiven Beratungen in Relation zu den Pauschalen für die wirtschaftliche Hilfe plafoniert. In diesem Umstand orten Vertretende der SD und der KESB die Gefahr, dass es aufgrund dieser offensichtlichen Fehlanreize in der Abgrenzung bezüglich dem freiwilligen und dem gesetzlichen KES zwischen den SD und der KESB vermehrt zu Spannungen kommen wird. Eine interviewte Person der SD sagt: "Ich denke, dass der [präventive Kinderschutz] so oder so unter Druck kommt. Ganz abgesehen davon, dass dies aktuell über das SHG läuft und im KESG gar nicht vorgesehen ist, präventiv zu arbeiten. Die andere Situation ist jetzt mit der Fallkostenpauschalenregelung, bei welcher die präventive Beratung sehr unattraktiv ist für die SD. Die Entschädigung für die präventive Beratung macht nur noch rund 50 Prozent einer Fallpauschale für einen Sozialhilfefall aus und ist auf 25 Prozent limitiert worden. Wir hatten bisher mehr als die 33 Prozent zugelassenen präventiven Beratungen geführt. Wir müssen uns nun langsam überlegen, ob wir nicht die präventiven Fälle irgendwie formalisieren wollen und in KES-Fälle umwandeln wollen. Im Moment steuert der Kanton in eine andere Richtung, als dass er der präventiven Beratung mehr Gewicht geben möchte." (Interview S2, Absatz 71)

#### 6.2.4.3 Fazit und Handlungsempfehlungen

Der Aufgabenkatalog der SD gemäss ZAV wird nicht hinterfragt und zumindest vorläufig als gesetzt betrachtet. Im Kapitel 6.2.6 wird das Thema der Aufgabenerfüllung aus organisationalen Überlegungen nochmals thematisiert. Die Entschädigungsfrage mit den wahrgenommenen unterschiedlichen Ansätzen und den damit verbundenen Fehlanreizen birgt eine nicht zu unterschätzende Gefahr für die Belastungen in der Zusammenarbeit zwischen der KESB und den SD. Aus fachlicher Sicht muss der *freiwillige* Kinderschutz zwingend aufgewertet werden. Dies bedeutet in letzter Konsequenz, dass eine Aufnahme in die dafür vorgesehenen rechtlichen Grundlagen SHG oder KESG erfolgen muss. In genereller Hinsicht wird festgestellt, dass die ZAV primär die Aufgaben der SD und die Abgeltung der Gemeinden durch den Kanton regelt. Hingegen fehlen Qualitätskriterien und geeignete Controllinginstrumente für die zu erbringenden Leistungen. Der Autor vertritt die Auffassung, dass das Vereinbaren von Qualitätskriterien und Controllinginstrumenten die Zusammenarbeit der SD mit der KESB auf eine verbindlichere und partnerschaftliche Basis stellen könnte. Denkbar wäre, dass dieser Aushandlungsprozess in einem Leistungsvertrag zwischen den SD oder BKSE als Vertretende der Gemeinden und dem KJA oder der KESB als Vertretende des Kantons münden könnte.

## 6.2.5 Auswirkung der Grösse der Sozialdienste auf die Zusammenarbeit

### 6.2.5.1 Fragestellung

Welche Auswirkung hat die Grösse eines SD auf die Zusammenarbeit mit der KESB?

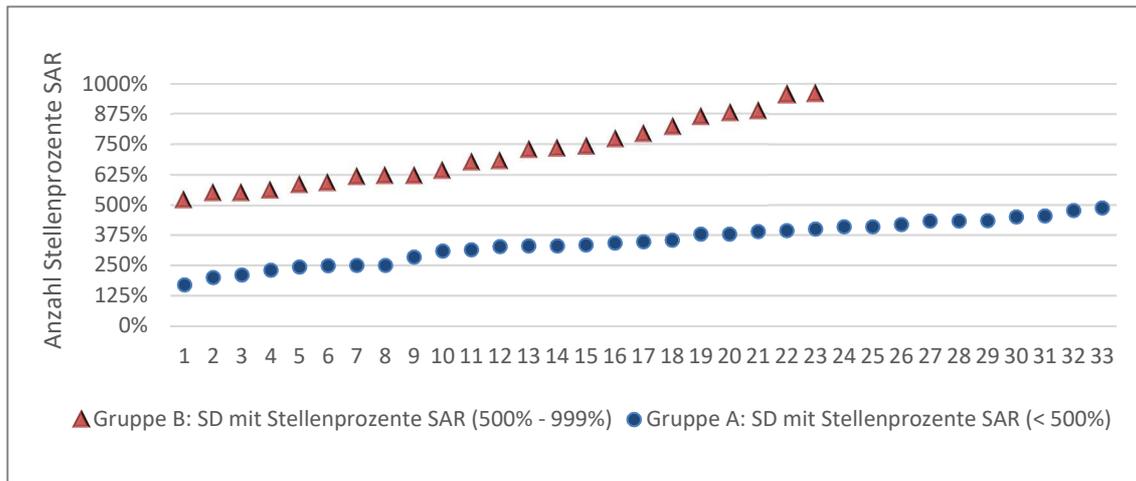
### 6.2.5.2 Erkenntnisse aus der Untersuchung

Das Gelingen einer guten Zusammenarbeit hängt nicht in erster Linie von der Grösse eines SD ab. Ein Behördenmitglied erklärt: "Also, wir haben ziemlich viele kleinere SD, wo wir finden: 'Super, traumhaft.' Wenn alle so funktionieren würden, wäre das perfekt, aber das ist nicht eine Frage der Grösse, sondern von der personellen Zusammensetzung sowohl von der Leitung, wie von den angestellten Sozialarbeitenden." (Interview K1, Absatz 174) Interviewte aus allen Gruppen plädieren jedoch aus organisatorischen und fachlichen Überlegungen dafür, dass ein SD mindestens über 500 Stellenprozent SAR verfügen sollte. Etliche sind der Auffassung, dass ein SD aus organisatorischen Gründen sogar mindestens 1000 Stellenprozent SAR aufweisen sollte. Die Erläuterungen zu den Stellenprozent SAR beziehen sich vorliegend sowohl auf den Bereich Sozialhilfe (SH) wie auch auf den Bereich KES. Gemäss den Angaben vom Kantonalen Sozialamt (Maurus Beaud, E-Mail vom 4. Oktober 2017) wichen im Jahr 2015 die Mehrheit der SD in ihrer Grösse deutlich von diesen fachlichen Vorstellungen zu den Mindestgrössen ab. In der nachstehenden Tabelle 1 werden die 68 SD nach deren Grösse in fünf Gruppen (A bis E) aufgeteilt. Daraus ist ersichtlich, dass knapp die Hälfte aller SD im Kanton Bern (Gruppe A) unter der absoluten Mindestgrösse von 500 Stellenprozent SAR liegen. Mit der Referenzgrösse von 1000 Stellenprozent SAR (Gruppen A und B) wären sogar rund 80 Prozent der SD unter der Mindestgrösse. In der Tabelle 2 sind die SD der Gruppen A und B nach deren Anzahl Stellenprozent SAR aufgeschlüsselt.

Tabelle 1: Sozialdienste gruppiert nach Grösse; Stellenprozent Sozialarbeit (eigene Darstellung)

Gruppe	Anzahl SD	Grösse SD in Stellenprozent SAR (SH und KES)
Gruppe A	33	< 500%
Gruppe B	23	500% - 999%
Gruppe C	4	1000% - 1499%
Gruppe D	4	1500% - 1999%
Gruppe E	4	≥ 2000%
Total	68	

Tabelle 2: Sozialdienste der Gruppen A und B; Stellenprozentage Sozialarbeit (eigene Darstellung)



### 6.2.5.3 Fazit und Handlungsempfehlungen

Es ist keine direkte Korrelation zwischen der Grösse eines SD und dem Funktionieren der Zusammenarbeit mit der KESB feststellbar. Aus fachlichen Gründen sind jedoch Mindestgrössen bei den SD von 500 bis 1000 Stellenprozentage SAR zu empfehlen. Als wichtige fachliche Gründe werden stichwortartig folgende Punkte aufgeführt (nicht abschliessend):

- professionelle **Führungsstrukturen** ermöglichen
- in **Teamstrukturen** arbeiten (Es gibt keine eindeutige Zahl für eine ideale Teamgrösse. Zahlreiche Fachleute betrachten sieben Personen (+/- zwei) als ideale Teamgrösse)
- Aktive **Stellvertretung** gewährleisten
- Aufbau von **Basiswissen** bei allen SAR und Aufbau von **Spezialwissen** bei einzelnen SAR oder Teams
- **Fachlicher Austausch** und **Fallbesprechungen** unkompliziert ermöglichen
- **Know-how und Erfahrung beim SD / bei Fachteams aufbauen** und nicht nur an Einzelpersonen binden
- Grössere Einheiten können **personelle Wechsel besser auffangen**
- **Attraktive Ausbildungsplätze** anbieten

Die fachliche Forderung nach grösseren Einheiten bei den SD bedingt eine vertiefte weiterführende Analyse sowie anschliessende fachliche und politische Diskussionen mit begleitenden Entscheiden.

## 6.2.6 Strukturen der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden und der Sozialdienste aus organisationaler Sicht

### 6.2.6.1 Fragestellung

Wie wird die heutige Aufgabenteilung im KES-Bereich zwischen Kanton und Gemeinden in grundsätzlicher Hinsicht im Kontext der Zusammenarbeit zwischen der KESB und den SD beurteilt?

### 6.2.6.2 Erkenntnisse aus der Untersuchung

Das Modell mit den elf kantonalen und einer burgerlichen KESB wird durchwegs als sehr sinnvoll und gut beurteilt. Ebenso wird betont, dass die direkte Finanzierung der Massnahmenkosten durch den Kanton als hilfreich und entlastend für die Zusammenarbeit betrachtet wird. Die Frage, ob die Verbundaufgabe des KES im Kanton Bern zwischen Kanton [KESB] und Gemeinden [SD] für die Zusammenarbeit ideal ist, wird unterschiedlicher beurteilt. Konkret wurde nach Vor- und Nachteilen bei einer allfälligen Kantonalisierung der heute kommunal unterstellten SD gefragt. Dazu gibt es Stimmen, welche die Auffassung vertreten, dass die Finanzierung der Dienstleistungen der SD bei einer kantonalen Unterstellung der SD deutlich einfacher wäre, weil man dann die Fragen innerhalb von einem System klären könnte. "Wir kommen in dieser Diskussion wieder zum Schluss, dass es für die Zusammenarbeit einfacher wäre, wenn die Abklärung und ggf. auch die Mandatsführung auf kantonaler Ebene angesiedelt wären." (Interview A1, Absatz 170) Eine interviewte Person der SD betont: "Ich bin an und für sich der Meinung, dass man im KES-Bereich die SD kantonalisieren sollte. Der KES ist heute keine Verbundaufgabe mehr. Es ist eine rein kantonale Aufgabe mit kantonaler Kompetenz. Wenn man dies zu Ende denkt, dann wären an und für sich die SD zu kantonalisieren." (Interview S2, Absatz 66) Andere Stimmen weisen darauf hin, dass bei einer kantonalen Unterstellung der SD im KES-Bereich Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen dem freiwilligen und dem gesetzlichen KES-Bereich entstehen würden und betonen, dass der *freiwillige* Kinderschutz zwingend eine Aufgabe der Gemeinden bleiben müsse. "Der freiwillige Kinderschutz dürfte nicht kantonalisiert werden." (Interview A1, Absatz 176) Neben der Problematik der Abgrenzung zwischen dem freiwilligen und gesetzlichen KES wird bei einer vollständigen Kantonalisierung des KES-Bereichs ein Verlust der Bürgernähe befürchtet. "Ich sehe vor allem auch viele Vorteile darin, dass man eben auch die Nähe vor Ort hat mit der PriMa-Fachstelle, mit dem Abklärungsdienst, mit den Berufsbeistandschaften." (Interview K2, Absatz 28) Dem wird entgegengehalten, dass auch bei einer kantonalen Unterstellung durchaus eine verhältnismässige dezentrale Struktur dieser Dienste möglich und sinnvoll wäre. Aus juristischen Überlegungen wird das heutige

System mit getrennten Verwaltungseinheiten als sinnvoll erachtet. "Ich glaube, dass wir ein sehr gutes System haben, dies rein aus der juristischen Überlegung, dass abgeklärt wird und danach durch eine andere Stelle mit einer anderen Sicht entschieden wird." (Interview K2, Absatz 32) Weiter werden im heutigen System zwei Aspekte genannt, welche für die Zusammenarbeit mit den SD im Kontext der Qualitätsentwicklung als erschwerend beurteilt werden. Erstens sind die SD personalrechtlich und organisational einer Gemeinde oder einem Gemeindeverband unterstellt. Zweitens gibt es in fachlicher Hinsicht für die SD keine Aufsichtsbehörde mehr. Die KESB kann formal beim SD nur auf den Einzelfall bezogene Massnahmen verlangen oder ggf. anordnen. Für generell festgestellte Missstände bei den SD wie z. B. eine hohe Personalfuktuation bei Sozialarbeitenden und Stellenleitenden oder generelle Mängel bezüglich Fristeneinhaltung oder mangelnde Qualität bei der Abklärung und der Mandatsführung ist die KESB auf das Handeln der zuständigen kommunalen oder regionalen Behörden angewiesen. Diese sind jedoch selbst nach Auffassung von Vertretenden der SD sehr weit weg vom Alltagsgeschehen und nur bedingt in der Lage, Missstände frühzeitig zu erkennen.

#### 6.2.6.3 Fazit und Handlungsempfehlungen

Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass der Kanton die Gemeinden zu 100 Prozent für deren Leistungen im gesetzlichen KES-Bereich entschädigt, muss die Frage einer grundsätzlich kantonalen Unterstellung dieser Dienste aus organisationaler und wirtschaftlicher Sicht zumindest längerfristig ernsthaft geprüft werden. Von einer direkten Unterstellung der Berufsbeistandschaften zur KESB wird jedoch primär aus juristischen Überlegungen abgeraten. Empfohlen wird, dass mittelfristig die Aufgabenerfüllung von Teilbereichen ohne Berührungspunkte zum freiwilligen KES und mit wenig Notwendigkeit für eine dezentrale Dienstleistungserbringung, wie z. B. Aufgaben bezüglich gemeinsamer elterlicher Sorge, Unterhaltsverträge, Elternbeitragsberechnung sowie die Abrechnung von Massnahmenvollzugskosten, direkt durch die KESB geprüft wird. Der Regierungsrat hat in seinem Bericht vom 28. Juni 2017 an den Grossen Rat dieses teilweise Insourcing aus finanzpolitischen Überlegungen ebenfalls erwogen. Überlegungen wie Verlust der Nähe zur Bevölkerung und Belastung der Kooperationsbeziehung zwischen der KESB und den SD haben ihn letztlich dazu bewogen, diese Massnahmen nicht ins Entlastungspaket aufzunehmen, welches im November 2017 im Grossen Rat beraten wird (Regierungsrat Kanton Bern, 2017, S. 34-35). Nach Einschätzung des Autors ist gestützt auf die vorliegende Untersuchung bei einer sorgfältigen Planung dieses teilweisen Insourcings eher mit einer Entlastung der Kooperationsbeziehung zwischen

der KESB und den SD zu rechnen. Zudem ist es fraglich, ob in den erwähnten Teilbereichen die dezentrale Nähe zur Bevölkerung von grosser Bedeutung ist.

## **6.2.7 Handbücher, Merkblätter und weitere Arbeitsinstrumente**

### 6.2.7.1 Fragestellung

Wie werden der Nutzen und der Bedarf an Handbüchern, Merkblättern und weiteren Arbeitsinstrumenten für die Zusammenarbeit zwischen der KESB und den SD beurteilt? Wäre die Erarbeitung eines kantonalen KES-Handbuches in Betracht zu ziehen?

### 6.2.7.2 Erkenntnisse aus der Untersuchung

Nach Einschätzung der Interviewten existiert im KES-Bereich an und für sich eine Fülle von fachlichen Unterlagen, an denen sich die KESB und die SD orientieren können. Zahlreiche Interviewte betonen, dass die bereits vorhandenen Unterlagen hilfreich seien. Dabei wird der Nutzen primär auch in der gemeinsamen Erarbeitung oder im gemeinsamen Aushandeln von Regelungen gesehen. Vor diesem Hintergrund werden Regelungen, welche auf Stufe KESB-Standort entwickelt werden, mehrheitlich der Vorrang gegeben. Es wird die Haltung vertreten, dass solche Unterlagen bottom up den anderen KESB-Standorten im Sinne von Best Practice zur Verfügung gestellt werden können und sich so ggf. später eine kantonale Regelung ergibt. "Wenn man das am Standort hinkriegen würde, dann könnte man dies auch den anderen Standorten zur Verfügung stellen. Dann könnten andere Standorte dies für sich wiederum adaptieren." (Interview K2, Absatz 200) Die Frage, ob demgegenüber auch ein kantonales Handbuch KES in Betracht zu ziehen wäre, wurde unterschiedlich bewertet. "Wir haben genau das diskutiert am letzten Leitertreffen. Wir waren alle gemeinsam der Meinung, dass wir die Ressourcen dazu nicht haben." (Interview K2, Absatz 202) Ein Behördenmitglied plädiert für die Erarbeitung von Merkblättern und meint: "Ganz viele Merkblätter zusammen ergeben dann auch ein Handbuch." (Interview K2, Absatz 203)

### 6.2.7.3 Fazit und Handlungsempfehlungen

Die bisher erstellten Arbeitsunterlagen werden grundsätzlich geschätzt. Die Weiterentwicklung dieses auf Merkblättern und Vorlagen aufgebauten Regelwerks soll nach Auffassung einer Mehrheit der Interviewten schwerpunktmässig am KESB-Standort erfolgen und im Sinne von Best Practice-Unterlagen allen Standorten und SD zur Verfügung gestellt werden. Diese Empfehlung ist vor dem Hintergrund der knappen personellen Ressourcen und mit der Zielsetzung der bestmöglichen Verankerung und Akzeptanz an der Basis begründet. Der Autor vertritt demgegenüber die Auffassung, dass mit dem

Bereitstellen von spezifischen Ressourcen für die Ausarbeitung von kantonal verbindlichen Unterlagen hinsichtlich Qualitätssicherung und einheitlicher Arbeitsweise ein Mehrwert gegenüber unterschiedlichen regionalen Regelwerken entstehen würde. In diesem Sinne wäre ein kantonales KES-Handbuch zumindest mittelfristig erneut zu prüfen.

### **6.2.8 Weitere Einzelaspekte für eine gelingende Zusammenarbeit**

Nachfolgend werden weitere Erkenntnisse aus der Befragung mit Bedeutung für eine gute Zusammenarbeit zwischen der KESB und den SD, nach Stichworten gegliedert, dargestellt.

#### POLYVALENZ VERSUS SPEZIALISIERUNG UND SEGMENTIERUNG

Der Grossteil der 68 SD ist heute polyvalent organisiert. D. h., die einzelnen Sozialarbeitenden erfüllen sowohl Aufgaben im Bereich der wirtschaftlichen Hilfe und der präventiven Beratung gemäss SHG wie auch Aufgaben im Bereich des gesetzlichen KES gemäss ZGB. Einige städtische SD erfüllen diese Aufgaben in getrennten Organisationseinheiten mit einer z. T. starken Segmentierung. Interviewte der KESB sind mehrheitlich der Auffassung, dass sich eine zu starke Spezialisierung und Segmentierung bei den SD eher erschwerend auf die Zusammenarbeit mit der KESB auswirken kann. Die Problematik wird im vermehrten Zuständigkeitswechsel für die Klientinnen und Klienten gesehen. Zudem ist von Abgrenzungskonflikten die Rede. Zwei Behördenmitglieder erklärten dies so: "Einen grossen Vorteil erkennen wir auch dort, wo die Abklärung und die Mandatsführung bei der gleichen Person ist, damit eben der Beziehungsaufbau von der Abklärung in der Mandatsführung nicht abgebrochen wird. Da sehen wir einen ganz grossen Vorteil. Wir haben einen SD, welcher es nicht so macht. Dort haben wir immer wieder zu Beginn der Mandatsführung eher Probleme. Auf die andere Weise, wenn die Abklärenden das Mandat führen hat dies viele Vorteile." (Interview K2, Absatz 73) "Wir haben einen urbanen SD und die sind dann schon so spezialisiert und segmentiert, dass es auch wieder problematisch wird. Umgekehrt ist es beim SD X oder Y. Die sind so etwas von polyvalent unterwegs. Dort haben wir nicht in dem Sinn negative Abgrenzungskonflikte." (Interview K2, Absatz 23)

#### SCHULUNG DURCH KESB ALS METHODE ZUR STÄRKUNG DER KOOPERATION

Ein KESB-Standort berichtet, dass er durch Schulungsangebote für Mitarbeitende der

SD die Qualitätssteigerung in der Abklärung und eine generelle Verbesserung der Kooperation erreicht hat.

#### INTERDISZIPLINÄRE ARBEITSGRUPPEN KESB - SD

Interviewteilnehmende der KESB und der SD berichten über gute Erfahrungen durch Bildung von gemeinsamen Arbeitsgruppen zur Bearbeitung von spezifischen Themen. Gute Erfahrungen wurden dabei insbesondere auch bei schwierigen Themen gemacht. Ein Behördenmitglied erklärt: "Dann geht es darum, dass man gemeinsam Best Practice versucht zu entwickeln und danach zu verschriftlichen und für verbindlich zu erklären. Also zusammen zu erarbeiten, so dass es im besten Fall für alle möglichst gut stimmt." (Interview K2, Absatz 91)

#### QUALIFIKATION UND KONSTANZ ALS ERFOLGSFAKTOR FÜR GUTE ZUSAMMENARBEIT

Gut qualifizierte und erfahrene Mitarbeitende werden in Verbindung mit einer tiefen Personalfuktuation als entscheidende Erfolgsfaktoren für den Aufbau und das Aufrechterhalten einer guten Zusammenarbeit erwähnt. Diese Feststellung basiert auf entsprechenden Erfahrungen mit verschiedenen SD. Dies gilt jedoch zweifelsohne ebenso für die KESB. Mit welchen Massnahmen diese Erfolgsfaktoren positiv beeinflusst werden können, kann aufgrund der Themeneingrenzung in dieser Arbeit nicht weiter behandelt werden. Sehr wertvolle Impulse dazu sind jedoch in der Masterarbeit von Lüthi zum Thema Mitarbeitendenbindung bei öffentlichen Sozialdiensten des Kantons Bern (Lüthi, 2017) zu finden.

#### INTERVISIONSGRUPPE MIT BEHÖRDENMITGLIEDERN MEHRERER KESB

Interviewte der KESB berichten von positiven Erfahrungen durch periodische standortübergreifende Intervisionssitzungen. Dieser Austausch über fachliche und organisatorische Fragen fördert die standortübergreifende Angleichung der Behördenarbeit und damit auch einen einheitlichen Auftritt in der Zusammenarbeit mit den SD.

#### JÄHRLICHE RETRAITE ZWISCHEN KESB UND SD AUF REGIONALER EBENE

In allen Interviewgruppen wird die Wichtigkeit des Dialoges auf Augenhöhe betont. In Ergänzung zu den bereits installierten Treffen zwischen den Stellenleitenden und den Sozialarbeitenden mit der KESB wird die Einführung einer jährlichen *Retraite* zwischen den KESB-Standorten und deren zugeordneten SD in geeigneter Zusammensetzung angeregt. "Vielleicht könnte man auch einmal gemeinsam auf regionaler Ebene eine Retraite machen und diese Sachen dort besprechen, damit dort diese Themen noch

tiefer angegangen werden können." (Interview A1, Absatz 106)

#### FRISTEN FÜR SD UND KESB

Die KESB definierte für die Abklärungen der SD Fristen von 2-4 Monaten. Einige Sozialarbeitende beklagten sich über eine z. T. nicht nachvollziehbar lange Bearbeitungsdauer bei einzelnen KESB-Standorten und weisen darauf hin, dass es insbesondere auch für die betroffenen Personen eine Belastung sei, wenn diese nach Einreichen der Berichte durch die SD erst nach Monaten erstmals etwas von der KESB hören würden. Die SD regen deshalb an, dass die KESB-Standorte auch für die eigene Bearbeitung der Verfahren und Verfahrensschritte zeitliche Vorgaben definieren und diese Fristen gegenüber den SD kommunizieren.

#### EINSCHÄTZUNG DER DRINGLICHKEIT UND VORABKLÄRUNGEN

Mehrere SD äussern, dass ihr KESB-Standort wenig Vorabklärungen vornehme und die Gefährdungsmeldungen dadurch ungefiltert ohne spezifische Auftragsformulierung dem SD zur Abklärung übertragen. Oftmals haben dadurch die Sozialarbeitenden den ersten persönlichen Kontakt mit den betroffenen Personen. Eine Sozialarbeitende erwähnt, dass es auch vorkomme, wenn Gefahr in Verzug sei, dass die KESB ohne Vorabklärungen Abklärungsaufträge erteile und erläutert es an einem Beispiel: "Die KESB rief an und sagte: 'Wir machen keine Vorabklärungen aber könntet ihr nicht doch möglichst noch heute vorbeigehen und schauen, ob da Gefahr in Verzug ist?' Da sagte ich: 'Nein, das ist euer Job'." (Interview S1, Absatz 110) Andere Interviewte von SD äusserten es so: "Wir möchten einen klaren Abklärungsauftrag bekommen, bei welchem gewisse Vorabklärungen durch die KESB schon stattgefunden haben. Wir möchten nicht einfach einen Standardbrief, in welchem sogar noch darinsteht, dass man bei einem ungeborenen Kind die schulische Situation abklären soll." (Interview S2, Absatz 7) "Wir hatten die Erwartung, dass die KESB gewisse Vorabklärungen wie Zuständigkeit und Dringlichkeit vornimmt und den groben Rahmen absteckt." (Interview S2, Absatz 28) "Vielfach hat bei uns der Sozialarbeiter vom SD den ersten persönlichen Kontakt zum Klienten. Das finde ich nicht gut." (Interview S2, Absatz 28) Die mangelhafte oder fehlende Vorabklärung durch die KESB wird von zahlreichen Interviewten von SD angesprochen. An einzelnen KESB-Standorten besteht diesbezüglich offensichtlicher Klärungs- und Aushandlungsbedarf mit den SD. Es wird empfohlen, dass solche Klärungs- und Aushandlungsprozesse bis zum Erreichen einer gemeinsamen Haltung fortgeführt werden und die Ergebnisse verschriftlicht werden.

### ROLLENVERSTÄNDNIS BKSE-VORSTAND UND GL-KESB

Die beiden Gremien waren in den fünf Interviewgruppen nicht formell vertreten. Die Fremdwahrnehmung verschiedener Interviewteilnehmender deutet darauf hin, dass im jeweiligen Rollenverständnis Stolpersteine für die Zusammenarbeit bestehen könnten. Die GL-KESB wird von den Interviewteilnehmenden mehrheitlich als operatives Organ mit koordinierenden Handlungen wahrgenommen. Der BKSE-Vorstand wird neben seiner koordinierenden Tätigkeit auch stark als politisch agierendes Gremium wahrgenommen. Diese klar politische Positionierung erschwert nach Auffassung verschiedener Interviewteilnehmender die Zusammenarbeit im Dreieck KESB - KJA - BKSE. Vertretende der KESB erwähnen: "Von daher stellt sich die Frage, ob die BKSE eher ein politisches Gremium oder ein operatives Gremium ist? Wir von der GL-KESB sind operativ im Kindes- und Erwachsenenschutz tätig." (Interview K2, Absatz 123) "Ich finde, dass du dies richtig sagst. Die BKSE ist eben beides. Sie macht einerseits Best Practice-Empfehlungen. Auf der anderen Seite ist sie auch ganz klar politisch tätig." (Interview K2, Absatz 124) Mehrere Interviewte sahen die Rolle der BKSE vermehrt als Fachverband KES mit dem Auftrag der Qualitätssicherung bei den SD. "Die Qualitätssicherung wäre ein Thema für einen Fachverband. Das wäre ein Thema für die BKSE. Es könnte ein Thema für das KJA sein. Für den KESB-Inspektor." (Interview S2, Absatz 130)

### BELASTUNG DER MANDATSTRAGENDEN DURCH VERMEHRTE ADMINISTRATIVE AUFGABEN

Mehrere Interviewte weisen darauf hin, dass Mandatstragende immer mehr mit administrativen Aufgaben zugedeckt werden und dadurch für die sozialarbeiterischen Kernaufgaben immer weniger Zeit zur Verfügung stehe. Als jüngstes Beispiel wird das Verfahren zur individuellen Bedarfsermittlung und Leistungsbemessung (VIBEL) erwähnt, welches den Mandatstragenden einen erheblichen zeitlichen Mehraufwand abverlangt, ohne dass sie dadurch anderweitig entlastet würden. Solche Entwicklungen gefährden die Qualität in der Mandatsführung und belasten dadurch die Zusammenarbeit zwischen der KESB und den SD. "Es ist einfach wieder Beratungszeit, die für eine administrative Geschichte abgezwickelt wird. Das ist nicht richtig." (Interview K2, Absatz 178) Mit Verweis auf Art. 400 ZGB ist es die gemeinsame Aufgabe der KESB und der SD dafür zu sorgen, dass die Mandatstragenden die erforderliche Zeit zur Erfüllung ihrer Kernaufgaben erhalten.

## 6.3 Gemeinsame Retraite

Die Retraite ist ein Anlass, welcher nicht im Kontext dieser Masterarbeit geplant wurde.

Sie diene dem Autor jedoch in idealer Weise, die Ergebnisse aus der bisherigen Untersuchung anlässlich der Retraite zu präsentieren, um ein Feedback zu den Resultaten zu bekommen. Durch die aktive Mitwirkung an der Retraite konnte der Autor weitere Aspekte zur Zusammenarbeit zwischen der KESB und den SD in die Masterarbeit aufnehmen.

### **6.3.1 Zielsetzung, Ablauf und methodisches Vorgehen**

Der BKSE-Vorstand und je eine Delegation der GL-KESB und des KJA nahmen an einer gemeinsamen Retraite im August 2017 eine Auslegeordnung zu ihren Erfahrungen und Stolpersteinen in der Zusammenarbeit vor. Die externe Moderatorin leitete die Teilnehmenden in einer strukturierten Runde zum gegenseitigen aktiven Zuhören und Verstehen an. Anschliessend präsentierte der Autor seine Erkenntnisse aus den durchgeführten Interviews mit denselben Stakeholdern (vgl. Kap. 6.2). Eine Vertretung des KJA erläuterte den Bearbeitungsstand des noch nicht veröffentlichten Schlussberichts der Evaluation zur Umsetzung des KESG im Kanton Bern (vgl. Kap. 5.2.3). Aufbauend auf diesen Erkenntnissen wurden übergeordnete, gemeinsame Interessen und Leitvorstellungen für die Zusammenarbeit der drei anwesenden Agierenden formuliert und daraus konkrete Massnahmen abgeleitet.

### **6.3.2 Ergebnisse**

Die Teilnehmenden der Retraite definierten sechs übergeordnete, gemeinsame Interessen und sechs Leitvorstellungen für die Zusammenarbeit.

#### 6.3.2.1 Übergeordnete, gemeinsame Interessen

- a) Gemeinsam die Akzeptanz für den Kindes- und Erwachsenenschutz (KES) stärken. KES als Beitrag zum sozialen Frieden und zur sozialen Kohäsion
- b) Qualitativ guter Kindes- und Erwachsenenschutz (mit Fokus auf Kinderschutz)
- c) Genügend / hinreichende Ressourcen
- d) Bestmöglicher, optimaler Ressourceneinsatz (massvoll, vernünftig)
- e) Verbindlicher Austausch zwischen den Verantwortlichen der verschiedenen Organisationseinheiten mit dem Ziel, die Einheitlichkeit zu stärken.
- f) Produktiver Umgang mit systembedingten Spannungsfeldern (Kanton – Gemeinden) weiterentwickeln. (BKSE-Vorstand et al., 2017, S. 1)

### 6.3.2.2 Leitvorstellungen für die Zusammenarbeit

- a) Wir pflegen den Austausch und die Zusammenarbeit zwischen den Organisationseinheiten. Dies führt zu besseren Lösungen. Sorgfältiger und respektvoller Umgang mit den verschiedenen Rollen und Aufgaben. Die Rollen sind im Verlaufe des Prozesses noch besser zu klären.
- b) Wir arbeiten daran, uns in Bezug auf Qualitätsniveau und Umfang der Leistungen unter angemessener Berücksichtigung der vorhandenen Ressourcen zu einigen.
- c) Problematische Konstellationen zwischen einzelnen Sozialdiensten und einzelnen KESB sollen identifiziert und von der GL KESB und dem Vorstand der BKSE aufgegriffen werden.
- d) Die BKSE fördert die Homogenität der Sozialdienste. Entwicklung von einheitlichen Qualitätsvorstellungen. Stärkung der BKSE als verbindliche Partnerin, die wirklich die Haltung der Sozialdienste vertritt.
- e) Ähnliche fachliche Vorstellungen entwickeln und gegenseitige Rückendeckung gegenüber Politik und Öffentlichkeit. Aufzeigen, was mit den vorhandenen personellen und finanziellen Ressourcen überhaupt möglich ist. Gemeinsam Verantwortung tragen, wo es möglich ist.
- f) Einsatz für angemessene Ressourcenzuteilung an KESB und Sozialdienste und nachhaltige Finanzierung durch die Finanzgeber. (BKSE-Vorstand et al., 2017, S. 1)

### 6.3.3 Würdigung der Ergebnisse

Die Ergebnisse der Retraite weisen zahlreiche Parallelen zu den Untersuchungen des Autors mit teilweise anderer Akzentuierung auf. Nachstehend werden die Ergebnisse der Retraite entlang der Erkenntnisse im Kapitel 6.2 thematisiert.

#### ROLLENVERSTÄNDNIS

Alle drei Kooperationsbeteiligten haben ein professionelles Verständnis für die Zusammenarbeit im KES. Das eigene Rollenverständnis wird gegenseitig grundsätzlich akzeptiert. Es wird ein sorgfältiger und respektvoller Umgang mit den verschiedenen Rollen und Aufgaben angestrebt und betont, dass die Rollen im Verlaufe des Prozesses noch besser zu klären sind.

#### KOMMUNIKATION, KOOPERATION UND BEZIEHUNGSPFLEGE

Analog den Ergebnissen aus den Interviews werden auch hier Aspekte identifiziert, wel-

che die Kooperation belasten. Aufgrund von unerfüllten oder unerfüllbaren gegenseitigen Erwartungen im Bereich der finanziellen Ressourcenverteilung entstanden Spannungen, welche vermehrt auf dem Rechtsweg und mit politisch motivierten Aktionen statt im Dialog bearbeitet wurden.

#### EINHEITLICHKEIT VERSUS INDIVIDUELLE (REGIONALE) AUSGESTALTUNG

Einheitliche Qualitätsvorstellungen und Homogenität der SD wird als Leitvorstellung für die Zusammenarbeit aufgenommen und dadurch zumindest ein generelles Bekenntnis für Einheitlichkeit in der Zusammenarbeit abgegeben. Die BKSE will zukünftig als verbindliche Partnerin die Haltungen der SD vertreten. Welche Möglichkeiten und Grenzen hier vor dem Hintergrund der Gemeindeautonomie bestehen, muss sich in der Praxis klären.

#### AUSWIRKUNGEN DER ZAV AUF DIE ZUSAMMENARBEIT

Wie oben dargelegt, wirken sich unerfüllte oder unerfüllbare finanzielle Erwartungen belastend auf die Zusammenarbeit aus. Mit dem gemeinsamen Bekenntnis für einen qualitativ guten KES in Verbindung mit der Feststellung, dass hierfür genügend / hinreichend Ressourcen nötig sind, scheint eine gute Ausgangslage zu bestehen. Die Leitidee, gemeinsame fachliche Vorstellungen zu entwickeln und diese gemeinsam auch gegenüber der Politik und der Öffentlichkeit zu vertreten, verspricht ein zielführendes Vorgehen zu sein.

#### AUSWIRKUNG DER GRÖSSE DER SD AUF DIE ZUSAMMENARBEIT

Diese Fragestellung war kein spezifisches Thema der Retraite.

#### STRUKTUREN VON KESB UND SD AUS ORGANISATIONALER SICHT

Das Spannungsfeld, dass die KESB und die SD zwei verschiedenen Gemeinwesen (Kanton – Gemeinden) angehören, wird erkannt. Im Wissen darum, dass dieses Spannungsfeld in erster Linie auf dem politischen Weg anzugehen ist, wird die Weiterentwicklung eines produktiven Umgangs mit systembedingten Spannungsfeldern als übergeordnetes, gemeinsames Interesse definiert.

#### HANDBÜCHER, MERKBLÄTTER UND WEITERE ARBEITSINSTRUMENTE

Die definierten Leitvorstellungen *Förderung der Homogenität bei den SD* und *Entwicklung von einheitlichen Qualitätsvorstellungen* bedingen in der Konsequenz die gemeinsame Entwicklung und Nutzung solcher Arbeitsinstrumente.

## **7. Zusammenfassung – Ergebnisse und Empfehlungen**

Zuerst werden die untersuchungsleitenden Fragen beantwortet. Anschliessend werden die Ergebnisse und Empfehlungen aus der empirischen Untersuchung in tabellarischer Form als Checkliste mit Kriterien für eine förderliche Zusammenarbeit dargestellt.

### **7.1 Beantwortung der Fragestellung**

#### **7.1.1 Bedeutung der Einheitlichkeit von Abläufen und Prozessen**

*Welche Bedeutung hat die Einheitlichkeit der Abläufe, Prozesse etc. vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Organisationen und Strukturen bei den einzelnen KESB-Standorten und den SD?*

Einheitliche Abläufe, Prozesse und auch die einheitliche Anwendung des Gebührentarifs und der ESBV haben für die Aussenwirkung eine grosse Bedeutung. Dies kommt in besonderem Masse zum Ausdruck, wenn Dritte mit verschiedenen KESB-Standorten zusammenarbeiten und dabei Unterschiede feststellen. Namentlich für PriMa oder einzelne SD, welche mit mehreren KESB-Standorten zusammenarbeiten, sind unterschiedliche Praxen stossend. Nicht untersucht wurde die Wahrnehmung der ambulanten und stationären Einrichtungen, welche mehrheitlich mit vielen SD und KESB-Standorten zusammenarbeiten. Es darf jedoch davon ausgegangen werden, dass auch für diese Stakeholder einheitliche Abläufe, Prozesse und Regelungen für die Zusammenarbeit mit der KESB und den SD vorteilhaft sind. Weiter ermöglichen kantonal einheitliche Abläufe und Prozesse ein Benchmarking und standortübergreifende Qualitätssicherungs- und Steuerungsmassnahmen. Demgegenüber steht die Erkenntnis und Forderung der SD und der KESB-Standorte, dass das Aushandeln und das Definieren einheitlicher Regelungen in erster Linie am KESB-Standort mit den zugeordneten SD erfolgen soll.

#### **7.1.2 Kommunikations- und Entscheidungsprozesse**

*Wie werden Kommunikations- und Entscheidungsprozesse zwischen der KESB und den SD vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Rollen und Aufgaben mit Blick auf eine gute Zusammenarbeit zwischen der KESB und den SD idealerweise gestaltet?*

Kommunikations- und Entscheidungsprozesse haben in der Zusammenarbeit zwischen der KESB und den SD einen sehr grossen Stellenwert. Dabei wird insbesondere auch die mündliche Kommunikation auf Augenhöhe als zentral eingestuft. Zwei ganz wichtige Kommunikationsgefässe sind die regelmässigen Austauschtreffen zwischen der Behörde am Standort mit Stellenleitenden der SD sowie die bilateralen Gespräche zwischen den Verfahrensleitenden der KESB und den zuständigen Sozialarbeitenden der

SD. Auch weitere formalisierte Treffen zwischen Mitarbeitenden der KESB und der SD werden als nützlich eingesetzt. Diesbezüglich werden insbesondere Kennenlernveranstaltungen, Weiterbildungen und themenspezifische interinstitutionelle Arbeitsgruppen genannt. Die Treffen zwischen den Behörden und den Stellenleitenden kommen bei allen KESB-Standorten etabliert zur Anwendung. Bei den bilateralen Gesprächen zwischen den Verfahrensleitenden der KESB und den Mandatstragenden oder den Abklärenden der SD bestehen grosse Unterschiede. Die Unterschiede sind einerseits auf unterschiedliche Haltungen und Rollenverständnisse seitens der KESB, wie diese den Auftrag der Beratung von Mandatstragenden oder Abklärenden interpretiert, zurückzuführen. Andererseits sind erhebliche Unterschiede zwischen einzelnen Berufsgruppen und Erfahrungshintergründen der Verfahrensleitenden auszumachen. Verfahrensleitende mit sozialarbeiterischem Ausbildungs- und Erfahrungshintergrund sind offenbar deutlich aktiver in der Beratung von SD tätig als Verfahrensleitende mit juristischem oder psychologischem Ausbildungs- und Erfahrungshintergrund. Die formal zugeordneten Rollen der KESB als *Behörde mit Entscheidkompetenzen* und der SD als *Abklärender und Mandatsführender mit Antrags- und Vollzugskompetenzen* im Einzelfall, wird gegenseitig so wahrgenommen und ist beidseitig akzeptiert. Der Weg zu dieser Entscheidungsfindung im Einzelfall wird, wie oben dargelegt, sehr unterschiedlich gestaltet. Losgelöst vom Einzelfall sind die KESB und die SD eigenständige Organisationseinheiten. Diesbezüglich besteht keine hierarchische Unterstellung. Entscheide über allgemeine fachliche und organisatorische Fragestellungen bedingen ein partnerschaftliches Aushandeln, soweit nicht übergeordnete rechtliche Vorgaben wegleitend sind.

### **7.1.3 Einfluss der Verordnung über die Zusammenarbeit der kommunalen Dienste mit den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden und die Abgeltung der den Gemeinden anfallenden Aufwendungen auf die Zusammenarbeit**

*Welchen Einfluss haben die Regelungen in der ZAV auf die Zusammenarbeit zwischen der KESB und den SD?*

Die ZAV hat als rechtliche Grundlage einen grossen Einfluss auf die Zusammenarbeit der KESB mit den SD. Die Aufgaben und die Abgeltung der Aufwendungen werden nach einem Konsultationsverfahren durch den Regierungsrat auf dem Verordnungsweg beschlossen. Zwischen den fachlich begründeten und zeitlich notwendigen Ressourcen für die Fallbearbeitung und der, vor dem Hintergrund der knappen öffentlichen Gelder, politisch vertretbaren Abgeltung, besteht ein Spannungsfeld zwischen den SD und der KESB, respektive den Gemeinden und dem Kanton. Im konkreten Einzelfall kann sich

das so auswirken, dass Sozialarbeitende der SD die Betreuung der Verbeiständeten nicht in dem Umfang wahrnehmen können, wie dies von der KESB oder auch von den Sozialarbeitenden selber gewünscht wäre. In den Empfehlungen wird deshalb die Ausarbeitung von Qualitätskriterien für die einzelnen Aufgaben und Dienstleistungen vorgeschlagen, damit der Spagat zwischen fachlichen Erwartungen und zeitlich Leistbarem entfällt. Als weiterer grosser Einflussfaktor der ZAV auf die Zusammenarbeit zwischen der KESB und den SD sind die unterschiedlichen Abgeltungssysteme im gesetzlichen KES gemäss ZAV und dem freiwilligen KES gemäss SHV zu sehen. Durch diese Unterschiede entstehen Fehlanreize, welche dem Subsidiaritätsprinzip zuwiderlaufen. Eine Harmonisierung dieser Abgeltungssysteme wäre sehr sachdienlich.

#### **7.1.4 Verantwortung und Aufgaben**

*Welche Verantwortung und Aufgaben sind den verschiedenen Organen und Funktionsträgern der KESB und der SD für eine gute Zusammenarbeit zwischen der KESB und den SD zuzuschreiben?*

Im konkreten Einzelfall liegt die Verantwortung für die Gestaltung der Zusammenarbeit primär bei den Verfahrensleitenden der KESB und den Abklärenden und Mandatstragenden der SD. Die Verantwortung für die interinstitutionelle Zusammenarbeit zwischen den KESB-Standorten und den SD obliegt im Wesentlichen den Präsidien der KESB und den Stellenleitenden der SD. Dazu sind insbesondere Leadership- und Managementfähigkeiten massgebend. Die GL-KESB ist gemäss Art. 16 Abs. 4 KESG zuständig für die Koordination der Aufgabenerfüllung und Rechtsprechung sowie für die Umsetzung der Leistungsvereinbarung mit der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (JGK). Gemäss Art. 18 KESB obliegen dem KJA die Aufgaben *Steuerung* und *Aufsicht* über die KESB. In dieser Funktion ist das KJA gegenüber der GL-KESB und den einzelnen KESB-Standorten in administrativen Belangen weisungsbefugt. Der Vorstand der BKSE bezweckt die wirkungs- und zielgruppenorientierte Förderung des KES und der SH, fördert den fachlichen Austausch und strebt die Zusammenarbeit mit Institutionen in den Bereichen KES und SH an. Darüber hinaus nimmt die BKSE auch zu fachlichen und sozialpolitischen Themen pointiert Stellung (BKSE, 2016, S. 3). Gegenüber den SD hat sie keine Weisungsbefugnis. Mit der Retraite vom 24. August 2017 haben die Organe GL-KESB, Vorstand BKSE und KJA einen wichtigen Meilenstein gesetzt für die gemeinsame weitere Zusammenarbeit und Kooperation. Mit den definierten *Leitvorstellungen für die Zusammenarbeit* (vgl. Kap. 6.3.2.2) wurde dazu eine gute Basis gelegt.

## 7.2 Kriterien für eine gelingende Zusammenarbeit

Tabelle 3: Checkliste für eine gelingende Zusammenarbeit zwischen der KESB und den SD

Kriterien für eine gelingende Zusammenarbeit zwischen der KESB und den SD	Kap.
1. Gegenseitiges Rollenverständnis ist geklärt und wird periodisch reflektiert.	6.2.1
2. Austausch zwischen der Behörde und den Stellenleitenden der SD findet regelmässig statt.	6.2.2
3. KESB bietet Informationsanlässe für neue Mitarbeitende der SD an.	6.2.2
4. KESB-Standorte und SD führen gemeinsame Schulungsangebote durch und pflegen gemeinsame fachliche Austauschgefässe für Mitarbeitende.	6.2.2 6.2.8
5. Spezifische Fachthemen zum KES werden in interinstitutioneller Zusammenarbeit (KESB-SD) erarbeitet.	6.2.2 6.2.8
6. Bei bedeutenden, unterschiedlichen Einschätzungen im Einzelfall werden zum konkreten Fall oder exemplarisch persönliche, fachliche Diskurse zwischen den Beteiligten der KESB und des SD geführt, bevor die KESB entscheidet.	6.2.2
7. Die Kommunikation auf Augenhöhe ist gelebter Standard. Durch periodisches aktives Einholen von Feedbacks wird dies gegenseitig überprüft und geklärt.	6.2.2
8. Der Grundsatz ist geklärt, wo kantonal einheitliche Regelungen gelten und in welchen Bereichen die KESB-Standorte individuelle Regelungen treffen.	6.2.3
9. Für die Aufgaben der SD gemäss ZAV existieren Qualitätsdefinitionen.	6.2.4
10. Die Abteilungen des freiwilligen und gesetzlichen KES sind harmonisiert.	6.2.4
11. Die Auswirkungen der organisationalen Rahmenbedingungen bei den SD auf die Qualität und die Zusammenarbeit mit der KESB sind bekannt. Fachliche und politische Diskurse werden geführt. Notwendige Reformen werden vollzogen.	6.2.5 6.2.6
12. Die Aufgabenteilung zwischen der KESB und den SD ist, vor dem Hintergrund eines möglichen Insourcings von Teilaufgaben zur KESB, geklärt.	6.2.4
13. Machbarkeit und Nutzen eines kantonalen KES-Handbuches ist geklärt.	6.2.7
14. Die Fluktuation der Mitarbeitenden ist bei der KESB und den SD tief.	6.2.8
15. Behördenmitglieder treffen sich regelmässig in standortübergreifenden Inter- visionssitzungen.	6.2.8
16. KESB-Standorte und SD treffen sich jährlich zu einer Retraite.	6.2.8
17. Fristen für die Bearbeitung von Sachgeschäften sind gegenseitig bekannt und werden eingehalten.	6.2.8
18. Haltung und Praxis bezüglich Einschätzung der Dringlichkeit und Vorabklärungen bei Gefährdungsmeldungen sind zwischen der KESB und den SD geklärt.	6.2.8
19. Die KESB und die SD sorgen dafür, dass die Kernaufgaben der Mandatstragenden nicht zunehmend durch administrative Aufgaben geschmälert werden.	6.2.8
20. Die Präsidien der KESB, die Stellenleitenden der SD sowie die übergeordneten Gremien GL-KESB, KJA und BKSE-Vorstand fördern durch Management und Leadership eine wohlwollende Zusammenarbeit.	6.2.8

## 8. Abschluss und Ausblick

Der Autor schliesst die Masterarbeit mit einer persönlichen, kritischen Reflexion und weist im Ausblick auf Themenbereiche hin, welche im Kontext der vorliegenden Untersuchung einer weiteren Bearbeitung bedürfen.

### 8.1 Persönliche, kritische Reflexion

Mit dem beruflichen Hintergrund als ehemaliger Stellenleiter von SD und Behördenmitglied einer KESB hat der Autor Erfahrungswissen über die Zusammenarbeit der KESB und der SD. Im Rahmen dieser Forschungsarbeit musste er für die empirische Untersuchung ganz in die Rolle des Forschers schlüpfen und die eigenen Vorstellungen über die Zusammenarbeit in den Hintergrund stellen, damit die Sachverständigenmeinungen der Befragten ganz ins Zentrum der Untersuchung rücken konnten. Die Analyse der (Evaluations-)Berichte von Dritten unterstützte diesen Rollenwechsel ebenso wie die ergebnisoffene Haltung bei der Durchführung der Interviews. Bei der Bewertung der Ergebnisse und der Formulierung der Empfehlungen stellte der eigene Erfahrungshintergrund zum Forschungsfeld wiederum eine hilfreiche Ressource dar, die entsprechend genutzt werden konnte.

Der Interviewleitfaden mit den konkreten Fragestellungen zu den sieben Themenbereichen und den offenen Fragen, welche den Erzählfluss der Interviewten anregte, hat sich grundsätzlich bewährt. Bei einer Wiederholung einer analogen Untersuchung würde der Autor eine Reduktion der konkreten Fragestellungen zugunsten von mehr Zeit für offene Fragen in Erwägung ziehen, damit noch mehr Raum für ganz subjektive Einschätzungen der Interviewten entstehen würde. Dies wiederum könnte andererseits bei der strukturierten Inhaltsanalyse nach Mayring eine zusätzliche Herausforderung darstellen. Bei der Auswertung der Interviews stand für den Autor die Frage im Raum, wie der zeitliche Aufwand für die Transkription der fünf Interviews à zwei Stunden Interviewzeit im Verhältnis zum Nutzen steht. Der Autor hat sich in der Folge für eine einfache Transkription der vollständigen Interviews entschlossen. Der Aufwand zahlte sich bei der Auswertung des rund 200 seitigen Transkripts sehr aus, weil dadurch die Einschätzungen der Interviewten authentisch und umfassend ausgewertet werden konnten.

Die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchungen lassen zusammenfassend den Schluss zu, dass sich die Zusammenarbeit zwischen der KESB und den SD im Kanton Bern insgesamt gut eingespielt hat. Dieses Ergebnis deckt sich auch mit der Einschätzung von Thomas Büchler, Vorsitzender der GL-KESB, welcher in seinem Referat anlässlich des Mitarbeitendenforums 2017 betonte, dass die Zusammenarbeit der KESB

mit den SD inzwischen sehr gut sei (pers. Mitteilung, 12. September 2017). Die vorliegenden Untersuchungsergebnisse geben im Sinne von Best Practice Inputs, wie diese gute Zusammenarbeit aufrechterhalten oder noch verbessert werden kann. Weiter lassen die Untersuchungsergebnisse jedoch auch den Schluss zu, dass an einzelnen KESB-Standorten und bei einzelnen SD noch besonderer Handlungsbedarf besteht, ohne dass diese Organisationseinheiten namentlich identifiziert wurden. Nach Einschätzung des Autors ist es die Aufgabe der zuständigen Führungs- und Steuerungsorgane, respektive der zuständigen Trägerschaften, diesen spezifischen Handlungsbedarf auszumachen und die notwendigen Massnahmen zu initialisieren. Die Erkenntnis, wonach die Strukturen und die Form der Trägerschaft der SD einen wesentlichen Einfluss auf die Zusammenarbeit und die Ergebnisqualität haben, werden von den Fachleuten wohl kaum kritisch hinterfragt. Dieses Thema ist jedoch ganz stark den politischen Einflüssen ausgesetzt und kann ohne einen ausführlichen, politisch geführten Diskurs nicht abschliessend bearbeitet werden. Insofern wäre die Kritik berechtigt, dass diese Untersuchungsergebnisse ohne die Befragung der kommunalen Trägerschaften einseitig zu bewerten sind. Der Umfang der Masterarbeit liess jedoch eine Befragung dieser Stakeholder nicht mehr zu, weshalb in den Empfehlungen lediglich darauf hingewiesen wird, dass diesbezüglich eine vertiefte weiterführende Analyse sowie eine anschliessende fachliche und politische Diskussion geführt werden muss (vgl. Kap. 6.2.5.3).

Das Schreiben dieser Masterarbeit war für den Autor auch in persönlicher Hinsicht ein Gewinn. Die Auseinandersetzung mit der Wahl des Forschungsdesigns und das Kennenlernen und das Anwenden der qualitativen Inhaltsanalyse nach Mayring sind konkrete persönliche Lernerfolge.

## 8.2 Ausblick

Die vorliegende Untersuchung über die Zusammenarbeit zwischen der KESB und den SD im Kanton Bern vermittelt praktische Anhaltspunkte zur Stärkung einer partnerschaftlichen Kooperation. Auf einige, mehrheitlich strategische Aspekte, wie die organisationalen Einflussfaktoren der SD, die Harmonisierung des freiwilligen und gesetzlichen KES oder die Optimierung der Aufgabenteilung zwischen den SD und der KESB konnte nur Ansatzweise eingegangen werden. Sie bedürfen einer weiteren Bearbeitung durch die zuständigen Organe. Der Autor schliesst die Masterarbeit mit einem treffenden Zitat eines Stellenleiters eines SD. **"Der ganze Vollzug der Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmen kann nur so gut sein, wie das Zusammenspiel zwischen der KESB und den SD in Sachen Professionalität ist."** (Interview S2, Absatz 230)

## 9. Literaturverzeichnis

- Aufsichtsbehörde Kanton Zürich. (2015). *Bericht der Aufsichtsbehörde im Kindes- und Erwachsenenschutz - 2014* [PDF]. Abgerufen von <https://kesb-aufsicht.zh.ch/internet/microsites/kesb/de/aufsichtstaetigkeit/berichterstattung.html>
- Aufsichtsbehörde Kanton Zürich. (2016). *Bericht der Aufsichtsbehörde im Kindes- und Erwachsenenschutz – 2015* [PDF]. Abgerufen von <https://kesb-aufsicht.zh.ch/internet/microsites/kesb/de/aufsichtstaetigkeit/berichterstattung.html>
- Aufsichtsbehörde Kanton Zürich. (2017). *Bericht der Aufsichtsbehörde im Kindes- und Erwachsenenschutz - 2016* [PDF]. Abgerufen von <https://kesb-aufsicht.zh.ch/internet/microsites/kesb/de/aufsichtstaetigkeit/berichterstattung.html>
- BKSE. (2016). *Statuten des Vereins Berner Konferenz für Sozialhilfe, Kindes- und Erwachsenenschutz*. [PDF]. Abgerufen von <http://www.bernerkonferenz.ch>
- BKSE-Vorstand, KJA-Leitung & KESB-GL. (2017). *Ergebnisse Retraite 2017: Übergeordnete, gemeinsame Interessen und Leitvorstellungen für die Zusammenarbeit* (Unveröffentlichtes Arbeitspapier). Berner Konferenz für Sozialhilfe, Kindes- und Erwachsenenschutz. Burgdorf.
- Bundesrat. (2006). Botschaft zur Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht) vom 28. Juni 2006. *Bundesblatt* 12. September 2006, 36, 7001–7137.
- Bundesrat. (2017). *Erste Erfahrungen mit dem neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrecht: Bericht des Bundesrates vom 29. März 2017 in Erfüllung der Postulate 14.3776, 14.3891, 14.4113 und 15.3614* [PDF]. Abgerufen von <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/aktuell/news/2017/2017-03-29/ber-br-d.pdf>
- Diekmann, Andreas. (2007). *Empirische Sozialforschung: Grundlagen, Methoden, Anwendungen*. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag.
- Dresing, Thorsten & Pehl, Thorsten. (2013). *Praxisbuch Interview, Transkription & Analyse: Anleitungen und Regelsysteme für qualitativ Forschende* (5. Auflage). Marburg: Dresing.
- Dudenredaktion. (Hrsg.). (2015). *Duden - Deutsches Universalwörterbuch: Das umfassende Bedeutungswörterbuch der deutschen Gegenwartssprache* (8., überarbeitete und erweiterte Auflage). Berlin: Bibliographisches Institut.

- Ecoplan / HES-SO Valais-Wallis. (2015). *Evaluation Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutzgesetzes im Kanton Bern: Bericht 1. Evaluationsphase* [PDF]. Abgerufen von <http://www.ecoplan.ch/de/projekte>
- Ecoplan / Hochschule für Soziale Arbeit Wallis. (2013). *Monitoring Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutzgesetzes im Kanton Bern: Schlussbericht zur Übergangsphase* [PDF]. Abgerufen von <http://www.ecoplan.ch/de/projekte>
- Etter, Christa. (2003). *Nachgründungsdynamik neugegründeter Unternehmen in Berlin im interregionalen Vergleich: Interaktionseffekte zwischen Unternehmen, unternehmerischem Umfeld, Kooperationsbeziehungen und unternehmerischem Erfolg* (Dissertation). Freie Universität Berlin - Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften. Berlin.
- Fassbind, Patrick. (2012). *Erwachsenenschutz*. Zürich: Orell Füssli.
- Grosser Rat des Kantons Bern. (2010). *Tagblatt des Grossen Rates des Kantons Bern: Ausführliches Verhandlungsprotokoll nach Artikel 105 und 106 der Geschäftsordnung*. Bern: Staatskanzlei.
- Grosser Rat des Kantons Bern. (2011). *Tagblatt des Grossen Rates des Kantons Bern: Ausführliches Verhandlungsprotokoll nach Artikel 105 und 106 der Geschäftsordnung*. Bern: Staatskanzlei.
- Helfferich, Cornelia. (2011). *Die Qualität qualitativer Daten: Manual für die Durchführung qualitativer Interviews* (4. Auflage). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- KOKES. (Hrsg.). (2012). *Praxisanleitung Erwachsenenschutzrecht: (mit Mustern)*. Zürich/St. Gallen: Dike Verlag AG.
- KOKES. (2014). *Der Einbezug von Sozialhilfebehörden in die Entscheidungsfindung der Kinderschutzorgane*. [PDF]. Abgerufen von <https://www.kokes.ch/de/dokumentation/empfehlungen>
- KOKES. (Hrsg.). (2017). *Praxisanleitung Kinderschutzrecht: (mit Mustern)*. Zürich / St. Gallen: Dike Verlag AG.
- Konferenz der kantonalen Vormundschaftsbehörden. (2008). Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde: Aufgaben und erforderliche Kompetenzen. *Zeitschrift für Vormundschaftswesen im Kindes- und Erwachsenenschutz*, 63, 117–126.
- Lamnek, Siegfried. (2005). *Qualitative Sozialforschung: Lehrbuch*. Weinheim, Basel: Beltz Verlag.

- Lüthi, Andrea. (2017). *Mitarbeitendenbindung bei öffentlichen Sozialdiensten des Kantons Bern* (Unveröffentlichte Masterarbeit). Fachhochschule Nordwestschweiz - Hochschule für Wirtschaft. Olten.
- Mayring, Philipp. (2015). *Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken* (12., überarbeitete Auflage). Weinheim, Basel: Beltz Verlag.
- Obergericht Kanton Aargau, Kammer für Kindes- und Erwachsenenschutz. (2015). *Handbuch Abklärungen vom 01. Januar 2015* [PDF]. Abgerufen von [https://www.ag.ch/de/gerichte/kesb/gemeinden\\_3/handbuch\\_abklaerungen/handbuch\\_abklaerungen\\_1.jsp](https://www.ag.ch/de/gerichte/kesb/gemeinden_3/handbuch_abklaerungen/handbuch_abklaerungen_1.jsp)
- Regierungsrat Kanton Aargau. (2016a). *Botschaft 16.220 an den Grossen Rat: Projekt Optimierungsmassnahmen Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (KESR); Handlungsbedarf und Verbesserungsmassnahmen* [PDF]. Abgerufen von <https://www.ag.ch/grossrat/grweb/de/195/Detail%20Gesch%C3%A4ft?ProzId=970860>
- Regierungsrat Kanton Aargau. (2016b). *Beilage 1 zur Botschaft 16.220: Kurzfristig umsetzbare Standards* [PDF]. Abgerufen von <https://www.ag.ch/grossrat/grweb/de/195/Detail%20Gesch%C3%A4ft?ProzId=970860>
- Regierungsrat Kanton Aargau. (2016b). *Beilage 1 zur Botschaft 16.220: Kurzfristig umsetzbare Standards* [PDF]. Abgerufen von <https://www.ag.ch/grossrat/grweb/de/195/Detail%20Gesch%C3%A4ft?ProzId=970860>
- Regierungsrat Kanton Bern. (2017). *Entlastungspaket 2017 (EP 2018): Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 28. Juni 2017*. [PDF]. Abgerufen von <http://www.fin.be.ch/fin/de/index/finanzen/finanzen/finanzplanung/projekte/ep2018.html>
- Rüegg-Stürm, Johannes. (2005). *Das neue St. Galler Management-Modell: Grundkategorien einer integrierten Managementlehre; der HSG-Ansatz* (8. Nachdr. d. 2. durchgesehenen u. korr. Aufl.). Bern: Haupt.
- Rüegg-Stürm, Johannes & Grand, Simon. (2015). *Das St. Galler Management-Modell* (2., vollständig überarbeitete und grundlegend weiterentwickelte Auflage). Bern: Haupt.
- Rüegg-Stürm, Johannes & Grand, Simon. (2016). *Von der 3. Generation zur 4. Generation des St. Galler Management-Modells: Was sind die zentralen Neuerungen? Was sollen diese Neuerungen verdeutlichen?* [PDF]. Abgerufen von

<https://www.sgmm.ch/ueber-das-modell/vergleich-der-3-und-4-generation/>

Schmid, Adrian & Moser, Adrian M. (2017, 19. August). KESB wollen sich offensiver gegen «Behauptungen» wehren: Der Chef der bernischen KESB kündigt eine verbesserte Kommunikation an. *Der Bund*. Abgerufen von <https://www.derbund.ch/>

Schweizer Radio und Fernsehen SRF. (2017). *Sommaruga, Simonetta: Der Bundesrat nimmt die KESB in Schutz* [Podcast]. Abgerufen von <https://www.srf.ch/news/schweiz/der-bundesrat-nimmt-die-kesb-in-schutz>

Schwenkel, Christof, Bieri, Oliver & Rieder, Stefan. (2016). *Evaluation der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden im Kanton St. Gallen: Schlussbericht zuhanden des Amts für Soziales im Kanton St. Gallen* [PDF]. Abgerufen von <http://www.interface-politikstudien.ch/projekt/konzeption-wirkungspruefung-kindes-und-erwachsenenschutz-kes-im-kanton-st-gallen/>