Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 358/2021

Sitzung vom 1. Dezember 2021

1375. Anfrage (Hohe Kesb-Gebühren im Kanton Zürich)

Die Kantonsrätinnen Christina Zurfluh Fraefel, Wädenswil, und Susanna Lisibach, Winterthur, sowie Kantonsrat Stefan Schmid, Niederglatt, haben am 4. Oktober 2021 folgende Anfrage eingereicht:

Der Preisüberwacher kritisiert die extremen Unterschiede zwischen den Kantonen bei den Kesb-Gebühren. Angeschaut hat er die Kosten für die Hinterlegung und für die Validierung von Vorsorgeaufträgen. Die Gebühren seien teilweise extrem hoch, und der Kanton Zürich gehört zu diesen Spitzenreitern. Hier kostet die Validierung eines Vorsorgeauftrags 2000 Franken und dürfte rein theoretisch bis zu 20 000 Franken kosten, wie der Preisüberwacher in einem veröffentlichten Bericht ausweist; für eine Dienstleistung, die nach den Erwartungen des Preisüberwachers «nicht mehr als 1000 Franken kosten sollte».

Die Feststellung der Gültigkeit (Validierung) des Vorsorgeauftrags ist nötig, wenn eine Person urteilsunfähig wird. Nach diesem Schritt durch die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (Kesb) kann die mit der Vorsorge betraute Person aktiv werden.

Der Vorsorgeauftrag kann bei einer Behörde wie etwa der Kesb hinterlegt werden, damit er bei Verlust der Urteilskraft schnell zur Hand ist.

Auch die Gebühren für die Hinterlegung unterscheiden sich stark, aber nicht dermassen exorbitant wie jene der Validierung. Unter anderem ist in Zürich die Hinterlegung mit 150 Franken fünfmal so teuer wie in Appenzell-Ausserrhoden, obwohl der Preisüberwacher überall vom gleichen geringen Aufwand ausgeht. Die Gebühren der übrigen Kantone bewegen sich zwischen 50 und 100 Franken.

Der Preisüberwacher behält sich Schritte in der Kesb-Gebührenfrage vor. Wie es im Bericht heisst, erwartet er, dass Transparenz herrscht. Die Gebühren für die Hinterlegung einer Vorsorgeauftrags dürften seiner Empfehlung zufolge nicht höher als 30 Franken sein. Der Tarif für eine Validierung sollte im Minimum 150 Franken nicht überschreiten und maximal 1000 Franken betragen.

Gebühren sollen kostendeckend verrechnet werden. Es soll kein Gewinn auf Kosten der Bürger gemacht werden. Wir bitten den Regierungsrat um die entsprechende Offenlegung der Zusammensetzung dieser Gebühren und um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Seit wann hat der Regierungsrat Kenntnis vom Bericht des Preisüberwachers?
2. Wie erklärt der Regierungsrat die hohen Gebühren im Kanton Zürich?
3. Welche Schritte wird der Regierungsrat unternehmen, um Transparenz beim Preisüberwacher bezüglich der Kosten zu schaffen?
4. Welche Massnahmen unternimmt der Kanton, um diese Kosten zu senken?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Christina Zurfluh Fraefel, Wädenswil, Susanna Lisibach, Winterthur, und Stefan Schmid, Niederglatt, wird wie folgt beantwortet:

Die Anfrage bezieht sich auf einen Bericht des eidgenössischen Preisüberwachers zu den Gebühren der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) für die Hinterlegung und Validierung von Vorsorgeaufträgen (abgedruckt in: Newsletter PUE vom 21. September 2021). Der Preisüberwacher hat sich ein erstes Mal Ende Juli 2020 mit Fragen zu den Gebühren für die Validierung eines Vorsorgeauftrags an die KESB-Präsidienvereinigung (KPV) und – im Rahmen einer Marktbeobachtung – ein zweites Mal Ende April 2021 an die KESB der Kantonshauptstädte gewandt. Beide Anfragen des Preisüberwachers wurden von den angesprochenen Stellen im Kanton Zürich (KPV und KESB Stadt Zürich) umfassend beantwortet.

Zu Frage 1:

Ein direkter Kontakt des Preisüberwachers zum Regierungsrat fand nicht statt. Die Aufsichtsbehörde im Kindes- und Erwachsenschutz, die von der Direktion der Justiz und des Innern und innerhalb dieser vom Gemeindeamt wahrgenommen wird, erhielt von der KPV die Antworten, die dem Preisüberwacher auf dessen Fragen zugestellt wurden. Vom Bericht des Preisüberwachers erhielt die Aufsichtsbehörde erst anlässlich der Berichterstattung im Tagesanzeiger (online) vom 21. September 2021 Kenntnis. Die Aufsichtsbehörde informierte anschliessend die zuständigen Stellen innerhalb der Direktion.

Zu Frage 2:

Organisation und Verfahren der KESB sind kantonal geregelt. Damit sind auch für die Festsetzung der Gebühren durch die KESB die kantonalen Rechtsgrundlagen massgebend. Unterschiede bei den Gebühren zwischen den einzelnen Kantonen sind aufgrund des föderalistischen Systems somit unvermeidlich.

Der Regierungsrat beantragte dem Kantonsrat am 31. August 2011 das Einführungsgesetz zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (ABl 2011, 2567). In § 61 war für Verfahren vor den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden ein Gebührenrahmen zwischen Fr. 100 und Fr. 5000 vorgesehen mit der Möglichkeit des Verzichts oder der Verdoppelung in besonderen Fällen. Gemäss der vom Kantonsrat beschlossenen Bestimmung können Gebühren von Fr. 200 bis Fr. 10 000 erhoben werden mit der Möglichkeit, in besonderen Fällen auf die Gebührenerhebung zu verzichten oder die Gebühren zu verdoppeln (§ 60 Abs. 2 Einführungsgesetz zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht vom 25. Juni 2012 [EG KESR, LS 232.3]). Im Kantonsrat wurde mit Bezug auf die Verdoppelung der Gebührenansätze insbesondere auf das Verursacherprinzip hingewiesen, das auch im Sozialbereich Geltung haben solle (Protokoll KR vom 30. April 2012, 3496 f.).

Die KESB sind verpflichtet, die Gebühren innerhalb dieses Gebührenrahmens nach pflichtgemässem Interessen festzusetzen. Im Zusammenhang mit einer Validierung eines Vorsorgeauftrags muss die KESB prüfen, ob die Voraussetzungen für dessen Inkraftsetzung erfüllt sind. Sollte der Schutzbedarf der urteilsunfähigen Person durch den Vorsorgeauftrag nicht ausreichend abgedeckt sein und sich der Mangel auch mittels Auslegung des Vorsorgeauftrags oder durch Ergänzung in einem Nebenpunkt nicht beheben lassen (Art. 364 ZGB [SR 210]), muss die KESB gegebenenfalls erwachsenenschutzrechtliche Massnahmen anordnen. Unter Umständen bedarf der Schutz der betroffenen Person aber auch zusätzlicher sichernder Massnahmen gemäss Art. 368 Abs. 2 ZGB (etwa Erteilung einer Weisung gegenüber der vorsorgebeauftragten Person, Einreichung eines Inventars). Fehlen im Vorsorgeauftrag Anordnungen zur Entschädigung der vorsorgebeauftragten Person, muss die KESB die Honorierung festlegen (Art. 366 Abs. 1 ZGB). Diese Zusammenstellung zeigt, dass die von der KESB wahrzunehmenden Abklärungen und Prüfungen umfangreich und anspruchsvoll sind. Immerhin geht es darum, zu entscheiden, ob sich die vorsorgebeauftragte Person – je nach Ausgestaltung des Vorsorgeauftrags – künftig um die urteilsunfähig gewordene Person und deren Vermögen kümmern und ob sie diese im Rechtsverkehr vertreten kann. Dabei ist zusätzlich in Betracht zu ziehen, dass sich die Person, deren Fürsorgebedürfnis zur Diskussion steht, wegen ihrer geistigen Verfassung oftmals nicht mehr oder nur noch bedingt äussern kann. Da es sich bei

den KESB um Fachbehörden handelt (Art. 440 Abs. 1 ZGB) gelten für sie erhöhte Sorgfaltspflichten. Dieser Umstand führt dazu, dass sich die KESB nicht auf eine oberflächliche oder summarische Prüfung der vorgenannten Punkte beschränken dürfen. Für die Validierung eines Vorsorgeauftrags bei klaren Verhältnissen gehen die KESB von einem durchschnittlichen Aufwand von elf bis zwölf Stunden aus (vgl. zur Darstellung des Ablaufs auch FamPra 2015, S. 518 f.). Einige ausserkantonale KESB erachten gemäss dem Bericht des Preisüberwachers 45 Minuten für die Validierung eines Vorsorgeauftrags als ausreichend. Wie die geschilderten Aufgaben unter Einhaltung der geforderten Sorgfalt in 45 Minuten erfüllt werden können, ist nicht nachvollziehbar.

Im Interesse einer Angleichung der Gebührenpraxis der 13 KESB hat die KPV Empfehlungen zur Festlegung der Gebühren ausgearbeitet (Gebührenempfehlungen der KPV in der Fassung vom 7. Dezember 2018). Zum einen wird der Rahmen je nach Aufwand, Schwierigkeit und Bedeutung des Geschäfts in drei Kategorien aufgeteilt und zum anderen werden für einzelne Verfahren Gebührenansätze empfohlen. Da die geschilderten Tätigkeiten für die Validierung durch verschiedene Personen (Behördenmitglieder, Fachmitarbeitende mit Tertiärabschluss, Kanzleimitarbeitende) der KESB ausgeübt werden, wurde diesen Tätigkeiten ein durchschnittlicher Stundentarif von Fr. 150 zugrunde gelegt, was rein rechnerisch einen Gebührenrichtwert von Fr. 1650 bis Fr. 1800 ergeben würde. Unter Berücksichtigung der bisherigen Praxis der KESB im Kanton Zürich und auch mit Blick auf die Akzeptanz der betroffenen Personen hat die KPV in ihren Gebührenempfehlungen für die Validierung eines Vorsorgeauftrags einen Gebührenrichtwert von Fr. 800 festgelegt. Dieser liegt somit deutlich unter dem tatsächlichen Zeitaufwand. Eine Erhöhung der empfohlenen Gebühr ist angezeigt bei überdurchschnittlichem Zeitaufwand (z. B. bei aufwendigen Abklärungen, Einholung von Gutachten oder mehreren Besprechungen mit dem Vorsorgeauftraggeber oder der vorsorgebeauftragten Person) oder bei ausserordentlich schwierigen Verfahren (z. B. bei Auslandsbezug oder grossem Widerstand durch nahestehende Personen oder der Betroffenen).

Zur Verdeutlichung der tatsächlich erhobenen Gebühren sei auf die dem Preisüberwacher wunschgemäss mitgeteilten Daten der KESB der Stadt Zürich verwiesen: Im Durchschnitt der letzten fünf Jahre wurde in der Stadt Zürich für die Validierung eines Vorsorgeauftrags eine Gebühr von Fr. 835 erhoben. Die tiefste Gebühr betrug Fr. 500 (abgesehen von einem einmaligen Gebührenverzicht) und die höchste Fr. 2000. Zu ergänzen ist dabei, dass die KESB der Stadt Zürich in gewissen Fällen unentgeltliche Rechtspflege gewährte, von der Erhebung der Gebühr also einstweilen absah.

Der Preisüberwacher hat auch die Gebühren kritisiert, die für die Hinterlegung eines Vorsorgeauftrags verlangt werden. Für die Hinterlegung eines Vorsorgeauftrags wird von den KESB in der Regel eine Gebühr von Fr. 150 erhoben. Diese Gebühr liegt folglich unter der gesetzlich vorgesehene Mindestgebühr von Fr. 200. Zudem verlangen die Zürcher Notariate für die Hinterlegung eines Testamentes ebenfalls Fr. 150 (§ 1 in Verbindung mit Anhang B 4.3.4 der Notariatsgebührenverordnung [LS 243]).

Zu Fragen 3 und 4:

Die Regelgebühr von Fr. 800 für die Validierung von Vorsorgeaufträgen ist vor dem Hintergrund der Sorgfalt, die für die Bearbeitung des Geschäfts durch die KESB als Fachbehörde gefordert ist, angemessen. Die Höhe der Gebühr für die Hinterlegung des Vorsorgeauftrags bei der KESB ist gleich hoch wie jene für die Hinterlegung eines Testamentes bei einem Notariat. Dass die fraglichen Gebühren – übrigens nicht nur im vorliegend interessierenden Bereich – nicht in allen Kantonen gleich hoch sind, ist vorab dem Umstand geschuldet, dass sie nicht bundesrechtlich geregelt sind. Zum anderen fällt aber auch in Betracht, dass die Kostenstrukturen in den 26 Kantonen teilweise erhebliche Differenzen aufweisen. Unter Berücksichtigung all dieser Aspekte ergibt sich für den Regierungsrat kein Handlungsbedarf, um zusätzliche Transparenz bezüglich der Kosten zu schaffen, die im Zusammenhang mit Vorsorgeaufträgen entstehen. Ebenso erübrigt es sich, dass der Regierungsrat auf eine Senkung der fraglichen Gebühren hinwirkt.

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

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli