

AUTORENFASSUNG

Künstliche Intelligenz im Kindes- und Erwachsenenenschutz

Massarbeit und Aktenkundigkeit als Grenzen des KI-Einsatzes

Dr. iur. Tim Oliver Köbrich

ERSTVERÖFFENTLICHUNG / ZITIERVORSCHLAG

Tim Oliver Köbrich, «Künstliche Intelligenz im Kindes- und Erwachsenenenschutz. Massarbeit und Aktenkundigkeit als Grenzen des KI-Einsatzes», Jusletter 28. September 2026.

ORIGINALPUBLIKATION

https://jusletter.weblaw.ch/juslissues/2026/1298/kunstliche-intellige_febc789104.html

Diese Autorenfassung beruht auf dem zur Publikation eingereichten Manuskript. Redaktionelle, typografische oder sonstige Abweichungen von der bei Jusletter veröffentlichten Fassung sind möglich. Für die Zitierung ist die Erstveröffentlichung massgeblich.

Künstliche Intelligenz im Kindes- und Erwachsenenschutz

Massarbeit und Aktenkundigkeit als Grenzen des KI-Einsatzes

Tim Oliver Köbrich

Künstliche Intelligenz erreicht den Kindes- und Erwachsenenschutz auf zwei Wegen, die verschieden weit gediehen sind. Frei zugängliche Sprachmodelle stehen ohne jede Beschaffung für Aktenanalyse, Strukturierung und Formulierung bereit; über ihren tatsächlichen Einsatz liegt keine Erhebung vor. Prognoseinstrumente, die aus Verwaltungsdaten Risikowerte berechnen, hat bislang keine Behörde beschafft, doch bereiten Forschungsprojekte und kantonale Strategien den Schritt vor. Der Autor erhebt die Einsatzfelder nach Verfahrensphase, Trägerschaft und Erkennbarkeit und zeigt, dass das geltende Recht beiden Wegen bereits Grenzen zieht. Ein Prognosewert darf Abklärungsbedarf anzeigen, aber keine Massnahme begründen; ein entscheiderelevanter Einsatz muss aus den Akten hervorgehen. Eine neue Norm braucht es dafür nicht. Was fehlt, ist ein gesamtschweizerischer Fachstandard, der diese Vorgaben für die 124 Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden konkretisiert und auf kantonaler Ebene verbindlich umgesetzt wird.

1. Einleitung

Behördliche Beschaffungen von KI-Systemen sind im schweizerischen Kindes- und Erwachsenenschutz, soweit ersichtlich, bislang nicht erfolgt. Die Zurückhaltung hat gute Gründe, die allerdings über den Gegenstand dieses Beitrags hinausreichen: Daten aus diesen Verfahren gehören zu den besonders schützenswerten Personendaten und kein Anbietervertrag räumt die damit verbundenen Bedenken vollständig aus. Der Verzicht auf die institutionelle Einführung bedeutet indessen nicht, dass keine Nutzung stattfindet. Sprachmodelle sind unentgeltlich verfügbar, über den Arbeitsplatzrechner ebenso erreichbar wie über das private Mobiltelefon und gerade für jene Arbeiten geeignet, die viel Zeit binden, also Akten analysieren, Berichte strukturieren und Verfügungen formulieren. Weil dasselbe Werkzeug beliebige Aufgaben bedient und jeder einzelnen Person offensteht, verbreitet es sich ohne Zutun der Organisation.¹ Der Einsatz setzt keinen Beschaffungsentscheid mehr voraus und entzieht sich dort, wo er ohne einen solchen erfolgt, jeder organisatorischen Steuerung.

Ein zweiter Weg führt über die Beschaffung. Er ist weniger fern, als das Fehlen entsprechender Entscheide vermuten lässt. Was eine Behörde über die Menschen in ihren laufenden Verfahren weiss, liegt strukturiert vor. Frühere Verfahren und Meldungen, angeordnete Massnahmen, Wohnsitzwechsel und Zuständigkeitsübergänge sind in den Fachanwendungen und deren Schnittstellen² längst erfasst. Ein Modell, das daraus schätzt, wie wahrscheinlich ein bestimmter Verlauf ist, verlangt weder besondere Rechenleistung noch neuartige Technik. Nötig ist allein die Anbindung an diesen Bestand. Im Ausland ist dieser Schritt vollzogen. Im Bezirk Allegheny in Pennsylvania, USA, stützt seit 2016 ein Risikowert die Entscheidung, ob eine eingegangene Meldung zur Abklärung aufgenommen wird.³ Für die Schweiz zeichnet sich ein anderer Ansatzpunkt ab, nämlich die Risikoeinschätzung im bereits offenen Verfahren, also die Frage, wie sich ein Fall voraussichtlich entwickelt und welche Massnahme ihm gerecht wird. Ein Forschungsprojekt entwickelt dafür Modelle an Verwaltungs- und Falldaten.⁴

¹ MUSTAFA SULEYMAN/MICHAEL BHASKAR, *The Coming Wave. Technology, Power, and the Twenty-First Century's Greatest Dilemma*, New York 2023. Suleyman bestimmt die gegenwärtige Technologiewelle über vier Merkmale (S. 103 ff.), nämlich Asymmetrie (S. 107), Hyperevolution (S. 107 f.), Omni-use (S. 111 f.) und Autonomie (S. 114). Das dritte Merkmal, wonach die Anwendungsfelder nicht auf den Bereich beschränkt bleiben, für den eine Technik entwickelt wurde, erklärt die Verbreitung ohne Organisation.

² Statt vieler: «Neues Fallführungssystem im Kanton Bern (NFFS)», Regierungsratsbeschluss vom 16.08.2023.

³ Allegheny County Department of Human Services, Allegheny Family Screening Tool: Methodology, Version 2, April 2019; ders., Frequently-Asked Questions, Juli 2017. Das Instrument wird seit August 2016 im Screening eingehender Meldungen eingesetzt.

⁴ Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW), Projekt «KI für den Kinderschutz. Entwicklung und Evaluation von Anwendungen des maschinellen Lernens und künstlicher Intelligenz zur Entscheidungsunterstützung im Kinderschutz», Institut für Kindheit, Jugend und Familie, in Kooperation mit dem Amt für Jugend und Berufsberatung der Bildungsdirektion des Kantons Zürich, gefördert durch ein Fellowship der Digitalisierungsinitiative der Zürcher Hochschulen (DIZH); Projektleitung DRAGAN STOLL, Laufzeit ab Juli 2025, Projektvolumen 200'000 Franken. Die drei Phasen umfassen die Modellentwicklung zur Schätzung des Interventionserfolgs auf der Grundlage administrativer und unstrukturierter Falldaten, eine Fairnessanalyse sowie eine Anwenderakzeptanzanalyse mit drei

Auffällig ist die Stille, die beide Entwicklungen begleitet. Weder die rechtliche Basisanalyse des Bundesamts für Justiz vom 31. August 2024⁵ noch die Auslegeordnung der Konferenz der Kantonsregierungen vom 19. Dezember 2025⁶ verwenden die Begriffe Kindesschutz, Erwachsenenschutz, KESB, Beistandschaft, Kindeswohl oder Sozialbehörden. Ein Rechtsgebiet, das 158'934 Personen erfasst und in die intensivsten zivilrechtlichen Grundrechtseingriffe hineinreicht, kommt in den beiden massgebenden Auslegeordnungen nicht vor.⁷

Für die Anwaltschaft ist die Frage demgegenüber bearbeitet. Vorhanden sind Anwendungshandbücher für den Kanzleialltag,⁸ berufsrechtliche Einordnungen, die am Anwaltsgeheimnis und an der Sorgfaltspflicht ansetzen,⁹ sowie dogmatische Arbeiten zum Regulierungsbedarf.¹⁰ Die Wegleitung des Schweizerischen Anwaltsverbandes vom 14. Juni 2024 ordnet den Einsatz überdies für einen ganzen Berufsstand.¹¹ Alle diese Arbeiten wenden sich an Akteure, die im Verfahren Partei oder Parteivertreterin sind; für die entscheidende Behörde fehlt ein Äquivalent.

Die hier vertretene These lautet, dass das geltende Recht beiden Wegen bereits Grenzen setzt, deren Verbindlichkeit vom Ausgang der Regulierungsdebatte unabhängig ist. Ihre Geltung steht nicht in Frage. Offen ist, wer sie fachlich einheitlich konkretisiert und auf welchem Weg diese Konkretisierung für die Behörden verbindlich wird. Die erste Grenze ist materiell. Sie verlangt eine auf diese Person in dieser Lage zugeschnittene Beurteilung und verwehrt es, an deren Stelle eine Aussage über ähnliche Fälle treten zu lassen. Die zweite ist formell. Sie verlangt, dass der Beitrag des Systems aus den Akten hervorgeht, denn was dort nicht steht, lässt sich weder bestreiten noch überprüfen. Beide Grenzen gelten für beide Wege. Massgeblich ist damit die Stellung des Systems im Entscheidungsvorgang und nicht seine Architektur. Ob ein Ergebnis aus einem Sprachmodell stammt oder aus einer schlichten Rechenregel, ist für die Frage unerheblich, ob eine Verfügung noch der Behörde zuzurechnen ist.

Erheblich ist, was das System zum Ergebnis beigetragen hat und ob dieser Beitrag geprüft wurde.¹²

Nicht Gegenstand des vorliegenden Beitrags sind die eigenständigen Anforderungen des Datenschutz-, Geheimhaltungs-, Informationssicherheits-, Personal- und Beschaffungsrechts. Jene Anforderungen entscheiden darüber, ob eine Verwendung überhaupt in Betracht kommt; die hier untersuchten greifen, sobald sie stattfindet. Eine datenschutzrechtlich zulässige Verwendung unterliegt dem Untersuchungsgrundsatz ebenso wie eine unzulässige, die dadurch nicht sichtbar wird. Wie weit jene Anforderungen reichen, hängt dabei von der Betriebsform ab. Wer Verfahrensdaten in einen öffentlich zugänglichen Dienst eingibt, gibt sie an einen Dritten bekannt; wer ein Modell in der eigenen Infrastruktur betreibt, nicht.¹³

Zu erheben ist zunächst, wo im Verfahren solche Systeme ansetzen können und unter welchem Belastungsdruck die Behörden dabei arbeiten.

Prototypen. Vorläufer ist das Projekt «Prädiktive Chancenmodellierung im Kindesschutz» von DAVID LÄTSCH UND SAMUEL WEHRLI.

⁵ Bundesamt für Justiz, Rechtliche Basisanalyse im Rahmen der Auslegeordnung zu den Regulierungsansätzen im Bereich künstliche Intelligenz, Bern, 31. August 2024 (veröffentlicht am 12. Februar 2025), Kap. 6.

⁶ Konferenz der Kantonsregierungen, Die Regulierung von Künstlicher Intelligenz in den Kantonen: eine Auslegeordnung, Bericht vom 19. Dezember 2025, Ziff. 2.2.

⁷ Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES), Medienmitteilung zu den KESB-Fallzahlen 2024 vom 17. September 2025; ZKE 5/2025, S. 348 ff.

⁸ Statt vieler KARIN MÜLCHI/STÉPHANIE FUCHS (Hrsg.), Recht^KI. Anwendung künstlicher Intelligenz in der Rechts- und Steuerrechtspraxis, Zürich 2026.

⁹ SINE SELMAN/ANNIKA BURRICHTER/PASCAL HUBLI, Die Verwendung von KI und ChatGPT im Anwaltsberuf, Anwaltsrevue 2023, S. 289 ff.; DAVID SCHWANINGER/SIMON FRITSCH, Künstliche Intelligenz in der Anwaltspraxis, Anwaltsrevue 2024, S. 360 ff.; PATRIC NESSIER, Künstliche Intelligenz in der Anwaltspraxis: Quo vadis?, Anwaltsrevue 2025, S. 377 ff.

¹⁰ NADJA BRAUN BINDER/THOMAS BURRI/MELINDA FLORINA LOHMANN/MONIKA SIMMLER/FLORENT THOUVENIN/KERSTIN NOËLLE VOKINGER, Künstliche Intelligenz: Handlungsbedarf im Schweizer Recht, in: Jusletter vom 28. Juni 2021; ROLF H. WEBER/ADRIAN BIERI, KI-Regulierung in der Schweiz und ihre Relevanz für Kanzleien, in: MÜLCHI/FUCHS (Fn. 8), S. 65 ff.

¹¹ Schweizerischer Anwaltsverband, Wegleitung für den Umgang mit künstlicher Intelligenz, verabschiedet am 14. Juni 2024; dazu ROLAND KÖCHLI, Anwaltsrevue 2024, S. 366 ff.

¹² Zur Typologisierung TILMANN ALTWICKER et al., KI-Systeme in der Justiz: Typologisierung, in: sui generis 2026, S. 89; CORDULA LÖTSCHER/CYRILL A. H. CHEVALLEY/SIDDHARTH KUMAR/KARIN BAADER, Auf dem Weg zur KI-Richterin?, AJP 2024, S. 1082 ff.

¹³ Zur Bekanntgabe an Dritte die einschlägigen Bestimmungen der kantonalen Datenschutzgesetze; daneben Art. 320 StGB und Art. 451 Abs. 1 ZGB.

2. Vermessung

2.1. Nutzung ohne Beschaffung

Eine belastbare Erhebung zum Einsatz generativer KI im schweizerischen Kindes- und Erwachsenenschutz fehlt. Die KOKES-Statistik erfasst diese Dimension nicht; die kantonalen Aufsichtsberichte, soweit öffentlich einsehbar, äussern sich dazu nicht oder erfassen diese Dimension ebenfalls nicht. Der Beitrag weist insoweit nicht nach, dass verdeckte Nutzung bereits verbreitet wäre. Frei zugängliche Sprachmodelle ermöglichen indessen eine informelle Verwendung ohne institutionelle Einführung und ohne organisatorische Sichtbarkeit. Die Arbeitsbelastung schafft dafür erhebliche Anreize. Die folgenden Überlegungen knüpfen an diese strukturelle Möglichkeit an und nicht an eine behauptete Verbreitungsquote.

Dass die Möglichkeit nicht bloss theoretisch ist, legt die Entwicklung ausserhalb des Behördenbereichs nahe. Die betriebswirtschaftliche Literatur beschreibt unter dem Begriff der *Schatten-KI* die Verwendung frei verfügbarer Dienste durch Mitarbeitende *ohne* Freigabe, Kenntnis oder Kontrolle der Organisation und verzeichnet dafür seit 2023 wachsende Anteile.¹⁴ Die vorliegenden Erhebungen stammen aus der Privatwirtschaft und sind kein Beleg für den Kindes- und Erwachsenenschutz. Sie beschreiben aber eine allgemeine Dynamik, der sich Behörden nicht ohne Weiteres entziehen.¹⁵ Einzelne Unternehmensfälle illustrieren zudem Ausweichbewegungen auf private Geräte.¹⁶

Daraus ergibt sich eine Konstellation von einiger Ironie. Die datenschutzrechtlichen Bedenken, die eine behördliche Einführung zurückhalten, sind sachlich begründet, stellen aber nicht sicher, dass keine Verfahrensdaten in fremde Systeme gelangen. Wo sie lediglich die institutionelle Lösung verhindern, ohne die informelle zu erreichen, erfolgt die Verwendung unkontrolliert, über private Konten, ohne Auftragsbearbeitungsvertrag, ohne Zweckbindung und ohne Spur in den Akten. Erschwerend tritt hinzu, dass die Aufdeckung arbeitsrechtlich eng begrenzt ist, weil Überwachungssysteme zur Verhaltenskontrolle (richtigerweise) unzulässig sind.¹⁷

2.2. Einsatzfelder, Trägerschaft und Erkennbarkeit

Die folgende Matrix ordnet die Einsatzfelder nach Verfahrensphase, Anwendung und handelndem Akteur. Die vierte Spalte unterscheidet die technische Einbindung, also die Ad-hoc-Verwendung über ein beliebiges Endgerät von der Anbindung an die Fachanwendung. Die fünfte hält fest, was über den tatsächlichen Einsatz bekannt ist.

Verfahrensphase	Anwendung	Akteur	Einbindung	Nachweisstand
Meldung/Eingang	Triage und Fallzuteilung	Präsidium	ad hoc möglich, systematisch nur integriert	keine Beschaffung bekannt
Abklärung	Zusammenfassung von Akten, Recherche	Abklärungsdienst, vielerorts extern	ad hoc oder integriert	für die Schweiz nicht erhoben
Abklärung	Risikowert	Abklärungsdienst	regelmässig datenintegriert	keine Beschaffung bekannt
Entscheid	Begründungsentwurf, sprachliche Überarbeitung	Spruchkörper, Behördensekretariat	ad hoc oder integriert	für die Schweiz nicht erhoben
Mandatsführung	Berichtserstellung	Beistandsperson	ad hoc	für die Schweiz nicht erhoben

¹⁴ Zum Begriff OLIVER THOMAS et al., Von Schatten-IT zu Schatten-KI durch ChatGPT, Wirtschaftsinformatik & Management 2026 (DOI 10.1365/s35764-026-00588-3); grundlegend zur Schatten-IT STEPHAN ZIMMERMANN/CHRISTOPHER RENTROP, Schatten-IT, HMD Praxis der Wirtschaftsinformatik 49 (2012), S. 60 ff.

¹⁵ Erhebungen zur Grössenordnung namentlich bei KPMG International/University of Melbourne, Trust, Attitudes and Use of AI: A Global Study 2025, sowie bei Bitkom, Befragungen 2025.

¹⁶ Zum Fall Samsung und zur Verlagerungswirkung von Verboten die Darstellung bei THOMAS et al. (Fn. 14).

¹⁷ Art. 26 Abs. 1 der Verordnung 3 zum Arbeitsgesetz (Gesundheitsschutz, ArGV 3; SR 822.113). Kantons- und Gemeindeverwaltungen sind vom betrieblichen Geltungsbereich des Arbeitsgesetzes zwar ausgenommen (Art. 2 Abs. 1 lit. a ArG), die Bestimmungen über den Gesundheitsschutz gelten für sie jedoch über Art. 3a lit. a i.V.m. Art. 6 ArG; so ausdrücklich der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte, Technische Mittel zur Überwachung am Arbeitsplatz. Hinzu treten das kantonale Personal- und Datenschutzrecht.

Eingaben Privater	Formulierung von Anträgen und Meldungen	Betroffene, Angehörige	ad hoc	für die Schweiz nicht erhoben
Aufsicht (Art. 415 ZGB)	Prüfung von Bericht und Rechnung	Behörde	datenintegriert	keine Beschaffung bekannt

Tabelle: Einsatzfelder im Verfahren des Kindes- und Erwachsenenschutzes.

Vier Befunde treten hervor. Am Anfang steht die Einbindung. Die meisten Anwendungen setzen keine institutionelle Entscheidung voraus, weil sie sich mit einem beliebigen öffentlichen Sprachmodell ausführen lassen. Der systematisch berechnete Risikowert und die maschinelle Rechnungsprüfung erfordern demgegenüber die Anbindung an den Datenbestand und damit einen Beschaffungsentscheid. Die Erkennbarkeit ist der zweite Befund. Sie hängt an der Einbindung statt an der Funktion. Ein integriertes System hinterlässt Protokolle und lässt sich mit Dokumentationspflichten belegen, die Ad-hoc-Verwendung über ein privates Konto hinterlässt im Dossier *nichts*. Der Bezugsweg entscheidet über die Erkennbarkeit der Wirkung und nicht über ihre Stärke. Gerade dort, wo keine institutionelle Entscheidung nötig ist, fehlt jeder Ansatzpunkt für nachträgliche Kontrolle.

Am schwersten wiegt der dritte Befund, der die Trägerschaft der Abklärung betrifft. Verbreitet sind drei Modelle, nämlich die Abklärung durch die KESB selbst, durch eine ihr unterstellte regionalisierte Stelle oder dezentral durch die lokalen Sozialdienste, die anschliessend rapportieren.¹⁸ Der Kanton Bern verfolgt z.B. ein konsequent externes Kooperationsmodell, bei dem Abklärung und Mandatsführung organisatorisch von der anordnenden Behörde getrennt sind.¹⁹ Wo dieses Modell gilt, trifft die Möglichkeit informeller Nutzung auf eine Organisation, die den Vorgang selbst dann nicht wahrnimmt, wenn er das Ergebnis prägt. Sie erhält einen Bericht, nicht dessen Entstehungsweg.

Der vierte Befund gilt der letzten Spalte. Erhobene Zahlen liegen für keine Zeile vor. Wo der Einsatz einen Beschaffungsentscheid erfordert, ist der Befund gleichwohl belastbar, weil ein solcher Entscheid Spuren hinterliesse. Abstrakt ist die Frage dennoch nicht mehr. An der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) werden in Kooperation mit dem Amt für Jugend und Berufsberatung des Kantons Zürich entsprechende Modelle entwickelt.²⁰ Gearbeitet wird damit an genau der Stelle, die der dritte Befund als blinden Fleck ausweist. Hinzu tritt eine kantonale Strategie, die den Schritt zur Prognose ausdrücklich vorsieht. Die Luzerner Fachstrategie will die Datenbestände von über 600 Fachanwendungen darauf prüfen, ob sie sich für Vorhersagen nutzen lassen, mit denen KI-Systeme die Verwaltung bei Entscheidungen unterstützen. Sie gilt für die Verwaltung, die Schulen und die Gerichte, ohne nach Sachgebieten zu unterscheiden.²¹ Eine Strategie ist keine Beschaffung; der Befund der letzten Spalte bleibt somit bestehen. Die Entscheidung, die noch aussteht, wird aber bereits vorbereitet. Welchen Anreiz die frei zugänglichen Werkzeuge für eine informelle Nutzung setzen, erklärt sich unter anderem aus der Belastung der Behörden; sie lässt sich beziffern.

2.3. Belastung

Die Grössenordnung zuerst. Per 31. Dezember 2024 standen in der Schweiz 158'934 Personen unter einer Schutzmassnahme; der Bestand nimmt seit Jahren stetig zu.²² Getragen wird diese Last von 124 KESB mit rund 2'000 Fachpersonen sowie von etwa 4'000 Berufs- und rund 30'000 privaten Beistandspersonen.²³

¹⁸ CHRISTOPH HÄFELI, Kindes- und Erwachsenenschutzrecht, 3. Aufl., Bern 2021, Rn. 833; URS VOGEL/DIANA WIDER, Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde. Personelle Ressourcen, Ausstattung und Trägerschaftsformen, ZKE 2010, S. 5 ff., S. 16 f.

¹⁹ GIAN-FLURIN STEINEGGER, Die Organisationsstrukturen der KESB in der Schweiz, ZKE 2026, S. 164 ff., S. 171. Die gesetzlichen Grundlagen finden sich in Art. 22 Abs. 1 und 2 sowie Art. 35 Abs. 3 des Gesetzes über den Kindes- und Erwachsenenschutz des Kantons Bern (KESG; BSG 213.316). Die kommunalen Dienste nehmen danach auf Anordnung der Behörde die Sachverhaltsabklärungen nach Art. 446 Abs. 2 ZGB vor; die Berufsbeistandschaft wird durch eine Mitarbeiterin oder einen Mitarbeiter des zuständigen kommunalen Dienstes wahrgenommen.

²⁰ ZHAW-Projekt (Fn. 4). Ein Forschungsprojekt ist keine Beschaffung; der Befund im Text bleibt davon unberührt.

²¹ Kanton Luzern, Fachstrategie Künstliche Intelligenz für die Verwaltung, die Schulen und die Gerichte des Kantons Luzern, 2025, Handlungsfeld 1 Ziel 3 und Handlungsfeld 3 Ziel 4.

²² KOKES-Statistiken 2020 bis 2023, publiziert in der ZKE sowie unter kokes.ch; für 2024 KOKES (Fn. 7). Die Reihe lautet 2020: 141'614; 2021: 145'416; 2022: 149'465; 2023: 154'981; 2024: 158'934, davon 109'059 Erwachsene und 49'875 Kinder, gegenüber dem Vorjahr eine Zunahme um 3'953 Personen oder 2,6 Prozent.

²³ KOKES (Fn. 7); KOKES, Medienmitteilung «Wer passt zu wem?» vom 31. Januar 2025.

Die Belastung lässt sich am Zürcher Aufsichtsbericht ablesen, der die dichteste Datenreihe bietet. Bei den dreizehn Zürcher Behörden gingen 2024 17,2 Prozent mehr Verfahren neu ein als im Vorjahr.²⁴ Die Pendenzen stiegen deutlich und die Erledigungsquote liess sich nur unter wachsendem Druck halten. Bearbeitungslücken und überlange Verfahren nahmen erstmals seit Jahren wieder zu.²⁵ Besonders die Revisorate stehen unter Druck, denn bei sieben der dreizehn Behörden dauert die Rechnungsprüfung über fünf Monate. Als Ursachen nennt der Bericht Rekrutierungsprobleme, Krankheitsausfälle, anspruchsvollere Verfahren sowie den erhöhten Prüfaufwand.²⁶

MICHAEL LIPSKY hat beschrieben, was unter solchen Bedingungen geschieht.²⁷ Wo die Nachfrage nach einer öffentlichen Dienstleistung die verfügbaren Mittel dauerhaft übersteigt, entwickeln die Ausführenden Bewältigungsroutinen. Sie vereinfachen, typisieren und priorisieren, um die Arbeit bearbeitbar zu halten. Solche Routinen sind funktionale Antworten auf eine strukturelle Überforderung und nicht notwendig Ausdruck individuellen Fehlverhaltens. Sie können rechtliche und fachliche Grenzen überschreiten und entstehen dort, wo die Not am grössten ist.

Der private Sprachmodellzugang kann sich zu einer solchen Routine entwickeln und zwar dort am ehesten, wo die Organisation die Mittel nicht bereitstellt, welche die Aufgabe erfordert. Damit ist der Anreiz erklärt, ohne ihm nachzugeben.

2.4. Funktionsnot und Nutzen

Für die Regulierungsfrage folgt daraus zweierlei. Zum einen verspricht das blosses Verbot wenig, denn wo ihm weder ein freigegebenes Werkzeug noch Schulung und wirksame Steuerung gegenüberstehen, beendet es die Verwendung nicht zuverlässig. Es verlagert sie dorthin, wo sie unbeobachtbar bleibt. Zum anderen bedient die Verwendung eine reale Funktionsnot, weshalb sich die Frage nach ihren Bedingungen ohnehin stellt.

Der Nutzen ist am greifbarsten dort, wo Textarbeit anfällt. Briefe oder Verfügungen lassen sich etwa in eine Sprache übersetzen, welche die betroffene Person tatsächlich erreicht, ein Anliegen, das die Zürcher Aufsicht ausdrücklich als Element des rechtlichen Gehörs benennt, wo etwa jemand kaum Deutsch spricht.²⁸ Personalfluktuaton und Quereinstieg sind im Kindes- und Erwachsenenschutz strukturelle Phänomene. Der Wissensverlust, den sie erzeugen, lässt sich durch systematische Aktenaufbereitung teilweise auffangen. Ein weitergehendes Potenzial liegt in der Aufsicht nach Art. 415 ZGB. Die periodische Prüfung von Bericht und Rechnung ist eine formalisierte, wiederkehrende Kontrolltätigkeit, bei der sich unplausible Positionen, fehlende Belege und Abweichungen von Vorperioden maschinell markieren liessen, was allerdings die Anbindung an die Fachanwendung und damit jenen Beschaffungsentscheid voraussetzt, der noch aussteht.

Nutzen und Gefahr entspringen derselben Quelle. Das System, das die Aufsicht entlastet, ist dasselbe, das der Aufsicht entzogen ist, sobald es unerkannt verwendet wird. Was das geltende Recht einem entscheidungsrelevanten Einsatz vorgibt, ist von seiner Nützlichkeit unabhängig.

3. Zwei Grenzen des geltenden Rechts

3.1. Um welche Systeme es geht

Zunächst ist zu klären, wovon die Rede ist. Der Begriff des Systems fasst hier drei Anwendungsfamilien zusammen, die technisch wenig miteinander zu tun haben. Die erste sind allgemeine Sprachmodelle, die auf Anfrage Text erzeugen, zusammenfassen oder umformulieren und über den Browser jeder Person offenstehen. Die zweite sind statistische Modelle, die aus einem historischen Datenbestand einen Zahlenwert für den Einzelfall berechnen, sei es einen Rangwert für die Bearbeitungsreihenfolge, sei es eine Risikoeinschätzung. Die dritte sind Funktionen, welche die Fachanwendung selbst mitbringt, von der Suche über die Vorschlagsliste bis zum vorformulierten Textbaustein. Für die rechtliche Beurteilung ist diese Herkunft ohne Belang. Massgebend ist die Stellung, die ein Ergebnis im Entscheidungsverfahren einnimmt; diese Frage stellt sich für den vorformulierten Textbaustein einer Fachanwendung ebenso wie für das Sprachmodell.

²⁴ Jahresbericht der Fachaufsicht über die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden des Kantons Zürich 2024, Gemeindeamt der Direktion der Justiz und des Innern, S. 3. Neu eingegangen sind 55'291 Verfahren; über fünf Jahre beträgt der Zuwachs knapp 21 Prozent.

²⁵ Jahresbericht Fachaufsicht (Fn. 24), S. 4 ff. und S. 12. Ende 2024 waren 13'767 Verfahren pendent, gut 33 Prozent mehr als 2020, bei einer Erledigungsquote von 98 Prozent; die Fälle mit Bearbeitungslücken stiegen von neun auf siebzehn, jene mit überlanger Dauer von dreizehn auf dreissig.

²⁶ Jahresbericht Fachaufsicht (Fn. 24), S. 6 und S. 16 ff.

²⁷ MICHAEL LIPSKY, *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York 1980.

²⁸ Jahresbericht Fachaufsicht (Fn. 24), S. 5.

Die Prüfung setzt bei der Frage an, was ein System zum Entscheid beiträgt. Zu unterscheiden sind dafür zunächst zwei Wirkungsweisen. *Redaktionell* wirkt eine Anwendung, solange sie weder entscheidungswesentliche Informationen auswählt noch gewichtet oder bewertet, also bei sprachlicher Überarbeitung, Übersetzung und Formatierung. *Strukturierend* wirkt sie, sobald ihre Auswahlleistung die weitere Bearbeitung prägt. Die Grenze verläuft nicht entlang der Tätigkeitsbezeichnung. Jede Zusammenfassung selektiert und verdichtet, jede Recherche strukturiert den Möglichkeitsraum durch die Wahl der Suchbegriffe vor. Was dabei ausgelassen oder vorangestellt wird, kann den Entscheid beeinflussen. Dass ein Werkzeug bloss zusammenfasst, macht seine Wirkung deshalb nicht redaktionell. Innerhalb der strukturierenden Wirkung verläuft eine weitere Trennlinie, an der sich die erste Grenze bildet. Ein System, das die Untersuchung ausrichtet, unterscheidet sich grundlegend von einem System, dessen Wert an die Stelle der Untersuchung tritt. Am schärfsten stellt sich diese Frage bei prognostischen Instrumenten.

Ein prognostisches Instrument vergleicht die Merkmale eines neuen Falls mit historischen Fällen, bei denen der spätere Verlauf bekannt ist. Daraus schätzt es für den neuen Fall eine Wahrscheinlichkeit. Ab einem vorgegebenen Grenzwert ordnet es ihn einer Risikokategorie zu. Davon zu trennen sind die strukturierten fachlichen Urteilshilfen, wie sie im schweizerischen Kindesschutz seit Jahren verwendet werden. Sie ordnen die Erhebung entlang eines Rasters, ohne einen aus Vergleichsfällen abgeleiteten Zahlenwert auszugeben.²⁹ Die folgenden Überlegungen betreffen den ersten Typus.

3.2. Was das Gesetz verlangt

Den Massstab setzt zunächst das materielle Recht. Kindesschutzmassnahmen setzen nach Art. 307 Abs. 1 ZGB voraus, dass das Wohl dieses Kindes gefährdet ist. Die Beistandschaft knüpft nach Art. 390 Abs. 1 ZGB an einen in der Person liegenden Schwächezustand an, jede Massnahme muss nach Art. 389 Abs. 2 ZGB im konkreten Fall erforderlich und geeignet sein; die Aufgaben der Beistandsperson sind nach Art. 391 Abs. 1 ZGB nach den Bedürfnissen der betroffenen Person zu umschreiben. Der Gesetzgeber hat dieses Programm als Massarbeit bezeichnet; das Bundesgericht hat den Begriff übernommen.³⁰ Verlangt ist demnach ein auf die einzelne Person zugeschnittener Eingriff und nicht die Zuordnung zu einem Typus.

Verfahrensrechtlich tritt der Untersuchungsgrundsatz hinzu. Die Behörde erforscht den Sachverhalt von Amtes wegen (Art. 446 Abs. 1 ZGB). Diese Bestimmung begründet für sich allein kein Gebot der Einzelfallwürdigung, denn sie regelt Verantwortung und Umfang der Sachverhaltsermittlung und lässt die antizipierte Beweiswürdigung ausdrücklich zu.³¹ Sie verlangt aber, dass der ermittelte Sachverhalt derjenige *dieses* Falles ist. Zusammen mit dem materiellen Programm ergibt sich daraus die tragende Anforderung. Die Behörde hat die Umstände *dieser* Person zu erheben und an ihnen zu messen, ob die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind.

Wie allgemeines Erfahrungswissen in diese Feststellung eingeht, hat das Bundesgericht umschrieben. Die Gefährdung lässt sich nur im einzelnen Fall unter Berücksichtigung der Gesamtheit aller Umstände bestimmen. Die für oder gegen sie sprechenden Umstände bilden eine Sachfrage, die durch Feststellungen oder durch die allgemeine Lebenserfahrung beantwortet wird; im zweiten Fall müssen auch jene Tatsachen festgestellt sein, welche die Anwendung von Erfahrungssätzen erst ermöglichen. Rechtsfrage bleibt allein, ob auf dieser Grundlage eine Gefährdung zu bejahen ist.³² Erfahrungswissen darf demnach einfließen, wenn die Tatsachen dieses Falles feststehen, an die es anknüpft.

3.3. Prognose ist keine Schwelle

Ein Prognoseinstrument verfährt umgekehrt. Es schätzt aus Mustern in historischen Fällen, wie wahrscheinlich das interessierende Ereignis bei einem Fall mit diesen Merkmalen ist. Welche Merkmale den neuen Fall mit welchen historischen Fällen vergleichbar machen, entscheidet dabei bereits das Modell. Der so gewonnene Wert ist für den Einzelfall nicht ohne Erkenntnis. Er kann eine Hypothese begründen und Abklärungsbedarf anzeigen. Zu trennen ist jedoch epistemische Relevanz von normativer Suffizienz. Der Wert bleibt eine aus gruppenbezogenen Daten und vorgängiger Modellierung abgeleitete

²⁹ Etwa das Berner und Luzerner Abklärungsinstrument zum Kindesschutz sowie das Prozessmanual zur dialogisch-systemischen Kindeswohlabklärung. Diese Verfahren strukturieren die fachliche Urteilsbildung, ohne aktuarisch zu arbeiten.

³⁰ Botschaft zur Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht) vom 28. Juni 2006 (BBl 2006 7001), S. 7017 und S. 7042; BGE 140 III 49 E. 4.3.1.

³¹ BGE 143 III 297 E. 9.3.2; Urteil des Bundesgerichts 5A_293/2024 vom 27. Januar 2025 E. 2 ff. Zum Verhältnis von Untersuchungsgrundsatz und freier Beweiswürdigung BSK ZGB I-MARANTA, 7. Aufl. 2022, Art. 446 N 38; FamKomm Erwachsenenschutz-STECK, Art. 446 N 13.

³² BGE 146 III 313 E. 6.2.2 mit Hinweis auf das Urteil des Bundesgerichts 5A_299/2011 vom 8. August 2011 E. 6. Der Entscheid betrifft die Uneinigkeit der Eltern über die Masernimpfung; die Erwägung gibt die allgemeine Umschreibung der Gefährdung wieder.

Wahrscheinlichkeitsaussage, während die gesetzlichen Voraussetzungen anhand der konkreten Person, ihrer Lage, ihrer Ressourcen und der verfügbaren mildernden Hilfen festzustellen sind. Als Feststellung der Tatbestandsvoraussetzungen genügt eine Referenzklassenaussage also nicht.

Hinzu tritt das *Referenzklassenproblem*. Jede Person gehört gleichzeitig beliebig vielen Klassen an, deren Häufigkeitswerte divergieren. Welche Merkmale das Modell erfasst und welche es weglässt, entscheidet daher über das Ergebnis.³³ Diese Wahl ist Modellierung und nicht Tatsachenfeststellung. Sie ist im Instrument getroffen, bevor der Fall vorliegt, und steht im Verfahren nicht mehr zur Diskussion. Der Wert präsentiert sich als Befund und ist doch das Resultat einer Vorentscheidung, die niemand mehr prüft.³⁴

Ein solches Instrument ist keine Erfindung dieses Beitrags. Der Bezirk Allegheny in Pennsylvania verknüpft seit 2016 eingehende Meldungen mit Verwaltungsdaten aus Sozialhilfe, Strafjustiz und psychiatrischer Versorgung und errechnet daraus einen Risikowert, der die Entscheidung unterstützt, ob eine eingegangene Meldung zur Abklärung aufgenommen wird. Aufschlussreich ist die Zielgrösse, denn vorhergesagt wird die Wahrscheinlichkeit einer Fremdplatzierung innerhalb von zwei Jahren, also eine institutionelle Reaktion und *nicht* die Gefährdung des Kindes.³⁵ Datenspur, die mit Armut, Behinderung oder intensiver Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen korrelieren, wirken deshalb als indirekte Risikomerkmale, weil sie die Sichtbarkeit gegenüber dem Staat erhöhen.³⁶

Europäische Vorhaben bestätigen das Muster und zeigen zugleich, wie früh der Einsatz ansetzen kann. Die dänische Gemeinde Gladsaxe entwickelte ab 2016 ein punktebasiertes Prognosemodell aus Verwaltungsdaten, das gefährdete Kinder erkennen sollte, bevor überhaupt eine Meldung eingeht. Bewertet wurden Merkmale der Eltern, darunter psychische Erkrankung, Arbeitslosigkeit, Trennung sowie versäumte Arzt- und Zahnarzttermine. Das Vorhaben wurde 2018 öffentlich bekannt, stiess auf breite Kritik und wurde eingestellt, nachdem die dafür beantragte Ausnahme vom Datenschutzrecht nicht bewilligt worden war. Die Forschung arbeitet gleichwohl weiter und ein an landesweiten dänischen Verwaltungsdaten trainiertes Modell sagt ebenfalls die Fremdplatzierung voraus und nicht die Misshandlung.³⁷

Wird eine institutionelle Reaktion zur Zielgrösse, droht eine selbstverstärkende Rückkopplung.³⁸ Der hohe Wert führt zur Abklärung, diese erhöht die Wahrscheinlichkeit weiterer Meldungen und einer Platzierung; beides fliesst als Trainingsmaterial zurück. Ein Instrument, das sich an einer Wirklichkeit bewährt, an deren Entstehen es beteiligt war, lässt sich nur noch eingeschränkt widerlegen. Für die fallbezogene Erforderlichkeitsprüfung droht damit ein Zirkel, weil der Wert, der eine Massnahme mitträgt, durch deren Folgen bestätigt wird.

Der Einwand liegt nahe, die unabhängigen Evaluationen fielen günstig aus. Sie weisen eine verbesserte Treffgenauigkeit der Screening-Entscheide und geringere Disparitäten bei den Fallöffnungen aus.³⁹ Das ist ernst zu nehmen. Wo Meldungen in grosser Zahl eingehen, ist auch die Reihenfolge ihrer Bearbeitung eine Entscheidung mit Folgen; getroffen wird sie heute unter Zeitdruck und ohne dokumentierten Massstab. Ein Instrument, das diese Auswahl nachvollziehbarer und über die Behörden hinweg gleichmässiger macht, hat gegenüber dem blossen Erfahrungsurteil einen Vorzug, den man nicht kleinreden sollte. Die hier gezogene Grenze trifft der Einwand gleichwohl nicht, denn sie gilt dem

³³ Zum Referenzklassenproblem grundlegend HANS REICHENBACH, *The Theory of Probability*, Berkeley 1949, S. 374.

³⁴ Dass die Rechtsordnung der rein statistischen Zurechnung misstraut, ist kein Sonderweg des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts. JUDITH JARVIS THOMSON, *Liability and Individualized Evidence*, *Law and Contemporary Problems* 49 (1986), S. 199 ff., zeigt, dass Zuschreibungen, die allein auf Häufigkeiten beruhen und an kein Verhalten dieser Person anknüpfen, auch dort als ungenügend empfunden werden, wo dieselbe Häufigkeit als Indiz akzeptiert würde.

³⁵ Allegheny Family Screening Tool: Methodology (Fn. 3). Die Angaben beziehen sich auf diese Modellversion; Variablen und Einsatzrichtlinien wurden seither verändert.

³⁶ VIRGINIA EUBANKS, *Automating Inequality. How High-Tech Tools Profile, Police, and Punish the Poor*, New York 2018, Kap. 4.

³⁷ HELENE FRIIS RATNER/KASPER ELMHOLDT, *Algorithmic constructions of risk. Anticipating uncertain futures in child protection services*, *Big Data & Society* 2023; zum Verlauf der öffentlichen Auseinandersetzung AlgorithmWatch, *Automating Society Report* 2020, Länderkapitel Dänemark. Zur Vorhersage der Fremdplatzierung an landesweiten Verwaltungsdaten Predictive risk modeling for child maltreatment detection and enhanced decision-making. Evidence from Danish administrative data, *PLOS ONE* 2024.

³⁸ ROBERT K. MERTON, *The Self-Fulfilling Prophecy*, *The Antioch Review* 8 (1948), S. 193 ff.

³⁹ JEREMY D. GOLDBERGER-FIEBERT/LEA PRINCE, *Impact Evaluation of a Predictive Risk Modeling Tool for Allegheny County's Child Welfare Office*, Stanford University, März 2019; dies., *Impact Evaluation of the Allegheny Family Screening Tool, Phase 2*, September 2023. Die Phase-2-Auswertung stellt für drei unabhängige Studien, darunter ein randomisiertes Experiment in einem Bezirk in Colorado, übereinstimmend eine Verringerung der Disparitäten fest.

Gegenstand der gesetzlichen Prüfung. Art. 307 Abs. 1 ZGB fragt nicht nach der Trefferquote eines Verfahrens, sondern nach der Gefährdung *dieses* Kindes. Ein Instrument, das diese Auswahl messbar verbessert, beantwortet die gesetzliche Frage so wenig wie ein schlechtes.

Gladsaxe und Allegheny markieren die Spannweite am Eingang des Verfahrens. Das eine Instrument ordnet eingegangene Meldungen, das andere sucht nach Fällen, bevor jemand sie gemeldet hat. Das schweizerische Vorhaben setzt an einer dritten Stelle an. Seit Juli 2025 entwickelt die ZHAW zusammen mit dem Amt für Jugend und Berufsberatung des Kantons Zürich Modelle, die den Erfolg einer Intervention schätzen und nicht das Risiko einer Gefährdung. Der Ausgangspunkt ist die Beobachtung, dass Fachpersonen nach festgestellter Gefährdung unter grosser Unsicherheit über die geeignete Hilfe befinden müssen. Das Modell soll aus einer Risikoeinschätzung heraus angeben, welche Massnahme bei ähnlich gelagerten Fällen gewirkt hat. Gerechnet wird mit administrativen und unstrukturierten Falldaten. Erprobt werden drei Prototypen, die von einer blossen Wahrscheinlichkeitsangabe bis zu einem durch ein Sprachmodell erzeugten Bericht reichen. Eine eigene Projektphase prüft das Modell auf Verzerrungen.⁴⁰ Wo ein solches Instrument im Verfahren stünde, ergibt sich aus der Stellung seines Anwenders. Das Amt für Jugend und Berufsberatung nimmt in seinen Kinder- und Jugendhilfezentren im Auftrag der KESB Kindeswohlabklärungen nach Art. 446 Abs. 2 ZGB vor und führt Beistandschaften. Daneben berät es Familien im freiwilligen Kindesschutz, ohne dass ein Verfahren hängig wäre.⁴¹ Ein Einschätzungsinstrument an dieser Stelle kann deshalb an drei verschiedenen Orten wirken. Es kann in den Abklärungsbericht einfließen, auf den die Behörde ihren Entscheid stützt. Es kann die Mandatsführung anleiten, über die der Behörde nach Art. 411 ZGB Bericht zu erstatten ist. Und es kann in der freiwilligen Beratung zum Einsatz kommen. Dort besteht kein Anlass, sich gegen eine Einschätzung zu wehren, denn wer die Beratung aufsucht, sucht Hilfe und kann sie jederzeit beenden. Bedeutsam wird die Einschätzung erst, wenn der Fall die Seite wechselt. Führt die Beratung zu einer Gefährdungsmeldung nach Art. 314c f. ZGB und beauftragt die Behörde anschliessend dieselbe Stelle mit der Abklärung, so kann eine im freiwilligen Bereich gebildete Einschätzung in den Bericht einfließen, auf den sich der Entscheid stützt, ohne je als solche im Dossier zu erscheinen.

Die Anlage verdient zunächst eine Differenzierung zugunsten des Vorhabens. Wer den Erfolg einer Hilfe vorhersagt statt der behördlichen Reaktion, entgeht der Rückkopplung, die dem Allegheny-Modell anhaftet, denn die Zielgrösse ist nicht mehr das, was die Behörde ohnehin tut. Dass eine eigene Phase der Prüfung auf Verzerrungen gewidmet ist, hebt das Projekt von den beschriebenen Vorbildern zusätzlich ab. Die Grenze verschiebt sich dadurch, sie entfällt nicht. Denn erstens führt die Anlage die beiden Wege zusammen, die dieser Beitrag getrennt behandelt. Ein Prototyp, der aus einem Wahrscheinlichkeitswert einen ausformulierten Bericht erzeugt, ist Prognoseinstrument und Sprachmodell in einem; beide Grenzen gelten für ihn nebeneinander. Zweitens setzt das Vorhaben dort an, wo die materielle Grenze am strengsten wirkt. Über die Wahl der Massnahme befindet nicht die Güte eines Modells, sondern Art. 389 Abs. 2 ZGB. Welche Hilfe für diese Person erforderlich und geeignet ist, verlangt jene Würdigung, die eine Erfolgswahrscheinlichkeit nicht ersetzt. Drittens liegt der Einsatzort ausserhalb der Behörde. Das Instrument wirkt dort, wo der Entscheid vorbereitet wird und nicht dort, wo er fällt. Art. 446 Abs. 2 ZGB gestattet, die Abklärung zu übertragen; die Verantwortung für den Sachverhalt bleibt nach Absatz 1 bei der Behörde. Einlösen kann sie diese Verantwortung jedoch nur, wenn sie erkennt, worauf der Bericht beruht. Gehör, Akteneinsicht und Beschwerde setzen am Dossier der KESB an und erfassen den beauftragten Dienst nicht. Verantwortung für den Entscheid und Verwendung des Instruments fallen damit auseinander. Damit ist eine Verletzung der materiellen Grenze noch nicht dargetan, wohl aber die Bedingung, unter der eine solche Verletzung unbemerkt bleibt.

3.4. Selbstbestimmung und persönliche Anhörung

Im Erwachsenenschutz verschiebt sich das Problem. Massgeblich ist dort der Schwächezustand und der daraus folgende Schutzbedarf nach Art. 390 Abs. 1 ZGB. Ein Modell kann jedoch nur vorhersagen, was in den Daten als Ereignis verzeichnet ist und verzeichnet sind dort behördliche und institutionelle Reaktionen, etwa die Errichtung oder Verlängerung einer Beistandschaft, eine fürsorgliche Unterbringung oder eine Hospitalisierung. Der gesetzliche Begriff des Schwächezustands kommt in keinem Datensatz vor. Wer ihn modellieren will, ersetzt ihn durch die Spur, die er hinterlassen hat, und lernt an den Massstäben vergangener Behördenentscheide. Die gewählte Zielgrösse trägt deshalb eine

⁴⁰ ZHAW-Projekt (Fn. 4). Zur Auswertung von Fallberichten mittels Retrieval-Augmented Generation DRAGAN STOLL et al., Case reports unlocked. Applying RAG-prompting methods and large language models to advance research on child maltreatment, 2025.

⁴¹ Zur Zuständigkeit § 17 lit. c des Kinder- und Jugendhilfegesetzes des Kantons Zürich (KJHG; LS 852.1) sowie § 49 Abs. 1 des Einführungsgesetzes zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (EG KESR; LS 232.3); zur Aufgabenteilung zwischen der KESB und den vierzehn Kinder- und Jugendhilfezentren das gemeinsame Grundlagendokument des Amts für Jugend und Berufsberatung und der Zürcher KESB.

normative Vorentscheidung darüber in sich, welche Lebensführung als vernünftig, kooperativ oder schutzbedürftig gilt.

Auf der Eingangsseite steht ein wachsender Datenbestand bereit. Sozialhilfe- und Einwohnerdaten, Angaben zu früheren Verfahren und Unterbringungen und, bei entsprechender Rechtsgrundlage und Schnittstelle, auch Daten der Betreibungsämter, der Strafjustiz oder der Steuerverwaltung liessen sich verknüpfen. Ein Modell könnte daraus die Wahrscheinlichkeit einer Verbeiständung schätzen, etwa aus der sozioökonomischen Lage der betroffenen Person, ihrem Wohnort und allfälligen Vorstrafen. Damit rückt eine Frage in den Blick, die dieser Beitrag nicht vertieft, aber nicht übergehen kann. Merkmale wie Wohnquartier, Herkunft oder Bezug öffentlicher Leistungen sind Näherungswerte für die soziale Lage; ein Instrument, das an ihnen ansetzt, berührt das Diskriminierungsverbot nach Art. 8 Abs. 2 BV unabhängig davon, ob es zutreffend rechnet.⁴²

Das Gesetz verlangt das Gegenteil, denn nach Art. 388 Abs. 2 ZGB soll die Selbstbestimmung der betroffenen Person so weit wie möglich erhalten und gefördert werden; Art. 391 Abs. 1 ZGB umschreibt die Aufgaben nach ihren Bedürfnissen. Führt ein Instrument den abweichenden Lebensentwurf als Risikomerkmale, entsteht ein algorithmischer Paternalismus, der der Massarbeit entgegenwirkt, statt sie zu leisten.

Das Gesetz verlangt überdies nicht nur eine zugeschnittene Beurteilung, es schreibt auch die Form vor, in der die Grundlage dafür zu gewinnen ist. Nach Art. 447 Abs. 1 ZGB wird die betroffene Person persönlich angehört, bei fürsorglicher Unterbringung nach Absatz 2 in der Regel durch das Kollegium. Im Kinderschutz tritt Art. 314a Abs. 1 ZGB hinzu. Geschuldet ist damit eine *Erkenntnisleistung*, nämlich der unmittelbare Eindruck bestimmter Menschen von einem bestimmten Menschen. Ein System kann sie vorbereiten, an ihre Stelle treten kann es nicht und zwar unabhängig davon, wie gut es prognostiziert. Die Grenze verläuft mithin nicht zwischen Mensch und Maschine, sondern zwischen Hypothesenbildung und Entscheidungsbegründung. Ein Risikowert darf den Prüfungsbedarf anzeigen, zusätzliche Abklärungsfragen erzeugen und, unter Vorbehalt dringlicher Fälle, die Bearbeitungsreihenfolge mitbestimmen. Insoweit richtet er die Untersuchung aus, statt sie zu ersetzen. Er darf demgegenüber weder das Absehen von einer Abklärung noch die Anordnung oder Ausgestaltung einer Massnahme ohne eigenständige fallbezogene Würdigung tragen. Kontrollierbar ist diese Grenze allerdings nur, wenn der Einsatz überhaupt erkennbar wird.

3.5. Unsichtbarkeit

Die Verfahrensgarantien setzen voraus, dass die Grundlagen einer Entscheidung im Dossier liegen. Der Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) verlangt, dass die betroffene Person sich zu den entscheidungserheblichen Umständen äussern kann und diese folglich kennt. Die Akteneinsicht nach Art. 449b ZGB reicht nur so weit, wie das Beigezogene aktenkundig ist. Das Bundesgericht leitet aus Art. 29 Abs. 2 BV denn auch eine Aktenführungspflicht der Behörden ab; sie bildet das Gegenstück zum Akteneinsichts- und Beweisführungsrecht und erfasst alles, was zur Sache gehört und entscheidungswesentlich sein kann.⁴³ Das kantonale Verfahrensrecht konkretisiert sie, wo es die systematische Erfassung der rechtserheblichen Unterlagen vorschreibt.⁴⁴ Das damit verbundene Beweisführungsrecht läuft leer, solange das Zustandekommen dieser Grundlagen unbekannt bleibt. Und die Beschwerde nach Art. 450 ff. ZGB kann eine Begründung nur überprüfen, deren tragende Elemente offenliegen. Der undokumentierte Einsatz unterläuft die Voraussetzung, unter der sie alle greifen. Ein möglicher Einwand, Akten seien ohnehin stets selektiv, trifft die Sache nicht. Art. 314a Abs. 2 ZGB lässt zu, im Protokoll der Kindesanhörung nur die für den Entscheid wesentlichen Ergebnisse festzuhalten. Das Gesetz akzeptiert Selektivität also, aber eine solche, welche die Behörde vornimmt und verantwortet. Was die maschinelle Vorauswahl unterläuft, ist nicht die Vollständigkeit der Akten, sondern die Zurechenbarkeit ihrer Auswahl. Ebenso wenig hilft der Hinweis, rein interne Unterlagen des behördlichen Meinungsbildungsprozesses seien von Akteneinsicht und Aktenführungspflicht ausgenommen.⁴⁵ Diese Ausnahme schützt die Willensbildung der zuständigen Personen, nicht die Grundlagen, an denen sie sich vollzieht. Wo ein System die Auswahl, Gewichtung oder Bewertung

⁴² Die Frage der mittelbaren Diskriminierung durch Näherungsmerkmale wird hier nur benannt. Sie verdient eine eigenständige Untersuchung, weil sie anders als die beiden hier behandelten Grenzen nicht am Verfahren, sondern an der Modellbildung ansetzt.

⁴³ BGE 138 V 218 E. 8.1.2; BGE 142 I 86 E. 2.2; BGE 124 V 372 E. 3b. Die Pflicht wird unmittelbar aus Art. 29 Abs. 2 BV abgeleitet und gilt deshalb für Verwaltungsbehörden und Gerichte gleichermassen; die Entscheide sind zum Sozialversicherungsverfahren ergangen, die Herleitung ist jedoch nicht auf dieses beschränkt.

⁴⁴ Für den Kanton Bern Art. 53 Abs. 1 KESG (Fn. 19), wonach für jedes Verfahren ein Aktendossier anzulegen und die rechtserheblichen Unterlagen systematisch zu erfassen sind. Die Bestimmung sagt nichts über technische Hilfsmittel; sie bezeichnet aber den Ort, an dem eine Dokumentationspflicht anzusetzen hätte.

entscheidrelevanter Umstände prägt, wirkt es nicht im Meinungsbildungsprozess, sondern an dessen Gegenstand.

Ein weiterer möglicher Einwand lautet, das Problem sei künstlich, weil die Begründung von Menschen verantwortet werde, gleichgültig, welches Hilfsmittel ihr vorausging. Er verkennet die Unterscheidung von Entdeckungs- und Rechtfertigungszusammenhang. Die Gründe, die eine Entscheidung tatsächlich tragen, und jene, die sie nach aussen rechtfertigen, können auseinanderfallen.⁴⁶ Die Technik schafft dieses Problem nicht, sie verschiebt es an einen Ort, an dem die Verfahrensgarantien nicht mehr greifen. Wenn ein System den Entwurf einer Begründung oder eine Risikoeinschätzung liefert und die menschliche Bearbeitung sich darauf beschränkt, das Vorgeschlagene zu übernehmen und zu unterzeichnen, ist der *tragende Grund* der Vorschlag und der *dargelegte Grund* die Unterschrift. Die Divergenz wird nicht grösser, sie wird *unsichtbar*. Dieselbe Konstellation beschäftigt die datenschutzrechtliche Reformdiskussion, die deshalb erwägt, die Informationspflicht bei automatisierten Entscheidungen von der ausschliesslichen auf die im Wesentlichen automatisierte Bearbeitung zu erstrecken.⁴⁷

Dass diese Erwägung nicht theoretisch ist, zeigt der bislang deutlichste europäische Entscheid zur Sache. Die Niederlande betrieben unter dem Namen SyRI ein System zur Aufdeckung von Missbrauch bei Sozialleistungen, Steuern und Arbeitsbedingungen. Es verknüpfte Daten verschiedener Verwaltungszweige, von Sozialversicherungs- über Steuer- bis zu Wohnsitz- und Schuldenangaben, und meldete jene Personen zur näheren Überprüfung, deren Profil als auffällig erschien. Eingesetzt wurde es quartierweise und überwiegend in einkommensschwachen Gebieten. Massgebend für die Erfassung war der Wohnort und nicht ein Kontakt mit einer Behörde; niemand erfuhr, dass die eigenen Daten ausgewertet worden waren. Die Rechtbank Den Haag erklärte die gesetzliche Grundlage 2020 wegen ungenügender Garantien für unvereinbar mit Art. 8 EMRK. Zentral war, dass weder die verwendeten Indikatoren noch das Risikomodell überprüfbar waren; daneben stellte das Gericht auf weitere Defizite ab, namentlich bei Zweckbindung und Datenminimierung. Weil der Entscheidungsweg verborgen blieb, konnte sich niemand gegen eine Meldung wirksam zur Wehr setzen; überprüfen liess sich auch nicht, ob das Modell diskriminierend wirkte. Die Verwendung von Risikoprofilen als solche hat das Gericht nicht beanstandet.⁴⁸ Übertragbar ist der Gedanke, nicht das Ergebnis, denn das niederländische System beruhte auf einer gesetzlichen Grundlage und verknüpfte Datenbestände mehrerer Behörden. Die hier untersuchte Ad-hoc-Verwendung tut beides gerade nicht und bleibt gleichwohl demselben Einwand ausgesetzt, weil sie dieselbe Kontrollücke erzeugt.

Die Aktenkundigkeit macht die erste Grenze erst überprüfbar. Solange ein Prognosewert im Dossier erscheint, lässt sich streiten, ob er als Hypothese oder als Schwelle gewirkt hat; erscheint er nicht, ist der Streit nicht führbar. Bleibt der entscheidrelevante Beitrag eines Systems unsichtbar, kann weder die betroffene Person noch die Rechtsmittelinstanz prüfen, ob die verlangte Massarbeit geleistet worden ist. Wo die Verwendung ausserhalb einer institutionellen Freigabe erfolgt, verschärft sich dieser Befund, weil die Nichtdokumentation dann nicht auf Nachlässigkeit beruhen muss. Wer ein Werkzeug einsetzt, dessen Verwendung nicht freigegeben ist, hat Anlass, sie nicht aktenkundig zu machen, weil die Offenlegung eine Regelverletzung dokumentieren würde. Die Verletzung der Aktenführungspflicht begleitet den ungeregelten Zustand, statt bloss aus ihm zu folgen. Eine Dokumentationspflicht setzt deshalb voraus, dass zuvor entschieden ist, welche Verwendung überhaupt zulässig ist.

Am schärfsten stellt sich das Problem dort, wo die Abklärung an einen externen Dienst delegiert ist. Art. 446 Abs. 2 ZGB erlaubt der Behörde, eine geeignete Person oder Stelle mit Abklärungen zu beauftragen.

⁴⁵ Urteil des Bundesgerichts I 988/06 vom 28. März 2007 E. 3.4. Ausgenommen sind Unterlagen, die ausschliesslich der behördeninternen Meinungsbildung dienen, nicht aber Grundlagen der Sachverhaltsfeststellung.

⁴⁶ JOSEF ESSER, Vorverständnis und Methodenwahl in der Rechtsfindung, Frankfurt am Main 1970.

⁴⁷ FLORENT THOUVENIN, Ein Rechtsrahmen für KI in der Schweiz: Handlungsbedarf und Handlungsoptionen bei Transparenz und Datenschutz, in: Jusletter vom 30. März 2026, Rz. 30 und 42. Vorgeschlagen wird, in Art. 21 DSG das Wort «ausschliesslich» durch «im Wesentlichen» zu ersetzen, damit auch Entscheidungen erfasst werden, bei denen sich die menschliche Beteiligung auf die Überprüfung und Absegnung des maschinellen Ergebnisses beschränkt.

⁴⁸ Rechtbank Den Haag, Urteil vom 5. Februar 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:865 (Systeem Risico Indicatie; englische Fassung ECLI:NL:RBDHA:2020:1878), Ziff. 6.86 und 6.90, zusammenfassend Ziff. 6.95. Nach Ziff. 6.90 ist schwer erkennbar, wie sich eine betroffene Person gegen eine Risikomeldung zur Wehr setzen soll, solange der Entscheidungsweg nicht überprüfbar ist. Die Verwendung von Risikoprofilen als solche hat das Gericht nicht beanstandet (Ziff. 6.102); offengelassen hat es, ob die gesetzliche Grundlage hinreichend bestimmt war (Ziff. 6.72). Zum quartierweisen Einsatz und zu den Rotterdamer Quartieren Hillesluis und Bloemhof, wo bei rund 25'000 Einwohnerinnen und Einwohnern 1'263 Adressen gemeldet wurden, die Angaben der klagenden Organisationen (Plattform Bescherming Burgerrechten/PILP-NJCM) sowie AlgorithmWatch, Automating Society Report 2020, Länderkapitel Niederlande.

Die Bestimmung regelt die Auslagerung an eine Person oder Stelle, die instruierbar ist, der Ausstandsgründe entgegengehalten werden können und die für ihre Arbeit einsteht. Über den Einsatz technischer Hilfsmittel innerhalb der delegierten Tätigkeit sagt sie nichts. Darin liegt die Lücke. Die organisationswissenschaftliche Analyse der KESB-Strukturen spricht insoweit von einer strukturellen Steuerungsdistanz der Behörde gegenüber der operativen Fallführung, deren Einheitlichkeit sich weniger durch organisatorische Integration als durch normative Vorgaben und Aufsichtsinstrumente sichern lässt.⁴⁹ Für den KI-Einsatz heisst das, dass die Dokumentationspflicht dort ansetzen muss, wo die Behörde am wenigsten sieht.

Auch diese Grenze zieht das geltende Recht bereits, denn sie ergibt sich aus Begründungspflicht und Gehörsanspruch, ohne dass es einer neuen Norm bedürfte. Was fehlt, ist ihre Übersetzung in eine Pflicht, den Einsatz so zu dokumentieren, dass die vorhandenen Garantien an ihm ansetzen können. Das wäre keine Rechtsschöpfung, setzt aber eine Instanz voraus, an der es fehlt.

4. Der fehlende Ort

4.1. Die doppelte Abwesenheit

Die rechtliche Basisanalyse des Bundesamts für Justiz bildet die zentrale Grundlage des bundesrätlichen Regulierungsentscheids vom 12. Februar 2025. Sie analysiert das schweizerische Recht Rechtsgebiet für Rechtsgebiet, vom Datenschutz über das Haftpflicht- und Vertragsrecht bis zum Strafrecht, ohne den Kindes- und Erwachsenenschutz an einer Stelle zu nennen. Dasselbe gilt für die Auslegeordnung der Konferenz der Kantonsregierungen.

Gegen die Beweiskraft des ersten Befundes liesse sich ein methodischer Vorbehalt erheben. Die Basisanalyse beschränkt sich ausdrücklich auf das Völker- und Landesrecht des Bundes und klammert kantonales und kommunales Recht aus.⁵⁰ Das Schweigen zum Kindes- und Erwachsenenschutz folgte dann aus einer bewussten Abgrenzung und wäre kein Übersehen.

Der Vorbehalt trägt insoweit nicht, als das materielle Recht der Art. 307 ff. und Art. 388 ff. ZGB Bundesrecht ist. Die Voraussetzungen der Massnahme, das Erforderlichkeitsgebot und die Untersuchungsmaxime stehen im Zivilgesetzbuch; kantonale geregelt sind Organisation und Verfahrenszug (Art. 440 und Art. 450f ZGB), nicht die Massstäbe, an denen KI-gestützte Sachverhaltsbildung zu messen ist. Eine Analyse, die Datenschutz-, Haftpflicht- und Strafrecht des Bundes prüft, hätte auch dieses Bundesrecht einbeziehen können. Ob sie damit ihren selbstgesteckten Rahmen verfehlt, mag offenbleiben; für sich allein beweist die Auslassung noch keine Zuständigkeitslücke. Der zweite Befund steht indessen ausserhalb dieses Vorbehalts. Die Auslegeordnung der Konferenz der Kantonsregierungen erhebt den Regulierungsbedarf sektoriell und führt Justiz, Gesundheits- und Bildungswesen als eigene Einsatzkontexte auf. Dass der Kindes- und Erwachsenenschutz dort nicht erscheint, ist keine Frage des Zuschnitts.

Der Raum ist deswegen nicht leer. Bund, Kantone und Städte haben seit 2020 eine dichte Schicht von Leitbildern, Strategien, Richtlinien und Merkblättern zum Umgang mit KI erlassen; eine Übersicht der Berner Fachhochschule führt Dokumente des Bundes sowie der Kantone Aargau, Bern, Freiburg, Luzern, St. Gallen, Waadt und Zürich auf und bezeichnet sich als nicht abschliessend.⁵¹ Im Kanton Bern hat die verwaltungsinterne Fachgruppe Digitale Verwaltung die Leitlinien «Künstliche Intelligenz» am 26. November 2025 beschlossen und auf Januar 2026 in Kraft gesetzt. Sie richten sich an die Mitarbeitenden der Kantonsverwaltung und an weitere Träger öffentlicher Aufgaben des Kantons und haben empfehlenden Charakter.⁵²

Dieser Bestand entkräftet den Befund nicht, er schärft ihn, und zwar in vier Hinsichten. Zunächst der Adressatenkreis. Die Berner KESB sind dezentral organisierte kantonale Verwaltungsbehörden und der Direktion für Inneres und Justiz administrativ angegliedert; die Leitlinien erfassen sie.⁵³ Wo die Kantone die KESB gerichtlich ausgestaltet haben, erreicht ein an die Verwaltung

⁴⁹ STEINEGGER (Fn. 19), S. 171.

⁵⁰ Basisanalyse (Fn. 5), S. 8 und Ziff. 4.1.3, S. 16.

⁵¹ INSTITUT FÜR PUBLIC SECTOR TRANSFORMATION, Berner Fachhochschule Wirtschaft, Übersicht «KI in der Verwaltung», bfh.ch (zuletzt besucht am 18.08.2026). Die Übersicht bezeichnet sich ausdrücklich als nicht abschliessend.

⁵² Kanton Bern, Leitlinien «Künstliche Intelligenz». Empfehlungen für den Umgang mit künstlicher Intelligenz in der Kantonsverwaltung, Version 1.0, beschlossen durch die Fachgruppe Digitale Verwaltung am 26. November 2025, in Kraft seit Januar 2026, Ziff. 1 (Adressaten und Charakter), Ziff. 2.3 (Kennzeichnung), Ziff. 2.4 (Dokumentation, Überwachung und Überprüfung der Ergebnisse) sowie Ziff. 2.5 (Validierung je nach Risiko).

⁵³ Art. 3 Abs. 1 und 2 des Gesetzes über den Kindes- und Erwachsenenschutz (KESG; BSG 213.316), wonach für das Kantonsgebiet elf kantonale Behörden bestehen und jeder Verwaltungskreis über eine solche verfügt, sowie Art. 18 Abs. 1 KESG zur Steuerung und Aufsicht durch die Direktion. Nach Art. 3

gerichtetes Regelwerk sie nicht. Einzig die Luzerner Fachstrategie erstreckt sich ausdrücklich auch auf die Gerichte.⁵⁴ Die Geltung dieser Vorgaben hängt folglich an der Organisationsform, also an derjenigen Variablen, die für beide Grenzen ohne Bedeutung ist. Art. 307 Abs. 1, Art. 389 Abs. 2 und Art. 391 Abs. 1 ZGB sowie Art. 29 Abs. 2 BV binden die Behörde unabhängig davon, ob der Kanton sie als Gericht oder als Verwaltungsbehörde eingerichtet hat.

Sodann der Ort des Einsatzes. Die Leitlinien erreichen die entscheidende Behörde. Wo die Abklärung nach dem Kooperationsmodell bei den kommunalen Sozialdiensten liegt, ist bereits offen, ob diese als weitere Träger öffentlicher Aufgaben des Kantons erfasst sind. Das Regelwerk endet dort, wo der dritte Befund der Vermessung den kritischen Einsatz verortet.

Drittens der Zuschnitt der beiden Schlüsselbegriffe. Gekennzeichnet werden soll, was sich auf Nutzerinnen und Nutzer auswirkt, dokumentiert werden sollen die Ergebnisse der Anwendung. Beides folgt der Logik einer Dienstleistung und ihrer Qualitätssicherung. Die betroffene Person im Verfahren des Kindes- und Erwachsenenschutzes ist indessen Partei und nicht Nutzerin. Was Art. 29 Abs. 2 BV, Art. 449b und Art. 450 ff. ZGB verlangen, ist die Aktenkundigkeit des maschinellen Beitrags in ihrem Dossier. Kennzeichnung und Dokumentation sichern die Anwendung, die Aktenkundigkeit die Anfechtbarkeit. Als Viertes fällt die Normqualität ins Gewicht. Die Leitlinien empfehlen und stellen die menschliche Validierung unter einen Risikovorbehalt. Was dort als gute Praxis erscheint, folgt im Verfahren des Kindes- und Erwachsenenschutzes aus den Verfahrensgarantien. Der Vorbehalt hat dort keine Entsprechung. Ein Regelwerk, das eine Rechtspflicht als Empfehlung formuliert, kann den Masstab eher verdecken als sichern. Das gilt umso mehr, als es von einer verwaltungsinternen Fachgruppe stammt und nicht vom kantonalen Gesetz- oder Ordnungsgeber. Bezeichnend ist schliesslich, worauf es sich stützt. Die Berner Leitlinien entnehmen der Basisanalyse den Satz, die schweizerische Rechtsordnung halte für die meisten Fragen der KI eine Antwort bereit.⁵⁵ Mit der Prämisse übernimmt die kantonale Ebene deren Auslassung.

4.2. Warum sie sich reproduziert

Zwei voneinander unabhängige Dokumente mit derselben Lücke legen eine Zuständigkeitslücke nahe, die als Wahrnehmungslücke wiederkehrt.

Der Bund unterscheidet in seiner Analyse Bundesrecht von kantonalem Recht und ordnet den KI-Einsatz der Behörden tendenziell der kantonalen Seite zu.⁵⁶ Die Konferenz der Kantonsregierungen erhob ihre Auslegeordnung über den Kanal der Staatskanzleien. Das Generalsekretariat lud am 1. April 2025 alle Staatskanzleien zur Umfrage ein; 25 Kantone antworteten, in erster Linie auf technischer Ebene.⁵⁷ Beide Zugriffe sind für sich vertretbar und erzeugen dieselbe Auslassung, weil die Staatskanzlei die Querschnittsverwaltung sieht und nicht die Fachbehörde, die je nach Kanton als Gericht oder als Verwaltungsbehörde organisiert ist. Durch beide Raster fällt derselbe Bereich. Dasselbe Raster liegt den kantonalen Regelwerken zugrunde, erlassen von den Staatskanzleien und den Digitalisierungsstellen der Finanzdirektionen.⁵⁸ Es handelt sich deshalb um eine einzige Auslassung, die dreimal erscheint. MARK BOVENS und STAVROS ZOURIDIS haben den Vorgang beschrieben, der sich hinter dieser Lücke vollzieht. Mit dem Einsatz von Informationstechnologie verschwinden die *street-level bureaucrats*, die im Einzelfall entschieden, an ihre Stelle treten Systemanalytiker und Softwareentwickler als die eigentlichen Schlüsselakteure der Behörde.⁵⁹ Das Ermessen verschwindet dabei nicht, es wandert in die Systemarchitektur. Solange die Sachbearbeiterin über die Priorisierung entscheidet, ist ihr Ermessen einzelfallweise korrigierbar, durch Gehör, Beschwerde und Aufsicht. Sobald ein beschafftes System sie vorstrukturiert, ist die massgebende Entscheidung gefallen, bevor der Fall vorliegt; im Einzelverfahren ist sie nicht mehr erreichbar.⁶⁰

Abs. 4 der Verordnung über die Organisation und die Aufgaben der Direktion für Inneres und Justiz (OrV DIJ; BSG 152.221.131) sind der Direktion die Regierungsstatthalterämter sowie die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden administrativ angegliedert.

⁵⁴ Fachstrategie Luzern (Fn. 21), Ziff. 2.

⁵⁵ Leitlinien (Fn. 52), Ziff. 2.2 samt der dortigen Anmerkung 14, die auf die Basisanalyse (Fn. 5) verweist.

⁵⁶ Basisanalyse (Fn. 5), Ziff. 4.1.3, S. 15 f.

⁵⁷ KdK-Auslegeordnung (Fn. 6), Ziff. 2, S. 3.

⁵⁸ Für Bern die Fachgruppe Digitale Verwaltung mit ihrer Arbeitsgruppe Künstliche Intelligenz, für Luzern das Finanzdepartement, für Zürich Finanzdirektion und Staatskanzlei; Nachweise bei der Übersicht (Fn. 51).

⁵⁹ MARK BOVENS/STAVROS ZOURIDIS, From Street-Level to System-Level Bureaucracies. How Information and Communication Technology is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control, Public Administration Review 62 (2002), S. 174 ff., S. 174.

⁶⁰ Zur beobachtungstheoretischen Pointe NIKLAS LUHMANN, Organisation und Entscheidung, Wiesbaden 2000. Entscheidungsprämissen werden an einem Ort gesetzt, der der Einzelentscheidung entzogen ist.

Die föderale Kompetenzordnung erklärt, weshalb niemand diesen Ort besetzt. Sie rechtfertigt jedoch nicht, dass er unbesetzt bleibt.

4.3. Seitenblick auf die Justiz

Für die Gerichtsbarkeit ist derselbe Befund bereits erhoben worden. DANIEL KETTIGER hat unmittelbar nach Veröffentlichung der Auslegeordnung festgehalten, dass die Justiz als dritte Gewalt darin nicht behandelt werde. Er benennt die im Gerichtsalltag bestehenden Anwendungsfelder, von der Anonymisierung bis zur Regestenerstellung, und fordert eine eigenständige Analyse unter der Trägerschaft der kantonalen Justizleitungen.⁶¹

Die Parallele reicht weit, denn Abwesenheit, föderale Erklärung und die Suche nach einem interkantonalen Träger stimmen überein. Zwei Unterschiede sind gleichwohl erheblich. Der erste betrifft den Ort des Einsatzes im Verfahren. Für die Justiz existiert mit der Europäischen Ethik-Charta über den Einsatz künstlicher Intelligenz in der Justiz ein Prinzipienrahmen. Ihr fünfter Grundsatz verlangt, dass die Nutzenden informiert bleiben und die Kontrolle über ihre Entscheidungen behalten; präskriptive Ansätze erklärt er insoweit für unzulässig.⁶² Die Charta bezieht sich indessen auf die Verarbeitung gerichtlicher Entscheidungen und Daten, also auf den Entscheid. Im Kindes- und Erwachsenenschutz sitzt der kritische Einsatz in der Abklärung, die nach Art. 446 Abs. 2 ZGB delegiert werden kann. Ein Prinzipienwerk, das beim Entscheid ansetzt, erfasst die Risikoeinschätzung im delegierten Abklärungsdienst nicht.

Der zweite betrifft die Reichweite der bestehenden Kontrolle. Eine gemeinsame rechtsprechende Spitze haben beide Bereiche. KESB-Entscheide gelangen über die kantonale gerichtliche Beschwerdeinstanz (Art. 450 Abs. 1 ZGB) an das Bundesgericht (Art. 72 Abs. 2 lit. b Ziff. 6 BGG), unabhängig von der Organisationsform der verfügenden Behörde. Der Unterschied liegt darin, dass die vorhandene Kontrolle dort am schwächsten greift, wo der Einsatz sitzt. Nach der Vermessung liegt dieser in der Sachverhaltsbildung. Deren Feststellung bindet das Bundesgericht jedoch, soweit sie nicht offensichtlich unrichtig ist (Art. 97 Abs. 1 und Art. 105 BGG); Grundrechtsverletzungen prüft es nur auf substantiierte Rüge hin (Art. 106 Abs. 2 BGG). Die Schranke ist überdies ausdrücklich markiert, denn die für oder gegen eine Gefährdung sprechenden Umstände sind nach der bereits angeführten Erwägung Sachfrage, während allein deren rechtliche Würdigung Rechtsfrage bleibt.⁶³ Wer nicht weiss, dass ein Instrument mitgewirkt hat, kann es nicht rügen; wo es sichtbar würde, ist die Kognition am engsten. In der Gerichtsbarkeit sitzt der Einsatz nach KETTIGERS Aufzählung überwiegend in Bereichen, deren Fehler den Entscheid nicht tragen.

Hinzu tritt eine Eigenheit des Sachgebiets. Sechs Kantone haben die KESB als Gerichtsbehörde ausgestaltet, die übrigen als Verwaltungsbehörde.⁶⁴ Dieselbe Aufgabe wird in zwei institutionellen Formen erfüllt, die nur der Instanzenzug verbindet. Eine gesamtschweizerische Vereinheitlichung der Behördenorganisation hat der Bundesrat jüngst erneut verworfen und die Wahl der Form ausdrücklich den Kantonen belassen, während er die Zuständigkeit für die Kinderbelange zugunsten der Gerichte vereinheitlichen will.⁶⁵ Ein Träger, der wie bei KETTIGER an die Justizorganisation anknüpft, erreicht nur einen Teil der Behörden. Wer alle erreichen will, muss beim Sachgebiet ansetzen.

4.4. Seitenblick auf die Anwaltschaft

Bearbeitet ist die Frage bislang allein für die Anwaltschaft. Ihre berufsrechtlichen Massstäbe lassen sich indessen nicht übernehmen, weil sie auf einer Normebene ruhen, die für die Behörde nicht gilt. Das

⁶¹ DANIEL KETTIGER, Auslegeordnung zur KI-Regulierung in der Schweiz: Und die Justiz?, in: «Justice - Justiz - Giustizia» 2025/1, Rz. 11, 15 und 19.

⁶² Europäische Kommission für die Effizienz der Justiz (CEPEJ), Europäische Ethik-Charta über den Einsatz künstlicher Intelligenz in der Justiz und in ihrem Umfeld, CEPEJ (2018) 14, verabschiedet an der 31. Vollversammlung vom 3./4. Dezember 2018, Grundsatz 5. Die Charta ist nicht rechtsverbindlich; der Grundsatz untersagt die Bindung an einen determinierenden Output, nicht jedes Prognosewerkzeug.

⁶³ BGE 146 III 313 (Fn. 32); die Bindung folgt aus Art. 105 Abs. 1 BGG.

⁶⁴ Art. 440 Abs. 1 ZGB überlässt die Wahl der Behördenform den Kantonen. Als Gerichtsbehörde ausgestaltet ist die KESB in Aargau, Freiburg, Genf, Neuenburg, Schaffhausen und Waadt, in den übrigen Kantonen als Verwaltungsbehörde; im Tessin hat die Stimmbevölkerung am 30. Oktober 2022 den Wechsel zur Gerichtsbehörde beschlossen, dessen Inkraftsetzung noch aussteht. Bericht Familiengerichtsbarkeit (Fn. 65), Ziff. 4.3.1.2.1; ferner STEINEGGER (Fn. 19), S. 168 f.

⁶⁵ Bericht des Bundesrates vom 6. Juni 2025, Familiengerichtsbarkeit und Familienverfahren: Bestandesaufnahme und Reformvorschläge, Zusammenfassung sowie Ziff. 6.1.2 und 7.2. Verworfen wurde die gesamtschweizerische Schaffung interdisziplinär besetzter Familiengerichte, weil sie einen beträchtlichen Eingriff in die kantonale Organisationsautonomie bedeutete; die Wahl der Organisationsform soll in der Kompetenz der Kantone bleiben. Die Vernehmlassung zum Familienverfahrensrecht ist auf Ende 2026 angekündigt.

Datenschutzgesetz erfasst nach Art. 2 DSG private Personen und Bundesorgane, die KESB ist weder das eine noch das andere. Massgebend ist kantonales Recht, das eine Entsprechung zur Informationspflicht nach Art. 21 DSG mehrheitlich nicht kennt.⁶⁶ Das Schrifttum zu den Grenzen generativer Systeme setzt damit an einem Erlass an, der die Behörde nicht bindet; daran ändert auch die Reform nichts. Wird die Informationspflicht auf die im Wesentlichen automatisierte Entscheidung erstreckt, erreicht die erweiterte Pflicht die KESB so wenig wie die geltende. Aufschlussreich ist überdies, womit das Schrifttum die Pflicht gegenüber Privaten für erklärungsbedürftig hält. Privatpersonen schulden weder rechtliches Gehör noch eine Begründung dafür, wie ihre Entscheidungen zustande kamen.⁶⁷ Genau daran fehlt es der Behörde nicht. Wo Gehör, Akteneinsicht und Beschwerde gelten, folgt die Offenlegung des maschinellen Beitrags aus ihnen und bedarf keiner datenschutzrechtlichen Anleihe. Anders verhält es sich mit der Letztverantwortung. Für die Anwältin ist sie eine Sorgfalts- und Haftungsfrage nach Art. 12 lit. a BGFA und Art. 398 OR; die Formel vom «human in the loop» trifft sie zutreffend. Die Behörde fällt ihre Entscheide nach Art. 440 Abs. 2 ZGB grundsätzlich mit mindestens drei Mitgliedern und schuldet eine Begründung, an der die betroffene Person den Entscheid anfechten kann.⁶⁸ Das Gesetz begnügt sich nicht mit einem «human in the loop»; es verlangt die gesetzlich zuständigen Menschen im Spruchkörper und einen nachvollziehbaren Weg zum Ergebnis. Die Übernahme der berufsrechtlichen Formel verfehlte deshalb gerade das, was hier zu schützen ist. Ihre Wegleitung hat sich die Anwaltschaft selbst gegeben. Daran zeigt sich, wie ein solches Instrument entsteht, nämlich durch einen Träger, der für einen Stand spricht und dessen Massstäbe kennt. Im Kindes- und Erwachsenenschutz ist die Zuständigkeit, ein Gegenstück zu schaffen, nicht verteilt.

4.5. Der Ort und seine Verbindlichkeit

Als fachliche Trägerin bietet sich die Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz an. Sie ist eine interkantonale Fach- und Direktorenkonferenz der Kantone, koordiniert die Zusammenarbeit unter ihnen und mit dem Bund und arbeitet bereits heute Empfehlungen, Praxisanleitungen und Grundlagenpapiere aus.⁶⁹ Vor allem aber knüpft sie am Sachgebiet an und nicht an der Organisationsform. Sie erreicht die als Gericht organisierte KESB ebenso wie die administrative, also jene Behörde, die durch jedes dieser Raster fällt.

Verbindlich setzen kann sie diesen Standard allerdings nicht selbst. Ihre Instrumente sind Empfehlungen ohne unmittelbare Rechtsverbindlichkeit; eine Kompetenz, für die 124 Behörden Recht zu setzen, folgt daraus nicht, und eine Allgemeinverbindlicherklärung nach Art. 48a BV fällt ausser Betracht, weil der Kindes- und Erwachsenenschutz im dortigen Katalog nicht aufgeführt ist.⁷⁰ Verbindlich wird ein solcher Standard erst durch die Kantone, sei es durch interkantonale Vereinbarung nach Art. 48 BV, sei es – und dies ist der näherliegende Weg – durch die Aufsichtsbehörden nach Art. 441 Abs. 1 ZGB, die ihn in ihre Aufsichtspraxis überführen. Dieser Weg liegt in der Anlage der Konferenz selbst, die nach Art. 1 Abs. 1 ihrer Statuten als Verbindungsorgan zwischen den kantonalen Aufsichtsbehörden besteht. Diese Arbeitsteilung ist die Bedingung des Vorschlags und nicht seine Schwäche. Wer eine Rechtspflicht als blosser Empfehlung formuliert, verdeckt sie, wie die kantonalen Leitlinien zeigen. Der Fachstandard muss deshalb dort verbindlich werden, wo die Zuständigkeit dafür liegt.

Ein solches Instrument tritt nicht in Konkurrenz zu den kantonalen Regelwerken. Es liefert, was diese offenlassen. Die Berner Leitlinien verweisen für den Fall, dass dem beabsichtigten Verwaltungshandeln

⁶⁶ Das Datenschutzgesetz erfasst nach Art. 2 DSG private Personen und Bundesorgane; nach Art. 21 Abs. 4 DSG haben Bundesorgane automatisierte Einzelentscheidungen überdies als solche zu kennzeichnen. Einzelne Kantone haben inzwischen Grundlagen für algorithmisch gestützte Entscheidungen geschaffen, etwa Art. 148bis des Steuergesetzes des Kantons Zürich und § 18ter des Informations- und Datenschutzgesetzes des Kantons Solothurn (Totalrevision).

⁶⁷ THOUVENIN (Fn. 47), Rz. 29. Der Befund betrifft dort die Begründung der Informationspflicht gegenüber Privaten und wird hier im Umkehrschluss verwendet.

⁶⁸ Art. 440 Abs. 2 Satz 2 ZGB lässt kantonale Ausnahmen für bestimmte Geschäfte zu, für den Kanton Bern Art. 54 bis 59 KESG (Fn. 19). Die Einzelzuständigkeit ändert nichts daran, dass das Gesetz eine bestimmte Person oder einen bestimmten Spruchkörper bezeichnet.

⁶⁹ Statt vieler KOKES, Empfehlungen zur Ernennung der geeigneten Beistandsperson sowie zur Organisation von Berufsbeistandschaften; ferner die Praxisanleitungen und Grundlagenpapiere der Konferenz.

⁷⁰ Statuten der Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz, angenommen an der Plenarversammlung vom 27. Mai 1993, Fassung vom 8. September 2020, abrufbar unter kokes.ch. Zum Aufgabenprofil Art. 2 und Art. 3 der Statuten, namentlich die Ausarbeitung von Berichten, Empfehlungen und Konzepten (Art. 3 lit. c). Empfehlungen interkantonaler Fachkonferenzen entfalten keine unmittelbare Rechtsverbindlichkeit; für eine stärkere Bindung stehen die interkantonale Vereinbarung nach Art. 48 BV und deren Allgemeinverbindlicherklärung nach Art. 48a BV zur Verfügung, deren Katalog den Kindes- und Erwachsenenschutz jedoch nicht nennt.

die genügende Grundlage fehlt, auf das Legalitätsprinzip und damit auf die Fachebene zurück. Sie verlangen überdies Abstimmung, damit nicht mehrere Stellen dasselbe unternehmen, ohne voneinander zu wissen.⁷¹ Für 124 Behörden in 26 Kantonen ist beides ein Argument für die sachgebietsbezogene Trägerschaft.

Vier Punkte bilden das Minimum. Ihre Reihenfolge ist nicht beliebig, weil der erste die Bedingung der übrigen ist.

Am Anfang steht eine *Freigabeordnung*, und zwar überkantonale statt in der einzelnen Behörde. Sie bezeichnet, welche Verwendung zulässig ist, und schafft so die Voraussetzung dafür, dass Offenlegung zumutbar wird, denn wo alles im Graubereich liegt, verlangt Dokumentation Selbstbelastung. Wirksam wird sie nur, wenn ihr ein freigegebenes Werkzeug zur Seite tritt, weil eine blosser Untersagung die Nutzung verlagert. Für den systematischen Einsatz verhindert sie zugleich, dass die massgebende Entscheidung 124 Mal einzeln fällt.

Darauf baut die *Dokumentationspflicht* für jeden Einsatz, der in die Entscheidungsfindung eingeht. Aktenkundig ist nicht jede sprachliche Glättung, wohl aber jeder Einsatz, der Sachverhaltsselektion, Priorisierung, Risikobewertung oder Begründung beeinflusst. Für ihn haben die Akten das verwendete System, den Zweck, die eingeflossenen Datenkategorien, das Ergebnis, die überprüfende Person oder den überprüfenden Spruchkörper und die Rolle des Ergebnisses im Entscheidvorgang auszuweisen. Erst diese Angaben erlauben die Unterscheidung, ob das System vorbereitend oder ersetzend gewirkt hat. Weil die Abklärung vielerorts delegiert ist, muss die Pflicht die beauftragte Stelle einschliessen und über den Auftrag durchgesetzt werden.

Es folgt die Regel, *Prognoseinstrumente nur als Hypothese* zu verwenden und nie als Schwelle. Sie deckt sich mit dem fünften Grundsatz der Ethik-Charta, muss aber auf die Abklärung erstreckt werden, weil der Einsatz dort ansetzt. Eine *Evaluationspflicht* folgt aus der Rückkopplung, die sich nur durch fortlaufende Überprüfung an einer nicht vom Instrument erzeugten Wirklichkeit aufdecken lässt; sie schliesse zugleich die Erhebungslücke.

Keiner dieser Punkte verlangt eine neue materielle Norm. Sie konkretisieren, was Art. 307 Abs. 1, Art. 389 Abs. 2 und Art. 391 Abs. 1 ZGB sowie die Verfahrensgarantien ohnehin fordern. Damit ist nicht gesagt, jede Verwendung sei bis auf Weiteres zulässig. Ihre Zulässigkeit hängt von System, Daten, Funktion und Einsatzumgebung ab und kann sich bereits aus datenschutz-, geheimhaltungs- oder beschaffungsrechtlichen Gründen verbieten. Unabhängig davon unterliegt jeder entscheidungsrelevante Einsatz den Bindungen des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts. Diese bedürfen der Übersetzung in eine Handhabe, die ein Träger ausarbeitet und eine Instanz verbindlich erklärt.

5. Schluss

Möbius, der Physiker, der sich in die Irrenanstalt zurückgezogen hat, um die Welt vor seinen Entdeckungen zu schützen, muss am Ende erkennen, dass die Flucht misslungen ist. Was einmal gedacht wurde, könne nicht mehr zurückgenommen werden.⁷² Dürrenmatt hat den «Physikern» einundzwanzig Punkte nachgestellt, deren siebzehnter daraus die Folgerung zieht, dass nur alle lösen können, was alle angeht.⁷³ Ist die Unumkehrbarkeit die Ausgangslage, so ist die gemeinsame Zuständigkeit die einzige Antwort, die ihr gewachsen ist. Der achtzehnte Punkt schärft dies zur Warnung, denn jeder Versuch eines Einzelnen, für sich zu lösen, was alle angeht, muss scheitern. Für 124 KESB, die je für sich über Beschaffung und Einsatz befinden, ist das eine präzise Beschreibung.

Die beiden Hälften der Vermessung stehen nicht gleich. Über die Verwendung frei zugänglicher Werkzeuge lässt sich nicht mehr im Voraus befinden, weil sie keiner Entscheidung bedarf. Hier bleibt nur, Erkennbarkeit nachträglich herzustellen und der Verwendung eine geregelte Form zu geben. Über den systematischen, datenintegrierten Einsatz lässt sich dagegen noch befinden, denn kein Kanton hat bislang ein System beschafft, das Risiken einschätzt oder Massnahmen vorschlägt. Dieser Spielraum bleibt bestehen, solange der Schritt nicht vollzogen ist.

Zwischen der Illusion, man könne die Entwicklung anhalten, und dem Verzicht darauf, sie zu gestalten, verläuft ein schmaler Pfad.⁷⁴ Wie weit die Entwicklung trägt, lässt sich nicht seriös beziffern. Absehbar ist immerhin eines: Je stärker solche Werkzeuge in die Fachanwendungen eingebaut werden, desto mehr verliert der Beschaffungsentscheid als Ansatzpunkt an Trennschärfe, denn wer eine Fachanwendung erneuert, erwirbt die Funktionen mutmasslich künftig mit. Hinzu tritt der bereits heute hohe Belastungsdruck. Beides zusammen macht es unwahrscheinlich, dass der Kindes- und Erwachsenenschutz auf Dauer eine Ausnahme bleibt. Ob daraus eine Entlastung wird, die den

⁷¹ Leitlinien (Fn. 52), Ziff. 2.2 und 2.6.

⁷² FRIEDRICH DÜRRENMATT, *Die Physiker*, Neufassung 1980, S. 85 (2. Akt).

⁷³ DÜRRENMATT (Fn. 72), 21 Punkte zu den Physikern, Nr. 17 und 18.

⁷⁴ SULEYMAN/BHASKAR (Fn. 1), S. 221 f., zum Dilemma, wonach die Kosten der Verweigerung existenziell sind, während jeder Weg schwere Risiken trägt, sowie S. 275 und S. 278 zum «narrow path» als Antwort darauf.

Verfahrensgarantien Raum verschafft, oder eine Verschiebung, die sie aushöhlt, entscheidet sich nicht an der Technik. Es entscheidet sich daran, ob die Bedingungen des Einsatzes bestimmt sind, bevor er stattfindet.

Das Zeitfenster ist bezifferbar. Der Bundesrat hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement am 12. Februar 2025 beauftragt, bis Ende 2026 eine Vernehmlassungsvorlage zur Umsetzung der Europaratskonvention über künstliche Intelligenz zu erarbeiten, mit dem Inkrafttreten ist zwischen 2028 und 2031 zu rechnen.⁷⁵ Die Vernehmlassung ist noch nicht eröffnet. Absehbar ist immerhin, wen die Vorlage treffen wird. Die Europaratskonvention verpflichtet die Vertragsparteien für den Einsatz durch öffentliche Organe vorbehaltlos, während sie ihnen gegenüber Privaten nur aufgibt, Risiken und Wirkungen zu adressieren; der Bundesrat will die Regulierung denn auch in erster Linie auf den öffentlichen Sektor richten.⁷⁶ Der Bereich, für den die Bindung am strengsten ist und in dem der Eingriff am tiefsten reicht, ist in den Grundlagen dieser Vorlage gerade nicht erhoben. Solange die Vorlage aussteht, lässt sich das ändern. Wer bis dahin zuwartet, hat sich entschieden.

Dr. iur. Tim Oliver Köbrich ist Vizepräsident der KESB Oberland Ost und forscht zu privatrechtlichen, rechtsphilosophischen und rechtssoziologischen Fragestellungen. Der Beitrag gibt seine persönliche Auffassung wieder.

⁷⁵ Medienmitteilung des Bundesrates vom 12. Februar 2025. Der Auftrag erging an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement zusammen mit dem UVEK und dem EDA; nach der Medienmitteilung soll die Regulierung in erster Linie den öffentlichen Sektor betreffen. Zur Zeitschätzung KETTIGER (Fn. 61), Rz. 5.

⁷⁶ Art. 3 Abs. 1 lit. a und b des Übereinkommens des Europarates über künstliche Intelligenz und Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit vom 5. September 2024; dazu THOUVENIN (Fn. 47), Rz. 4. Zur Ausrichtung auf den öffentlichen Sektor die Medienmitteilung (Fn. 75).