

Beschluss vom 16. Januar 2024

**Kleine Anfrage 2023/14**  
**betreffend Situation der KESB und der Berufsbeistandschaften**

In einer Kleinen Anfrage vom 19. Juni 2023 unterbreitet Kantonsrätin Linda De Ventura dem Regierungsrat 12 Fragen zur Überbelastung der Mitarbeitenden der KESB sowie zur hohen Fluktuation bei der KESB und bei den Berufsbeistandschaften. Sie stützt sich dabei insbesondere auf Aussagen im Amtsbericht 2022 des Obergerichts.

Der Regierungsrat

a n t w o r t e t :

1. *Wie schätzt der Regierungsrat die Arbeitsqualität der KESB in den letzten 5 Jahren ein? Wo sieht der Regierungsrat Verbesserungspotential?*

Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde erledigt die anfallenden Geschäfte mit hohem persönlichem Engagement der Mitarbeitenden qualitativ hochstehend und zeitlich - trotz der hohen Arbeitsbelastung - in der Regel zügig mit adäquaten Verfahrensfristen.

2. *Wie hoch war die Personalfuktuation bei der KESB in den letzten zehn Jahren?*

Die KESB besteht in ihrer heutigen Form seit dem 1. Januar 2013. Bei den KESB-Mitarbeitenden (d.h. ohne Behördenmitglieder) kam es seither durchschnittlich zu rund 2.8 Wechseln pro Jahr (bei aktuell rund 19 Mitarbeitenden).

Allgemein war die Personalfuktuation in den letzten 10 Jahren nicht auffällig, zumal sich auf die KESB-Stellen im Fachsekretariat fast nur junge Berufsleute nach dem Abschluss ihrer Ausbildung melden und diese verständlicherweise nach wenigen Jahren weitere Berufserfahrungen sammeln wollen. Ebenfalls zu Abgängen führen teilweise die in den angrenzenden Kantonen deutlich besseren Lohnbedingungen.

3. *Besteht bei der KESB ein Zusammenhang zwischen krankheitsbedingten Ausfällen und der Belastung der Mitarbeitenden? Welche kurzfristigen und langfristigen Massnahmen gedenkt der Regierungsrat diesbezüglich zu ergreifen?*

Seit dem Ende der Covid-19-Pandemie sehen sich die Behördenmitglieder und die Mitarbeitenden der KESB aufgrund der deutlichen Zunahme der Geschäftslast mit oft hoch komplexen Verfahren mit einer übermässigen Arbeitsbelastung konfrontiert. Sie sind gesellschaftlich hohem Druck ausgesetzt und müssen in ihrer täglichen Arbeit Kritik und Anfeindungen aushalten. Neu

bewilligte Stellen können mitunter aufgrund des Fachkräftemangels und der kantonalen Lohnbedingungen nicht unmittelbar besetzt werden und bleiben länger vakant, was zu einer höheren Arbeitsbelastung der ohnehin schon belasteten Mitarbeitenden führt. Nicht jeder bzw. jede Mitarbeitende ist diesem Druck auf Dauer gewachsen, was zu krankheitsbedingten Ausfällen (oder Kündigungen) führen kann.

Als Massnahme zur Verbesserung der Abläufe und Entlastung der Mitarbeitenden wurde die Organisationsstruktur der KESB im Jahr 2021 angepasst, was sich bisher bewährt hat. Zudem wurden im Rahmen des Möglichen Aushilfen zur Abdeckung von krankheitsbedingten Ausfällen angestellt. Sodann wurden mit dem Budget 2024 drei zusätzliche Vollzeitstellen für die KESB beantragt und bewilligt, damit die stark gestiegene Geschäftslast (+20% im Jahr 2022 gegenüber 2021; für 2023 ist mit einer weiteren deutlichen Zunahme gegenüber 2022 zu rechnen) bewältigt werden kann.

*4. Wie beurteilt der Regierungsrat die Auswirkungen der KESB-internen Reorganisation in einen sozialen Abklärungsdienst, einen Rechtsdienst und die zentralen Dienste mit entsprechenden Teamleitungen auf die Abläufe, das Team, die Verfahrenslänge und Verfahrensqualität?*

Die alte Organisationsstruktur war nicht mehr zeitgemäss, was die Führung und Organisation der KESB anbelangte. Auch war sie mit der zunehmenden Anzahl an Mitarbeitenden aufgrund der gestiegenen Verfahrenszahlen nicht mehr umsetzbar. Mit der Anpassung von Organisation und Führungsstruktur können heute alle Mitarbeitenden im Rahmen der Interdisziplinarität gemäss ihrer Fachlichkeit optimal eingesetzt werden, womit die anfallenden Arbeiten professioneller erledigt werden und ressourcenorientierter gearbeitet wird. Die internen Abläufe konnten gestrafft und die Verfahrensdauer verkürzt werden. Dadurch konnte auch die Zufriedenheit der Mitarbeitenden gesteigert werden. Sie schätzen die neue Organisation sehr.

*5. Wie schätzt der Regierungsrat die Arbeitsqualität der Berufsbeistandschaften ein und wo sieht der Regierungsrat Verbesserungspotential?*

Bei der Beantwortung dieser Frage ist zwischen den drei regionalen Berufsbeistandschaften zu differenzieren:

Aus behördlicher Sicht sind Schaffhausen und Thayngen gut unterwegs, d.h. Thayngen liefert eine konstant gleichbleibende Qualität, ist engagiert, verlässlich und verfügbar. Schaffhausen hat mit der Neuorganisation der Berufsbeistandschaft in die Bereiche Erwachsenenschutz und Kinderschutz gemäss den KOKES-Vorgaben innert kurzer Zeit eine hohe Qualität im Bereich des oft sehr komplexen Kinderschutzes erreicht. Die Beistandspersonen sind sehr qualifiziert und äusserst engagiert.

Bei der Berufsbeistandschaft Neuhausen am Rheinfall ist zu konstatieren, dass die Beistandspersonen vor allem im Kinderschutz oft zu wenig ausgebildet und erfahren sind; sie müssen zu viel Verantwortung tragen. Aufgrund der sehr hohen Personalfuktuation und krankheitsbedingten Abwesenheiten kam es in den letzten Jahren immer wieder zu Know-how-Verlusten und zur Überbelastung des bestehenden Teams. Dies war und ist der Arbeitsqualität abträglich.

Die Berufsbeistandschaften Schaffhausen und Neuhausen am Rheinfall haben grosse Restanzen im Bereich der Rechenschaftsberichte gemäss Art. 420 ZGB (ausstehende Rechenschaftsberichte per 28. Juli 2023: rund 130 [SH] bzw. rund 60 [NH]). Es ist nicht absehbar, dass diese innert nützlicher Frist aufgearbeitet werden können. Diesbezüglich geführte Gespräche der KESB mit den Leitungen der Berufsbeistandschaften und deren Vorgesetzten bzw. Anstaltsbehörden haben trotz deren Bemühungen keine Lösung der Problematik bewirkt. Insoweit stellt sich die Frage, ob die Berufsbeistandschaften personell genügend dotiert sind, auch wenn sie diesbezüglich die KOKES-Vorgaben erfüllen.

6. *Die Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES) hat in Zusammenarbeit mit der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren, dem Schweizerischen Gemeindeverband und dem Verband der Berufsbeistandspersonen Empfehlungen zur Organisation und Weiterentwicklung von Berufsbeistandschaften entwickelt. Wie ist der Stand der Berufsbeistandschaften betreffend die Umsetzung dieser Empfehlungen?*

Die regionalen Berufsbeistandschaften haben den empfohlenen personellen Schlüssel in der Hauptsache bereits umgesetzt bzw. dieser wird im Jahr 2024 umgesetzt sein. Der empfohlenen Trennung von Kindes- und Erwachsenenschutz sind die zwei grossen regionalen Berufsbeistandschaften Schaffhausen und Neuhausen am Rheinfall durch entsprechende Reorganisationsmassnahmen nachgekommen. Die regionale Berufsbeistandschaft Thayngen-Oberer Kantonsteil erfüllt nicht die empfohlene Grösse einer Berufsbeistandschaft, weshalb auch eine Trennung von Kindes- und Erwachsenenschutz nicht umgesetzt werden konnte. Einige Empfehlungen der KOKES sind sodann auf grössere Einzugsgebiete (mit entsprechenden Ressourcen) ausgerichtet und lassen sich im Kanton Schaffhausen nicht realisieren.

7. *Wie schätzt der Regierungsrat die Belastung der Berufsbeiständinnen und Berufsbeistände ein und gibt es diesbezüglich Unterstützungsmöglichkeiten von Seiten des Kantons?*

Die Berufsbeistände und Berufsbeiständinnen sind aufgrund der zunehmenden Fallzahlen und der zunehmenden Komplexität der Fälle und der damit verbundenen Personalfuktuation sowie Krankheitsausfällen stark belastet. Ausgeschriebene Stellen können vor allem im Kinderschutz nur schwer mit qualifiziertem Personal besetzt werden. Teilweise entstehen Vakanzen. Die regionalen Berufsbeistandschaften sind zu klein, um Ausfälle mit dem eigenen Personal auffangen zu können oder wiederholt einsetzbare Springer für solche Situationen zu beschäftigen.

8. *Wie nimmt die KESB die Aufsicht über die Berufsbeistandschaften wahr, welche Instrumente stehen der KESB zur Verfügung und welche Massnahmen ergreift die KESB als Aufsichtsorgan, um die Qualität der Berufsbeistandschaften sicherzustellen?*

Die KESB ist fachliches Aufsichtsorgan über die Berufsbeistandschaften, die personelle Aufsicht liegt bei den kommunalen Anstellungsbehörden. Das Revisorat der KESB überprüft die finanziellen und administrativen Aspekte der Führung der Vertretungsbeistandschaften und nimmt die Revisionsberichte der Beistände ab, d.h. den finanziellen Teil der Rechenschaftsberichte. Stellt die KESB Mängel fest, so geht sie diesen nach und leitet bei festgestellten Schäden ein Staatshaftungsverfahren ein. Aufgrund der seit längerem hohen Anzahl an ausstehenden Rechenschaftsberichten kommt es vermehrt zu finanziellen Schäden, welche nicht sofort entdeckt werden können und dadurch höher ausfallen. Der Bericht der Beistandspersonen über die persönlichen Aspekte dient der KESB dazu, sich ein Bild über die aktuelle Situation der betreuten Personen machen zu können und auch die Veränderungen, die in der letzten Berichtsperiode stattgefunden haben, nachvollziehen zu können. Er ist die Grundlage für die Qualitätssicherung und Anpassung der angeordneten Massnahmen. Werden die Rechenschaftsberichte nicht fristgerecht eingereicht, kann die KESB ihre Aufsicht nur ungenügend wahrnehmen.

Die KESB hat bei der Berufsbeistandschaft Neuhausen am Rheinfall in einer Phase massiver Restanzen zu Ersatzvornahmen gegriffen. Dies, weil die Nennung von Mandatsträgern durch die Berufsbeistandschaft nicht mehr möglich war und damit der Vollzug der angeordneten Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmen in Frage gestellt wurde. Dieses Instrument ist teuer und administrativ aufwändig und ist für eine gute Zusammenarbeit nicht förderlich. Die KESB geht davon aus, dass dieses Instrument auf Dauer nicht zielführend ist.

In schwierigen Fällen bespricht die Behörde den operativen Einsatz der Beistandspersonen mit der Leitung der jeweiligen Berufsbeistandschaft bzw. nimmt die Informationsrechte der Sozialreferenten in den betroffenen Gemeinden wahr. Die Behörde versucht - wenn immer möglich - im Gespräch das Verständnis für ihre Interventionen zu wecken; manchmal ist auch ein hoheitlicher Entscheid erforderlich.

Die Zusammenarbeit mit den regionalen Berufsbeistandschaften funktioniert grundsätzlich gut, auch wenn diese unter den obgenannten Schwierigkeiten leidet.

9. *Wie hoch war die Personalfuktuation bei den Berufsbeistandschaften in den letzten zehn Jahren (aufgeschlüsselt nach Berufsbeistandschaften)?*

Die Personalfuktuation lässt sich nur schlecht vergleichen. Die Berufsbeistandschaften sind unterschiedlich organisiert, die Stellendotation ist in den vergangenen Jahren unterschiedlich gestiegen und auch von den Fallzahlen pro Pensum ergeben sich Unterschiede. Des Weiteren

sind die Stellenwechsel unterschiedlich begründet und es sind auch ganz unterschiedliche Personen betroffen. Eine detaillierte Aufschlüsselung würde zudem möglicherweise die Persönlichkeitsrechte der betroffenen Personen verletzen. Summarisch kann aber Folgendes festgehalten werden:

- Der Berufsbeistandschaft Thayngen gehören vier Personen an (zwei Beiständinnen, zwei Sachbearbeiterinnen). Im Jahr 2014 gab es zwei Kündigungen und im Jahr 2020 eine Pensionierung.
- Der Berufsbeistandschaft Neuhausen am Rheinfluss gehören 14 Personen an (acht Beiständinnen und Beistände sowie sechs Sachbearbeitende). In den vergangenen elf Jahren kam es zu insgesamt 14 Kündigungen.
- Der Berufsbeistandschaft Schaffhausen gehören 26 Personen an. Seit dem Jahr 2016 gab es zehn Abgänge, drei davon waren weniger als fünf Jahre bei der Berufsbeistandschaft.

*10. Welche Folgen hat die Fluktuation der Berufsbeistandschaften auf die Qualität der Arbeit, auf die verbeiständeten Menschen und deren Familien und auf die Mitarbeitenden der Berufsbeistandschaften?*

Menschen mit Unterstützungsbedarf und besonders Kinder sind auf verlässliche und verfügbare Arbeitsbeziehungen angewiesen. Sehr oft sind ihre Lebenswege geprägt von Instabilität, weswegen ein Mandatsträgerwechsel jedes Mal erneut Unsicherheit und vermehrt auch fehlendes Vertrauen auslöst, was das Führen der Massnahmen und das Erreichen von Zielen erheblich erschwert. In der Vergangenheit ist es insbesondere bei der Berufsbeistandschaft Neuhausen am Rheinfluss zu häufigen Wechseln gekommen (manchmal zu mehreren Wechseln innerhalb kürzester Zeit, z.B. fünf Wechsel in zwei Jahren), sodass die Betroffenen ihre Beistandsperson nie kennengelernt haben. Solch häufige Wechsel erschüttern das Vertrauen in den Sinn und die Wirkung der angeordneten Massnahmen. Die KESB hat einige Massnahmen aufheben müssen, weil sie schlechthin wirkungslos geblieben sind. Als Aufsichtsorgan könnte die KESB dagegen Ersatzvornahmen verfügen, was aus den genannten Gründen allerdings nur beschränkt sinnvoll ist.

*11. Gibt es einen standardisierten Austausch zwischen KESB und Berufsbeistandschaften, um die Zusammenarbeit, die Verfahrensführung, die Mandatsführung wie die Abläufe zu optimieren? Falls ja, welche Gefässe gibt es dafür und wie regelmässig werden sie genutzt?*

Anlässlich von regelmässigen Treffen zwischen der KESB und der Leitung der jeweiligen Berufsbeistandschaft werden Abläufe definiert und offene Fragen geklärt.

In fachlicher Hinsicht sind die verfahrensleitenden Behördenmitglieder fallbezogen im Gespräch mit den zuständigen Berufsbeiständen und Berufsbeiständinnen betreffend die Verfahrens- und

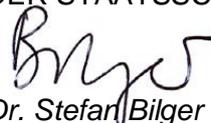
Mandatsführung. Dabei geht es um die zu erreichenden Ziele der geplanten oder angeordneten Massnahmen und eine Koordination der gerichtlichen Massnahmeanordnung seitens der KESB sowie deren operative Umsetzung durch die Beistandspersonen. Es geht aber nicht an, die Methodik der Mandatsführung der Beistandspersonen zu steuern.

*12. Inwiefern ist der Regierungsrat bereit, die vorgelagerten Fachstellen und Angebote (wie Mütter-/Väterberatung, Kinder- und Jugendberatung, Schulsozialarbeit, Sozialhilfe, freiwillige Einkommens- und Vermögensverwaltung und andere freiwillige Beratungsstellen) wie von KOKES empfohlen, anzubieten, mit den nötigen Ressourcen auszustatten und zu stärken, um die Fallbelastung bei der KESB und bei den Berufsbeistandschaften längerfristig abzubauen?*

Die Justizkommission hat den Regierungsrat mit dem Postulat Nr. 2023/12 vom 18. Juni 2023 aufgefordert, die Organisationsform der Berufsbeistandschaften zu überprüfen und die Resultate sowie allfällige Änderungsanträge dem Kantonsrat mittels Bericht und Antrag vorzulegen. Der Regierungsrat ist bereit, das Postulat anzunehmen. Dabei wird er auch die obgenannte Fragestellung in seine Überlegungen einbeziehen: Es wird im Rahmen des Postulats insbesondere zu prüfen sein, ob das Führen von Berufsbeistandschaften wie bisher weiterhin als kommunale Aufgabe anzusehen oder vom Kanton zu übernehmen ist. Die vorgelagerten Fachstellen und Angebote werden dabei in die anzustellende Gesamtbetrachtung miteinbezogen werden müssen. Dabei wird der Regierungsrat einer allfälligen Kantonalisierung der Aufgaben mit einer Kostenneutralität begegnen.

Schaffhausen, 16. Januar 2024

DER STAATSSCHREIBER

  
Dr. Stefan Bilger