

Sitzung vom 9. November 2016

**1058. Anfrage (Ersetzung der «erstreckten elterlichen Sorge»
durch Beistände)**

Die Kantonsräte Claudio Schmid, Bülach, und Hans Egli, Steinmaur, haben am 7. September 2016 folgende Anfrage eingereicht:

Zurzeit werden die Akten der kommunalen Vormundschaftsbehörden, in denen einst die Handlungsunfähigkeiten dokumentiert waren, von den Kesb bearbeitet. Im Zuge dieser Abarbeitung werden Eltern und Umfeld von erwachsenen Behinderten, die eine sogenannte «erstreckte elterliche Sorge» über Jahre und Jahrzehnte ausgeübt haben, von der Kesb mit einem Standardbrief angeschrieben. Sie haben bisher in nicht zu beanstandender Weise eine schwierige Verantwortung übernommen und für ihre handlungsunfähigen Angehörigen gesorgt. Dennoch wird nun das häusliche Umfeld des Handlungsunfähigen forsch aufgefordert, Inventare, Steuererklärungen, Strafregistrauszüge, Referenzen und andere Dokumente bei der Kesb einzureichen. Sodann wird der Familie und dem sozialen Umfeld etwas gönnerhaft das Recht eingestanden, sich für die Zukunft als Beistand zu bewerben. Wer nicht mit den Kesb-Angestellten kooperiert, läuft Gefahr, das Sorgerecht zu verlieren, durch einen externen Beistand ersetzt zu werden und/oder den Betroffenen in einem Heim wiederzufinden.

Es versteht sich von selbst, dass hierbei einmal Behörden selbstherrlich in der Privatsphäre der Bürger herumschnüffeln, Eigenverantwortung der Menschen durch staatliche Abhängigkeit ersetzen, Familienstrukturen ohne Not aufreissen, Probleme erfinden, wo bisher keine waren, rechtsschaffenen Bürgern plötzlich mit Sanktionen drohen und dass die Bürokratie ein neues Verwaltungsmonster schafft: Neue Kurse, plötzliche Kontrollen, Rechnungen für die unbetenen Eingriffe der Kesb, teils alle zwei Jahre eine Art Fähigkeitstest der Eltern. Hinzu kommt eine störende Willkür, denn nicht alle Eltern werden mit dem gleichen Administrativaufwand belegt.

1. Ist die Kesb tatsächlich nicht in der Lage, mit den ihr auferlegten Kompetenzen so umzugehen, dass die betroffenen Bürger die Behörden als Unterstützung und nicht als Schikane verstehen?
2. Haben sich in den letzten Jahren und Jahrzehnten Probleme ergeben mit den Handlungsunfähigen und ihrem Umfeld, sodass nun flächendeckend alle Familien durchforstet und systematisch auf ihre Fähigkeiten überprüft werden müssen?

3. Sind die Interventionen der Kesb gegen die Bürger abgebracht und verhältnismässig?
Ginge die Umsetzung der entsprechenden Gesetzesbestimmung nicht auch einfacher und ohne den Aktivismus der Behörden?
4. Wie müssen die rechtlichen Grundlagen angepasst werden, damit die zuständigen Kesb-Angestellten ihre Aufgabe ohne riesigen administrativen Aufwand und schikanös empfundenes Verhalten vollziehen?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Claudio Schmid, Bülach, und Hans Egli, Steinmaur, wird wie folgt beantwortet:

Unter dem bis Ende 2012 geltenden Recht wurden Kinder mit geistiger Behinderung oder Geistesschwäche bei Eintritt der Volljährigkeit häufig entmündigt. Anstelle der Ernennung einer Vormundin oder eines Vormundes für diese volljährigen Personen sah das alte Recht das Institut der «erstreckten elterlichen Sorge» vor. Diese Personen standen somit auch nach Erreichen der Volljährigkeit weiterhin unter der elterlichen Sorge im Sinne von Art. 385 Abs. 3 aZGB. Eine behördliche Aufsicht über die Eltern bestand nicht. Die völlig fehlende behördliche Kontrolle wurde in der Vergangenheit immer wieder kritisiert, weshalb der Bundesgesetzgeber das Institut der erstreckten elterlichen Sorge mit der Revision des Erwachsenenschutzrechts abschaffte. Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) erhielten gleichzeitig den Auftrag, alle Fälle erstreckter elterlicher Sorge so bald wie möglich an das neue Recht anzupassen (Art. 14 Abs. 2 Schlusstitel des Schweizerischen Zivilgesetzbuches [ZGB, SR 210]). Gemäss der Statistik für 2012 der Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES) standen im Kanton Zürich bei Inkrafttreten des neuen Rechts 896 entmündigte Personen unter erstreckter elterlicher Sorge (Art. 385 Abs. 3 aZGB). Ende 2015 waren es noch 477 Personen.

Anstelle der erstreckten elterlichen Sorge ordnen die KESB neu eine Erwachsenenschutzmassnahme nach Mass an (Art. 393 ff. ZGB). Dabei muss dem Einzelfall Rechnung getragen werden. Die betroffenen Personen werden nicht mehr grundsätzlich als unmündig betrachtet, und in zahlreichen Fällen, in denen unter altem Recht eine Person entmündigt wurde, kann nun eine Vertretungs- und Vermögensverwaltungsbeistandschaft gemäss Art. 394 und 395 ZGB angeordnet werden (allenfalls verbunden mit einer teilweisen Einschränkung der Handlungsfähigkeit;

Art. 394 Abs. 2 ZGB). Dies ermöglicht den betroffenen Personen eine grössere Selbstständigkeit. Zu betonen ist, dass gemäss Art. 401 ZGB Familienangehörige (Ehegattinnen und Ehegatten, eingetragene Partnerinnen und Partner, Eltern, Nachkommen, Geschwister sowie faktische Lebenspartnerinnen und Lebenspartner) als Personen des Vertrauens gelten, die vorrangig als Beistandspersonen eingesetzt werden sollen. Setzt die KESB Familienangehörige als Beistandspersonen ein, kann sie ihnen, falls es die Umstände rechtfertigen, gewisse Erleichterungen in der Amtsführung zugestehen (Art. 420 ZGB). Sie kann die Familienangehörigen insbesondere von der Inventarpflicht (Art. 405 Abs. 2 ZGB), der Pflicht zur periodischen Berichterstattung (Art. 411 ZGB) und Rechnungsablage (Art. 410 ZGB) sowie der Pflicht, für bestimmte Geschäfte die Zustimmung einzuholen (Art. 416 ZGB), ganz oder teilweise befreien. Festzuhalten ist in diesem Zusammenhang, dass die Gewährung solcher Erleichterungen keinen Einfluss auf die Aufsicht der KESB über die Mandatsführung hat und die direkte Staatshaftung bestehen bleibt. Der Kanton haftet also der betroffenen Person, falls sie durch widerrechtliches Handeln oder Unterlassen der als Beistandspersonen amtierenden Angehörigen geschädigt wird (Art. 454 ZGB).

Zu Frage 1:

Es ist der gesetzliche Auftrag der KESB, die Arbeit der Beistandspersonen zu überprüfen, Fragen zu stellen und nötigenfalls einzugreifen, um die Interessen von Personen sicherzustellen, die sich selber nicht wehren können. Dies setzt in jedem Fall gewisse Abklärungen voraus. Dass dies in einzelnen Fällen als Einmischung in private Angelegenheiten empfunden wird, lässt sich nicht vermeiden. Selbstverständlich muss die KESB mit Augenmass vorgehen und den Betroffenen den Anlass und den Ablauf in verständlicher und nachvollziehbarer Weise erläutern, sodass die betroffenen Angehörigen das Vorgehen möglichst nicht als Schikane empfinden. Insbesondere Eltern, die unter Umständen bereits seit Jahren ohne jegliche behördliche Kontrolle und Aufsicht für ihre geistig behinderten erwachsenen Kinder gesorgt haben, haben aber zum Teil Mühe, die Folgen der Gesetzesänderung nachzuvollziehen. Gewisse Verfahren, die in der Folge auch in der Öffentlichkeit diskutiert wurden, mögen nicht optimal abgewickelt worden sein. Gemessen an der Vielzahl von Fällen mit erstreckter elterlicher Sorge, die reibungslos an das neue Recht angepasst werden konnten, kann jedoch keinesfalls davon gesprochen werden, die KESB seien nicht in der Lage, mit den ihnen zustehenden Kompetenzen korrekt umzugehen.

Zu Frage 2:

Grund für die Revision war vorab ein gewandeltes gesellschaftliches Bewusstsein gegenüber den Rechten von behinderten Mitmenschen.

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass es in der Vergangenheit immer wieder vorkam, dass es Eltern mangels Kenntnis der Rechtslage verpassten, finanzielle Ansprüche, z. B. sozialversicherungsrechtlicher Natur, die ihrem erwachsenen Kind zustanden, geltend zu machen. Es kam auch vor, dass die Eltern das Vermögen des erwachsenen Kindes nicht gesondert verwalteten oder – wenn auch nur in Ausnahmefällen – teilweise zweckwidrig verwendeten.

Zu Frage 3:

Art. 420 ZGB räumt den KESB einen grossen Ermessensspielraum ein und die Tragweite der Bestimmung ist gerichtlich noch nicht restlos geklärt. Das Zürcher Obergericht entschied, dass die KESB in Würdigung des Einzelfalls einen Ermessensentscheid fällen müsse. Es gelte, zwischen der Interessenwahrung der verbeiständeten Person und dem Anspruch von mandatierten Angehörigen auf Nichteinmischung des Staates abzuwägen. Gleichzeitig hielt das Gericht fest, dass Art. 420 ZGB den Angehörigen keinen Anspruch auf gänzliche Entbindung von den gesetzlichen Pflichten einräume. Bei übersichtlichen Verhältnissen könne sich die Behörde mittels eines jährlichen Kontoauszugs (woraus sich auch die Unterbringungskosten entnehmen lassen müssen), einer Kopie der Steuererklärung und eines Berichts einen genügenden Überblick verschaffen, detaillierte Kontoauszüge seien hingegen nicht notwendig. Nicht infrage stellte das Obergericht die Inventarpflicht (vgl. Entscheide des Obergerichts des Kantons Zürich PQ160003 vom 2. Februar 2016 und PQ160029 vom 20. Mai 2016). Weiter ist ein Entscheid des Kantonsgerichts Luzern vom 19. Mai 2016 erwähnenswert, in dem festgehalten wurde, dass die KESB die Ausgangslage klären müsse, um ihre Aufsichtsfunktion wahrnehmen zu können.

Diese Gerichtsentscheide werden die Entscheide der KESB beeinflussen. Allerdings beschränken sie sich auf Teilbereiche. In den übrigen Bereichen ist die von den KESB entwickelte Praxis (noch) nicht einheitlich. Dies ist einerseits Folge des grossen Ermessensspielraumes und andererseits der föderalistischen Behördenstruktur. Die KOKES versucht, mit Vertretungen der Fachorganisationen (insieme, Alzheimervereinigung, Behindertenorganisationen usw.) eine gesamtschweizerische Empfehlung auszuarbeiten. In dieser Empfehlung sollen u. a. auch die Möglichkeiten für eine weniger bürokratische Berichterstattung aufgezeigt werden, z. B. in Form eines Gesprächs zwischen KESB. Ziel ist es, dass die KESB ab 2017 mit der neuen Empfehlung arbeiten können.

Zu Frage 4:

Nach dem Gesagten sieht der Regierungsrat keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf. Der gesetzliche Rahmen gewährt den KESB einen ausreichenden Spielraum, im Spannungsfeld zwischen den Interessen der verbeiständeten Personen und jenen der Angehörigen sachgerechte Lösungen im Einzelfall zu treffen. In diesem Zusammenhang ist auf die erwähnte Empfehlung der KOKES zu verweisen, die zu einer gewissen Vereinheitlichung der Praxis der KESB zu Art. 420 ZGB und zu einer Klärung der Tragweite der Bestimmung führen dürfte.

Für eine vollständige Befreiung der Angehörigen von den Pflichten der Beistandspersonen müsste sodann Art. 420 ZGB angepasst werden. Es sind denn auch drei Vorstösse vor der Bundesversammlung hängig, die eine Änderung von Art. 420 ZGB bzw. der Stellung der Angehörigen im Erwachsenenschutzrecht zum Ziel haben:

- die beiden parlamentarische Initiativen Karl Vogler 16.428 und 16.429 zielen auf eine Anpassung von Art. 420 ZGB;
- die Motion 16.3435 will das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht so ändern, dass die KESB die Unterstützung einer hilfsbedürftigen Person durch Angehörige oder private oder öffentliche Dienste nur nach den im Gesetz festgelegten Kriterien ablehnen darf.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi