



Kanton Zürich
Direktion der Justiz und des Innern
**Justizvollzug und
Wiedereingliederung**
Forschung & Entwicklung

Hohlstrasse 552
8090 Zürich
Telefon +41 43 258 35 45
forschung-juv@ji.zh.ch

Evaluation des Einführungs- gesetzes zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (EG KESR) im Kanton Zürich

Schlussbericht
24. Juni 2020



Impressum

Herausgeber: Justizvollzug und Wiedereingliederung Kanton Zürich
Autoren: Dr. Bernd Borchard, Dr. Pascal Lienert
Projektgruppe: Dr. Bernd Borchard, Dr. Pascal Lienert, Rolf Bieri, Patrizia Kaufmann, Urs Vogel, Dr. Monika Simmler, Dr. Simone Walser
Datum: 24. Juni 2020
Version: Schlussbericht

Zusammenfassung¹

Am 1. Januar 2013 trat auf Bundesebene das neue Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (KESR) in Kraft und löste damit das alte Vormundschaftsrecht ab. Im Rahmen der Umsetzung des neuen Rechts erliess der Kantonsrat im Kanton Zürich am 25. Juni 2012 das Einführungsgesetz zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (EG KESR²). Die 171 bei den Gemeinden angesiedelten Vormundschaftsbehörden wurden von 13 Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB³) abgelöst, welche seither für die Abklärung von Massnahmen und das Treffen von Entscheiden im Kindes- und Erwachsenenschutz verantwortlich sind. Die neu gegründeten Behörden standen in den Jahren nach der Einführung des EG KESR immer wieder im Fokus öffentlicher und politischer Diskussionen. Vor diesem Hintergrund hat Regierungsrätin Jacqueline Fehr, Vorsteherin der Direktion der Justiz und des Innern (JI), Ende 2017 den Auftrag erteilt, das EG KESR im Kanton Zürich rund fünf Jahre nach dessen Einführung einer Evaluation zu unterziehen. Dies mit dem Ziel, die kantonale Umsetzungsvorlage sowie die damit verbundenen Strukturen, Abläufe und Schnittstellen in Bezug auf ihre Wirksamkeit, Effizienz und Akzeptanz zu untersuchen und so eine solide Basis für allfällige Verbesserungen bei der Gesetzesumsetzung sowie Gesetzesänderungen zu schaffen.

Methodik

Es wurden vier Hauptthemen für die Evaluation festgelegt:

- Organisationsregelung
- Verfahrensrecht
- Beistandschaften
- Fürsorgerische Unterbringung (FU⁴)

¹ Änderungen bei den gesetzlichen Grundlagen, Datengrundlagen und Projekten sind bis Ende Mai 2020 berücksichtigt.

² LS 232.3.

³ Die Abkürzung "KESB" wird im vorliegenden Bericht sowohl für einzelne als auch für mehrere Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden verwendet.

⁴ Die Abkürzung "FU" wird im vorliegenden Bericht sowohl für einzelne als auch für mehrere fürsorgerische Unterbringungen verwendet.

Zur Beantwortung der Fragestellungen zu den einzelnen Themenbereichen kamen verschiedene Methoden zur Anwendung. Neben einer breit angelegten Online-Umfrage wurden explorative Experteninterviews sowie semistrukturierte Leitfadeninterviews mit verschiedenen Ansprechpartnern im Kindes- und Erwachsenenschutz durchgeführt und ausgewertet. Gesamthaft wurden im Rahmen der Evaluation über 100 Interviews geführt. Zudem wurden relevante Dokumente sowie eine kleine Auswahl an 40 Rechtsmittelentscheiden aus einem Jahr analysiert. Die Beschränkung befragter Akteure sowie überprüfter Rechtsmittelentscheide war dem verhältnismässig engen Zeitrahmen geschuldet, der für die Durchführung der Evaluation zur Verfügung stand. Diese einschränkenden Rahmenbedingungen erlauben zwar keinen Einblick in sämtliche Facetten der Umsetzung des EG KESR. Gleichwohl können aus der Evaluation wertvolle Schlüsse für die Weiterentwicklung des Kindes- und Erwachsenenschutzes gezogen werden.

Resultate und Empfehlungen

Insgesamt hinterlässt die Evaluation einen positiven Gesamteindruck. Die Auswertung der Befragungen und der Dokumentenanalysen weist darauf hin, dass die Ziele der Reform⁵ im Grossen und Ganzen erreicht worden sind. Die Evaluation zeigt, dass sich die Abläufe seit der Einführungsphase mehrheitlich eingespielt haben. Eine deutliche Mehrheit der Befragten beurteilt das EG KESR positiv. Entsprechend wird keine Totalrevision des EG KESR empfohlen. Diskussions- und Klärungsbedarf besteht vielmehr in Bezug auf konkrete Einzelthemen. Die Evaluation identifiziert dabei verschiedene Handlungsfelder und formuliert Empfehlungen, welche im Folgenden zusammengefasst erläutert werden und am Ende der Zusammenfassung in Abbildung 1 dargestellt sind.

Handlungsfeld I: Vereinheitlichung

Die Evaluation verdeutlicht, dass sowohl die gewählte Dezentralisierung als auch ein kantonales Behördenmodell Vor- und Nachteile mit sich bringen. Vielerorts scheinen sich die verschiedenen Ansprechpartner mit der dezentralen Lösung arrangiert zu ha-

⁵ Massschneiderung der Massnahmen; Förderung der Selbstbestimmung; Professionalisierung der anordnenden Behörden, Verbesserung des Rechtsschutzes.

ben. Innerhalb des Kantons wurden gewisse Unterschiede zwischen den KESB bezüglich Organisation, Abläufen und Grundhaltungen ausgemacht. Aufgrund der Organisationsautonomie der Trägerschaften und sowie dem verhältnismässig grossen Ermessensspielraum der KESB gehen definitionsgemäss gewisse Ungleichheiten einher. Ausserdem sollte die Flexibilität der Behörden zur Wahrung lokaler Gegebenheiten auch nicht zu stark eingeschränkt werden. Gleichwohl wird empfohlen, einheitliche Grundhaltungen, Abläufe und Standards wo immer und soweit wie möglich weiter zu fördern. Zu nicht geklärten Rechtsfragen könnten Stellungnahmen und Kurzgutachten eingeholt werden. Ausserdem wäre ein Kommentar zum EG KESR für die Praxis hilfreich.

Die von der KESB-Präsidienvereinigung (KPV) und der Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES) jährlich veröffentlichten statistischen Daten leisten einen wichtigen Beitrag zur Vergleichbarkeit. Im Interesse einer möglichst einheitlichen Rechtsanwendung besteht zudem bereits eine Vielzahl von Empfehlungen, Leitfäden und Zusammenarbeitspapieren. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass die genannten Arbeitshilfen keinen verbindlichen Charakter aufweisen. Vielmehr handelt es sich um so genanntes "Soft Law". Der teilweise geäusserten Forderung nach verbindlichen Weisungen seitens der Aufsichtsbehörde sind rechtliche Grenzen gesetzt. Insbesondere fällt die verbindliche Klärung offener Rechtsfragen in die Zuständigkeit der gerichtlichen Rechtsmittelinstanzen. Die Aufsichtsbehörde kann jedoch immerhin ihre Einschätzung mit entsprechenden Empfehlungen formulieren und der Erwartung Ausdruck geben, dass die KESB diesen nachkommen.

Auch wenn der Förderung der Vereinheitlichung in verschiedener Hinsicht Grenzen gesetzt sind, konnten im Rahmen der Datenauswertung einige Teilbereiche ausgemacht werden, die sich für eine weitere Vereinheitlichung anbieten. Die wesentlichsten sind im Folgenden dargestellt.

Erlass einer Gebührenverordnung

Die Evaluation zeigt, dass die KESB unterschiedliche Gebührenpraxen innerhalb des gesetzlich vorgegebenen Rahmens pflegen. Es existiert zwar eine Gebührenempfehlung der KPV, welche einer einheitlicheren Ermessensausübung den Weg ebnen soll. Indes kommt ihr keine Verbindlichkeit zu. Daher wird der Erlass einer Gebührenverordnung

empfohlen, zumal eine solche von den KESB mehrheitlich angeregt wurde. Zudem wird empfohlen, dass bei Kindeschutzverfahren i.e.S. künftig keine Gebühren mehr erhoben werden. Gebühren soll das EG KESR bei Minderjährigen lediglich noch vorsehen, wenn Kinderbelange zwischen Eltern streitig sind.⁶

(Digitale) Führung und Aufbewahrung von Beistandsakten

Bei Massnahmen, welche von privaten Mandatstragenden (PriMa) geführt wurden, herrscht eine uneinheitliche Handhabe bezüglich der Zuständigkeiten für die Aktenaufbewahrung nach Abschluss der Massnahme. Im Sinne der Vereinheitlichung wird empfohlen, dass künftig die KESB für die Aufbewahrung von PriMa-Akten zuständig sind.

Auch bezüglich der Fristen zur Aufbewahrung von Beistandsakten besteht Regelungsbedarf. Die in § 61 EG KESR festgelegten Fristen von 100 Jahren für Akten aus Adoptionsverfahren und 50 Jahren für übrige Akten werden seitens der Berufsbeistandschaften im Erwachsenenschutz nicht einheitlich umgesetzt,⁷ da sich die besagte Regelung vom Wortlaut auf die Aufbewahrung von Verfahrensakten der KESB bezieht. Beistandspersonen führen jedoch keine Verfahren, sondern Massnahmen, was als Erklärung für die unterschiedliche Handhabe herangezogen werden kann. Es wird folglich eine Anpassung der entsprechenden Bestimmung empfohlen, wobei die vergleichsweise langen Fristen im Interesse der späteren Aufarbeitung von Biographien ehemals verbeiständeter Personen auch für Beistandsakten angebracht erscheinen.

Schliesslich wird empfohlen, eine gesetzliche Grundlage für die künftige ausschliessliche elektronische Führung und Aufbewahrung von Beistandsakten zu schaffen.

Klärung der Verfahrensordnung

Das EG KESR sieht eine komplizierte Kaskade anwendbarer Verfahrensbestimmungen vor. Aus Sicht der befragten Vertreter⁸ der Rechtsmittelinstanzen, der Anwaltschaft sowie den Berufsbeistandschaften bedarf es keiner Ablösung dieser Kaskadenordnung.

⁶ Wie z.B. Besuchsrecht, Obhut, elterliche Sorge.

⁷ Vgl. zur Praxis im Kindeschutz Kap. 4.8.

⁸ Falls bei Personenbezeichnungen keine geschlechtsneutrale Formulierung möglich war, wurde aus Gründen der Lesbarkeit im Bericht die männliche Form gewählt. Die Angaben beziehen sich jedoch immer auf Angehörige beider Geschlechter.

Trotzdem besteht diesbezüglich Klärungsbedarf. Aufgrund des von den KESB-Mitarbeitenden mehrheitlich geäusserten Anliegens ist der Erlass einer massgeschneiderten Verfahrensordnung zu prüfen. Damit könnte im Interesse der einfacheren Rechtsfindung und der Rechtssicherheit die komplizierte Kaskade der Verfahrensbestimmungen abgelöst werden. Zudem liessen sich vorstehende Revisionspunkte einbeziehen.

Handlungsfeld II: Schnittstellen

Die Wirksamkeit des EG KESR hängt massgeblich vom Zusammenspiel der beteiligten Akteure und Institutionen ab. Wie sich in der Evaluation zeigte, kann generell von einer guten Zusammenarbeit gesprochen werden. In Bezug auf einzelne Bereiche, Abläufe und Schnittstellen konnte jedoch Klärungsbedarf und Optimierungspotenzial festgestellt werden. Die wichtigsten Punkte werden im Folgenden aufgeführt.

Schnittstelle zwischen der KESB und dem AJB

Die wichtige Schnittstelle zum Amt für Jugend und Berufsberatung (AJB) führt in der Praxis mitunter zu Problemen. Diese ergeben sich vor allem aufgrund unterschiedlicher Auffassungen bezüglich der Pflicht zur Übernahme von Aufträgen der KESB zur Mandatsführung im Kinderschutz. In diesem Zusammenhang kann auf eine Änderung vom 27. Mai 2020 der Kinder- und Jugendhilfeverordnung vom 7. Dezember 2011 (KJHV)⁹ verwiesen werden, welche die Aufgaben im Bereich der Abklärungen und Mandatsführung präziser umschreibt. In der definitiven Fassung der geänderten Verordnung, die mutmasslich am 1. August 2020 in Kraft treten wird, ist keine Ausdünnung des Leistungsangebotes der Kinder- und Jugendhilfezentren (kjj) im Bereich der Mandatsführung für Minderjährige vorgesehen. Zudem werden die Stellen bei den kjj voraussichtlich mit Wirkung ab dem 1. September 2020 aufgestockt.¹⁰ Wegen teilweise überlasteter kjj in der Vergangenheit wurde in der Evaluation gefordert, auch im Kinderschutz eine Regelung i.S.v. § 20 EG KESR zu schaffen. Diese beschränkt sich auf den Erwachsenenschutz und soll sicherstellen, dass jederzeit eine ausreichende Anzahl Berufsbeiständin-

⁹ LS 852.11.

¹⁰ Vgl. zum Ganzen und zum Inkraftsetzungsvorbehalt sowie zum Vorbehalt der Stellenplanerweiterung Kap. 4.6.2.

nen und Berufsbeistände zur Massnahmenführung zur Verfügung steht. Sofern die revidierte KJHV tatsächlich in Kraft treten sollte und die erforderlichen Mittel für die geplante Stellenplanerweiterung des AJB vom Kantonsrat genehmigt werden, stellt sich die Frage, inwiefern der Erlass einer § 20 EG KESR entsprechenden Regelung für den Kinderschutz noch vordringlich ist. Im gegenteiligen Fall empfiehlt sich jedoch, die fragliche Regelung zu schaffen, damit künftig auch für die Minderjährigen sichergestellt ist, dass ausreichend Berufsbeistandspersonen zur Verfügung stehen. Indes sollte auch bei einem Inkrafttreten der geänderten KJHV geklärt werden, ob trotz dieser Verordnungsänderung noch gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht.

Schnittstelle zwischen den KESB und den Gemeinden

Die Evaluation zeigt, dass sich die Zusammenarbeit zwischen KESB und Gemeinden seit der Einführung in der Tendenz verbessert hat und mittlerweile vielerorts gut funktioniert. Trotzdem besteht an dieser Schnittstelle noch Verbesserungspotential. Es wird empfohlen, ein vermehrtes Augenmerk auf den Austausch und die Kommunikation zwischen Gemeinden und KESB zu legen. Durch eine beidseitige weitere Verbesserung des Dialogs liesse sich das gegenseitige Verständnis sowie die Transparenz und die Nachvollziehbarkeit der Entscheide der KESB fördern. Zudem sollte geklärt werden, ob heute die zwingende Einholung eines Amtsberichts bei der Abklärung der tatsächlichen Verhältnisse angemessen ist oder ob den KESB nicht ein Ermessensspielraum eingeräumt werden sollte.

Handlungsfeld III: Qualitätssicherung KESB

Neben den für die Zusammensetzung der KESB zu beachtenden gesetzlichen Vorgaben ergibt sich aus der Evaluation auch Diskussionsbedarf hinsichtlich der Auslastung der Behörden.

Zusammensetzung der KESB und Besetzung des Spruchkörpers für Kollegialgeschäfte

Die KESB muss von Bundesrechts wegen interdisziplinär zusammengesetzt sein. Die heutige Regelung, wonach zwingend je ein Mitglied aus den Fachbereichen Recht und Soziale Arbeit vertreten sein muss, hat sich bewährt. Bezüglich der Besetzung der dritten

Disziplin wird – im Gegensatz zur heute abschliessenden Auswahl – eine Erweiterung des gesetzlichen Spielraums empfohlen. So wäre zu prüfen, ob künftig auch Personen zuzulassen sind, die ausreichende Erfahrung im Kindes- und Erwachsenenschutz haben und über eine qualifizierende Fortbildung verfügen. Bei einer entsprechenden Änderung müssten auch die Vorgaben bezüglich des Ausbildungsabschlusses angepasst werden.

Auslastung der KESB

Zusammenfassend weisen die Resultate der Evaluation auf eine hohe bis sehr hohe Auslastung der KESB hin. Im Vergleich zur Anfangsphase hat sich die Situation tendenziell entspannt. Zudem muss sich eine hohe Auslastung nicht gezwungenermassen auf die Qualität der Arbeit auswirken. Folglich wird auf eine Empfehlung, das Personal aufzustocken, verzichtet. Dennoch ist die weitere Entwicklung der Auslastung der einzelnen Behörden weiterzuverfolgen. Wichtig ist, dass die KESB über genügend Ressourcen verfügen um auf Ausfälle zu reagieren, qualitativ ausreichende Abklärungen durchzuführen, rechtlichen Fragestellungen die notwendige Beachtung zu schenken und die Kommunikation mit verschiedenen Ansprechpartnern zu pflegen.

Eine Entlastung bringt eine Erweiterung des Katalogs der Einzelkompetenzen der Behördenmitglieder mit sich. Folglich wird empfohlen, diesen zu überprüfen und ihn mit weiteren Geschäften, die für die Rechte der Betroffenen nicht sonderlich einschneidend sind, zu ergänzen.

Ein gut ausgebautes Angebot an vorgelagerten Sozialen Diensten kann ebenfalls zur Entlastung der KESB wie auch der Beistandspersonen beitragen. Das Angebot ist zwar insgesamt grundsätzlich gut ausgebaut. Der Bereich der persönlichen Hilfe scheint indes noch ausbaufähig zu sein, wobei die Zugänglichkeit und die Abstimmung zwischen den verschiedenen Stellen gefördert werden sollten. In diesem Zusammenhang wäre die Klärung der Zuständigkeiten und der Leistungen, welche seitens der Gemeinden zu erbringen sind, empfehlenswert.

Handlungsfeld IV: Qualitätssicherung Beistandschaften

Die folgende Auswahl der zwei wesentlichen Empfehlungen beschränken sich auf den Erwachsenenschutz. Da das AJB lediglich Fragen in unmittelbarem Zusammenhang mit

dem EG KESR beantwortet hat, können die Empfehlungen nicht ohne weiteres für den Kinderschutz übernommen werden. Gleichwohl sollte jedoch geprüft werden, inwieweit sie auch für diesen von Relevanz sind.

Auslastung der Berufsbeistände und Grösse der Berufsbeistandschaften

Eine grosse Mehrheit der befragten Berufsbeistandspersonen beurteilt die Auslastung als hoch bis sehr hoch. Zudem gab über die Hälfte an, dass der Arbeitsaufwand mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen nicht entsprechend den qualitativen Ansprüchen zu bewältigen sei. Folglich wird eine Verbesserung der Ressourcensituation empfohlen, was von den zuständigen Trägerschaften zu prüfen sowie gegebenenfalls umzusetzen sein wird.

Auf eine Empfehlung bezüglich der Festlegung einer maximalen Fallbelastung für Berufsbeistandspersonen im Erwachsenenschutz wird verzichtet. Es bestehen grosse innerkantonale Unterschiede bezüglich der Organisationsformen, der internen Supportangebote und des Zugangs zu vorgelagerten Diensten. Weiter unterscheiden sich auch die Fallzahlen, deren Erhebungsmethoden sowie der Anteil komplexer Fälle zwischen den einzelnen Berufsbeistandschaften im Erwachsenenschutz. Eine Festlegung einer maximalen Fallbelastung, welche all diese Unterschiede angemessen berücksichtigt, scheint nicht realistisch.

Weder die Grösse der Perimeter der Berufsbeistandschaften noch die Pensen der Berufsbeistandspersonen sind aktuell im Bundesrecht bzw. EG KESR geregelt. Entsprechende Mindestvorgaben könnten für die Praxis hilfreich sein.¹¹ Eine Empfehlung zur Einführung einer konkreten Mindestgrösse für Berufsbeistandschaften im Erwachsenenschutz ergeht jedoch nicht. Abgesehen davon, dass die Gegebenheiten der einzelnen Berufsbeistandschaften sehr unterschiedlich sind, fällt in Betracht, dass unter der Federführung der KOKES Empfehlungen zur zweckmässigen Organisation von Berufsbeistandschaften in Ausarbeitung sind, die mutmasslich im Herbst 2020 vorliegen.

¹¹ Z.B. einfachere Stellvertretungsmöglichkeiten, weniger Schnittstellen mit entsprechend geringerem Aufwand für Absprachen, mehr Zeit für die betroffenen Personen.

Vorgaben an Berufsbeistandschaften

Weitere Empfehlungen zur Qualitätssicherung im Erwachsenenschutz umfassen u.a. die Einführung einer Weiterbildungspflicht für Berufsbeistandspersonen sowie die Schaffung einer juristischen Beratungsstelle. Abgesehen von grösseren Diensten wie z.B. den Sozialen Diensten der Stadt Zürich (SOD) – können die meisten Berufsbeistandschaften nicht auf einen internen juristischen Fachsupport zurückgreifen. Dies führt bei den KESB zu einem zusätzlichen Beratungsaufwand.

Handlungsfeld V: Instanzenzug

Die meisten Befragten beurteilen die heutige Regelung kritisch, wonach der Bezirksrat als grundsätzlich erste gerichtliche Rechtsmittelinstanz amtiert. Aufgrund der Evaluationsergebnisse lässt sich empfehlen, dass die Einsetzung der Bezirksgerichte als generell erste gerichtliche Instanz ins Auge zu fassen ist. Sollte an der heutigen Regelung festgehalten werden, wären entsprechende Begleitmassnahmen¹² umzusetzen.

Kürzlich verabschiedete der Regierungsrat ein Aufsichtskonzept über die Bezirksbehörden, das auch die Aufsicht im KESR beinhaltet. Die JI wird mit dessen Umsetzung beauftragt. Insofern besteht bezüglich Aufsicht über die Bezirksbehörden kein Handlungsbedarf mehr.

Handlungsfeld VI: FU

Insgesamt lässt sich festhalten, dass sich die Regelungen sowie deren Umsetzung grundsätzlich bewährt haben. Auch diesbezüglich werden nachfolgend die im Zentrum stehenden Empfehlungen dargestellt.

Ärztliche Zuständigkeit und Lern-/Austauschplattform

Erfahrung, kontinuierliche Fortbildung sowie ein regelmässiger Austausch der anordnenden Personen mit den Arbeitspartnern sind wichtig für eine gute Inhalts- und Prozessqualität. Es wird empfohlen, dass künftig eine zahlenmässig überschaubare und fest definierte Gruppe von Ärzten für Fragen und Anordnungen rund um die FU zuständig ist.

¹² Z.B. Abschaffung der Laien, Ressourcenüberprüfung.

Gleichzeitig sollen aus dieser jeweils zwei Ärzte für die Anordnung einer FU im Einzelfall zuständig sein.¹³ Das qualitätssteigernde bzw. -sichernde Potential dieser Massnahme würde sich noch deutlicher entfalten, wenn sie mit einer praxis- und fallorientierten Lern- und Austauschplattform verknüpft würde. Entsprechend wird die Einführung einer solchen Lernplattform empfohlen.

Flexiblere Akutangebote zur Vermeidung von FU

Die Evaluation macht deutlich, dass zur Vermeidung einer FU ein breiteres und niederschwelliges Angebot an ambulanter Krisenintervention notwendig erscheint. Daher wird die Etablierung mobiler Kriseninterventionsteams empfohlen, die im Bedarfsfall aufsuchend zum Einsatz kommen.

Nachbetreuung und ambulante Massnahmen

Im Rahmen der Nachbetreuung kann die KESB nach § 37 EG KESR Massnahmen anordnen, wenn sich diese als erforderlich erweisen bzw. sie zur Verhinderung einer weiteren FU angezeigt sind. In der Evaluation wurde deutlich, dass eine Mehrheit der Befragten derartige Massnahmen grundsätzlich für sinnvoll hält. Jedoch wünscht man sich bezüglich der Umsetzung solcher Massnahmen Verbindlichkeit und Durchsetzbarkeit, da deren Vollstreckung gemäss EG KESR ausgeschlossen ist. Folglich wird empfohlen, den heute absolut formulierten Ausschluss der Vollstreckung auf die angeordnete ambulante Medikation zu beschränken.

¹³ 4-Augen-Prinzip.

Übersicht über die wichtigsten Schlussfolgerungen

Das EG KESR erweist sich als taugliche rechtliche Grundlage für den Kindes- und Erwachsenenschutz im Kanton Zürich. Die Ziele der Reform wurden im Grossen und Ganzen erreicht und die Abläufe haben sich seit der Einführungsphase mehrheitlich eingespielt.

Es bestehen jedoch Verbesserungsmöglichkeiten, die in sechs Handlungsfeldern eingeteilt sind. Die wichtigsten Punkte sind nachfolgend dargestellt.

Handlungsfeld I: Vereinheitlichung

- Empfehlungen
 - Ausräumen von Unklarheiten in der Gesetzesauslegung sowie Förderung einheitlicher Grundhaltungen, Abläufe und Standards (so weit möglich; Kap. 7.1)
 - Erlass einer Gebührenverordnung und Verzicht auf Gebühren im Kinderschutz i.e.S. (Kap. 7.1.1)
 - (Digitale) Führung und Aufbewahrung von Beistandsakten (PriMa, Fristen; Kap. 7.1.2)
- Klärungsbedarf
 - Massgeschneiderte Verfahrensordnung (Ablösung Kaskadenordnung; Kap. 7.1.4)

Handlungsfeld II: Schnittstellen

- Empfehlungen
 - Schnittstelle KESB – Gemeinden: Noch vermehrte Förderung des Augenmerks auf Austausch und Kommunikation (Kap. 7.2)
- Klärungsbedarf
 - Schnittstelle KESB – AJB: Sicherstellen, dass genügend Berufsbeistandspersonen im Kinderschutz zur Verfügung stehen (Kap. 7.2.2)
 - Schnittstelle KESB – Gemeinden: Ermessen bei der Einholung des Amtsberichts (Kap. 7.2.3)

Handlungsfeld III: Qualitätssicherung KESB

- Empfehlungen
 - Mehr gesetzlicher Spielraum bezüglich der Besetzung des dritten Fachbereichs im Spruchkörper (Kap. 7.3.1)
 - Erweiterung der Einzelkompetenzen der Behördenmitglieder (Kap. 7.3.3)
- Klärungsbedarf
 - Anerkennung von qualifizierenden Fortbildungen kombiniert mit ausreichender Erfahrung im KESR als Voraussetzung für die Ernennung von Behördenmitgliedern (Kap. 7.3.2)
 - Klärung der Zuständigkeiten und der Leistungen, welche im Rahmen der persönlichen Hilfe nach Sozialhilfegesetz, welche seitens der Gemeinden zu erbringen sind (Kap. 7.3.3)
- Hinweis an Trägerschaften
 - Augenmerk auf Entwicklung der Auslastung der KESB (Kap. 7.3.3)

Handlungsfeld IV: Qualitätssicherung Beistandschaften

- Empfehlungen
 - Verbesserung der Ressourcensituation bei den Berufsbeistandschaften (Kap. 7.4.1)
 - Gesetzliche Verankerung einer Weiterbildungspflicht (Kap. 7.4.3.1)
 - Schaffung einer juristischen Beratungsstelle (Kap. 7.4.3.2)
- Klärungsbedarf
 - Regelung der Grösse der Perimeter der Berufsbeistandschaften und Einführung von Mindestpensen (Kap. 7.4.2)

Handlungsfeld V: Instanzenzug

- Empfehlungen
 - Etablierung des Bezirksgerichts als erste gerichtliche Beschwerdeinstanz im KESR (Kap. 7.5.1)
 - Alternativ dazu Umsetzung von Begleitmassnahmen (Abschaffung Laien, Überprüfung Ressourcen; Kap. 7.5.1)

Handlungsfeld VI: FU

- Empfehlungen
 - Anwendung 4-Augen-Prinzip bei ärztlichen FU (fest definierte Gruppe von Ärzten, die jeweils zu zweit im Einsatz sind; Kap. 7.6.1)
 - Einführung einer kantonalen Lernplattform zur theoretischen Kompetenzsicherung, Inhalts- und Prozessevaluation sowie zur Intensivierung des Austauschs zur FU-Praxis (Kap. 7.6.1)
 - Etablierung mobiler Kriseninterventionsteams (Kap. 7.6.2)

Abbildung 1. Übersicht zu den wichtigsten Schlussfolgerungen der Evaluation des EG KESR im Kanton Zürich sowie zu den zentralen Punkten der sechs Handlungsfelder (vgl. zur graphischen Gesamtübersicht, S. 160 des Berichts).





Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-----------|
| Zusammenfassung | 3 |
| 1. Einführung | 20 |
| 1.1 Umsetzung im Kanton Zürich | 20 |
| 1.1.1 Ansprechpartner und Schnittstellen im Kindes- und Erwachsenenschutz | 22 |
| 1.2 Evaluation EG KESR | 24 |
| 1.3 Themenbereiche der Evaluation | 25 |
| 1.3.1 Organisationsregelung | 26 |
| 1.3.2 Verfahrensrecht | 30 |
| 1.3.3 Beistandschaften | 33 |
| 1.3.4 FU | 40 |
| 1.4 Methodik | 46 |
| 1.4.1 Dokumentenanalyse | 47 |
| 1.4.2 Explorative Experteninterviews | 47 |
| 1.4.3 Online-Befragung | 48 |
| 1.4.4 Semistrukturierte Leitfadeninterviews | 49 |
| 1.4.5 Stichprobenartige Analyse der Rechtsprechung | 49 |
| 2. Resultate Organisationsregelung | 51 |
| 2.1 Datenerhebung | 51 |
| 2.2 Organisation der KESB im Kanton Zürich | 51 |
| 2.2.1 Bedarf zur Vereinheitlichung einzelner Bereiche | 53 |
| 2.2.2 Trägerschaftsmodelle der KESB | 54 |
| 2.2.3 Austausch zwischen den Behörden | 55 |
| 2.3 Schnittstellen und Zusammenarbeit der KESB mit anderen Akteuren | 56 |
| 2.3.1 Zusammenarbeit im Allgemeinen | 56 |
| 2.3.2 Zusammenarbeit mit den Gemeinden | 58 |
| 2.3.3 Zusammenarbeit mit der Polizei | 62 |
| 2.3.4 Zusammenarbeit mit den JUGA | 63 |



| | | |
|------------|---|-----------|
| 2.3.5 | Zusammenarbeit mit den Schulen und Schulbehörden | 63 |
| 2.3.6 | Zusammenarbeit mit dem Gesundheitswesen und der Ärzteschaft | 64 |
| 2.4 | Vorgaben für die Behördenmitglieder | 65 |
| 2.4.1 | Zusammensetzung der KESB | 65 |
| 2.4.2 | Besetzung des Spruchkörpers für Kollegialgeschäfte | 66 |
| 2.4.3 | Nationalität | 66 |
| 2.4.4 | Anforderungen an die Ausbildung | 67 |
| 2.4.5 | Weisungsunabhängigkeit der Behördenmitglieder | 67 |
| 2.4.6 | Interdisziplinärer Austausch | 68 |
| 2.5 | Ressourcen | 69 |
| 2.5.1 | Auslastung | 69 |
| 2.5.2 | Fluktuation | 72 |
| 2.5.3 | Löhne | 73 |
| 3. | Resultate Verfahrensrecht | 74 |
| 3.1 | Datenerhebung | 74 |
| 3.2 | Allgemeines zu den Verfahren nach EG KESR | 75 |
| 3.2.1 | Zufriedenheit mit der Verfahrensordnung und dem EG KESR | 75 |
| 3.2.2 | Bedeutung ausserrechtlicher Grundlagen | 76 |
| 3.2.3 | Rechtsgleiche Umsetzung des materiellen Rechts | 77 |
| 3.3 | Gesamteindruck der analysierten Rechtsmittelentscheide | 77 |
| 3.4 | Eröffnung von Verfahren | 77 |
| 3.5 | Rechtliches Gehör und Anhörungen | 79 |
| 3.6 | Einzelzuständigkeit | 80 |
| 3.7 | Verhandlungen und Entscheidungsfindung | 81 |
| 3.7.1 | Durchführung von Verhandlungen | 81 |
| 3.7.2 | Eröffnung von Entscheiden | 82 |
| 3.7.3 | Verfahrensdauer | 83 |
| 3.8 | Gebühren | 84 |
| 3.9 | Verfahrensvertretung | 85 |



| | | |
|-------------|---|------------|
| 3.9.1 | Koordination zwischen KESB und Vertretungen | 86 |
| 3.9.2 | Kosten und Entschädigung | 86 |
| 3.10 | Zusammenarbeit und Zuständigkeiten der KESB und der Bezirksgerichte | 87 |
| 3.11 | Aufsicht | 88 |
| 3.12 | Rechtsmittelverfahren und Instanzenzug | 89 |
| 3.12.1 | Bezirksräte als Rechtsmittelinstanz | 89 |
| 3.12.2 | Instanzenzug | 91 |
| 3.12.3 | Verfahrensdauer | 92 |
| 3.12.4 | Beschwerdegründe und Verfahrensfehler | 93 |
| 3.12.5 | Aufsicht über den Bezirksrat | 93 |
| 3.13 | Aktenführung und -aufbewahrung | 94 |
| 4. | Resultate Beistandschaften | 96 |
| 4.1 | Datenerhebung | 96 |
| 4.2 | Organisation der Berufsbeistandschaften im Erwachsenenschutz | 97 |
| 4.2.1 | Mindestgrösse der Berufsbeistandschaften im Erwachsenenschutz | 98 |
| 4.3 | Zusammenarbeit zwischen der KESB und den Berufsbeistandschaften im Erwachsenenschutz | 99 |
| 4.4 | Anforderungen an Berufsbeistandspersonen | 100 |
| 4.4.1 | Anforderungen an Berufsbeistandspersonen im Erwachsenenschutz | 101 |
| 4.4.2 | Weiterbildungspflicht für Berufsbeistandspersonen im Erwachsenenschutz | 102 |
| 4.5 | Ressourcen und Auslastung der Berufsbeistandschaften im Erwachsenenschutz | 103 |
| 4.5.1 | Maximale Fallzahlen für Berufsbeistandspersonen im Erwachsenenschutz | 104 |
| 4.5.2 | Rekrutierung der Mandatstragenden im Erwachsenenschutz | 106 |
| 4.6 | Zusammenarbeit zwischen der KESB und den Berufsbeistandschaften im Kinderschutz | 106 |
| 4.6.1 | Strukturunterschiede zwischen KESB und AJB | 107 |



| | | |
|------------|--|------------|
| 4.6.2 | Ressourcen und Pflichten der Berufsbeistandschaften im Kinderschutz | 109 |
| 4.7 | Zusammenarbeit zwischen der KESB und den PriMa | 111 |
| 4.7.1 | Ausschlusskriterien PriMa | 112 |
| 4.7.2 | Forderung nach vermehrtem Einsatz von PriMa | 112 |
| 4.8 | Aufbewahrung von Beistandsakten | 113 |
| 4.9 | Übergang vom Kindes- in den Erwachsenenschutz | 115 |
| 5. | Resultate FU | 117 |
| 5.1 | Datenerhebung | 117 |
| 5.2 | Anordnung einer FU und Qualifikation der einweisenden Ärzte | 117 |
| 5.3 | Fortbildung | 120 |
| 5.4 | 6-Wochen-Frist | 121 |
| 5.5 | Unterbringung freiwillig Eingetretener, Verlauf der Unterbringung und Entlassung | 123 |
| 5.6 | Nachbetreuung und ambulante Massnahmen | 124 |
| 5.7 | Einschätzung der Regelungen zur FU | 126 |
| 5.8 | Anregungen und Verbesserungsvorschläge seitens der Befragten | 127 |
| 6. | Gesamteindruck Evaluation | 133 |
| 6.1 | Vorbemerkungen | 133 |
| 6.2 | Fazit | 134 |
| 7. | Handlungsfelder und Empfehlungen | 136 |
| 7.1 | Handlungsfeld I: Vereinheitlichung | 136 |
| 7.1.1 | Erlass einer Gebührenverordnung | 138 |
| 7.1.2 | Einheitliche Aktenaufbewahrung | 139 |
| 7.1.3 | Einheitliche Handhabung und Erfassung der Verfahrenseröffnung | 140 |
| 7.1.4 | Klärung der Verfahrensordnung | 140 |
| 7.1.5 | Flexibilität der Eröffnung von Entscheiden gegenüber Kindern | 141 |
| 7.1.6 | Vereinheitlichung im IT-Bereich | 142 |



| | | |
|------------|--|------------|
| 7.1.7 | Löhne | 142 |
| 7.2 | Handlungsfeld II: Schnittstellen | 142 |
| 7.2.1 | Allgemeine Förderung des Austausches | 142 |
| 7.2.2 | Schnittstelle zwischen den KESB und dem AJB | 143 |
| 7.2.3 | Schnittstelle zwischen den KESB und den Gemeinden | 144 |
| 7.2.4 | Präzisierungen zur Verfahrensvertretung | 145 |
| 7.3 | Handlungsfeld III: Qualitätssicherung KESB | 146 |
| 7.3.1 | Zusammensetzung der KESB und Besetzung des Spruchkörpers für Kollegialgeschäfte | 146 |
| 7.3.2 | Anforderungen an die Ausbildung | 148 |
| 7.3.3 | Auslastung der Behörden | 148 |
| 7.4 | Handlungsfeld IV: Qualitätssicherung Beistandschaften | 150 |
| 7.4.1 | Auslastung der Berufsbeistandschaften im Erwachsenenschutz | 150 |
| 7.4.2 | Grösse der Berufsbeistandschaften im Erwachsenenschutz | 151 |
| 7.4.3 | Vorgaben an Berufsbeistandschaften im Erwachsenenschutz | 152 |
| 7.4.4 | Unterstützung der PriMa | 154 |
| 7.5 | Handlungsfeld V: Instanzenzug | 154 |
| 7.5.1 | Ablösung oder Professionalisierung der Bezirksräte | 155 |
| 7.5.2 | Aufsicht über die Bezirksräte | 155 |
| 7.6 | Handlungsfeld VI: FU | 155 |
| 7.6.1 | Ärztliche Zuständigkeit und Lern-/Austauschplattform | 156 |
| 7.6.2 | Flexiblere Akutangebote zur Vermeidung von FU | 157 |
| 7.6.3 | 6-Wochen-Frist | 157 |
| 7.6.4 | Unterbringung freiwillig Eingetretener, Verlauf der Unterbringung und Entlassung | 158 |
| 7.6.5 | Nachbetreuung und ambulante Massnahmen | 158 |
| | Literaturverzeichnis | 161 |
| | Materialienverzeichnis | 162 |
| | Abkürzungsverzeichnis | 166 |
| | Anhänge | 170 |
| | Anhang I: Übersicht Leitfäden, Weisungen und Empfehlungen | 170 |



| | |
|---|------------|
| Anhang II: Analyseschema Rechtsmittelentscheide | 174 |
| Anhang III: Interviewleitfaden Organisationsregelung | 178 |
| Anhang IV: Interviewleitfaden Verfahrensrecht | 182 |
| Anhang V: Interviewleitfaden Berufsbeistandschaften | 191 |
| Nachtrag | 194 |

1. Einführung

Am 1. Januar 2013 trat auf Bundesebene das neue KESR in Kraft und löste damit das alte Vormundschaftsrecht aus dem Jahr 1912 ab.¹⁴ Mit der Revision sollte in erster Linie das Selbstbestimmungsrecht der betroffenen Personen gefördert werden. Zu diesem Zweck wurden u.a die standardisierten Erwachsenenschutzmassnahmen des alten Rechts durch verschiedene Arten von Beistandschaften ersetzt, welche miteinander kombiniert werden können und massgeschneiderte Lösungen für die Betroffenen erlauben sollen. Zudem wurden im Sinne einer Professionalisierung die KESB ins Leben gerufen, welche die zuvor vielerorts mit Laien besetzten Vormundschaftsbehörden ablösen.¹⁵

Für die Umsetzung der bundesrechtlichen Bestimmung sind die Kantone zuständig. Im Kanton Zürich erliess der Kantonsrat zu diesem Zweck am 25. Juni 2012 das EG KESR. In 82 Paragraphen regelt es die Organisation und die Zuständigkeiten der KESB, die Führung von Beistandschaften, die FU und die Nachbetreuung sowie die Verfahren und die gerichtlichen Beschwerdeinstanzen. Das folgende Kapitel bietet einen Überblick über die konkrete Umsetzung im Kanton Zürich.

1.1 Umsetzung im Kanton Zürich

Mit gut 1.5 Mio. Einwohnern ist der Kanton Zürich¹⁶ der bevölkerungsreichste Kanton der Schweiz, wobei mehr als ein Viertel der Bevölkerung in der Stadt Zürich lebt. Sowohl die Grösse des Kantons als auch die grossen Unterschiede zwischen städtischen und ländlichen Gebieten mussten bei der Umsetzung der Revision berücksichtigt werden.

Die 171 bei den Gemeinden angesiedelten Vormundschaftsbehörden wurden auf den 1. Januar 2013 von 13 KESB abgelöst, welche fortan für die Gestaltung der Abklärungsprozesse und das Treffen von Entscheiden im Kindes- und Erwachsenenschutz verantwortlich waren. Mit Ausnahme der Stadt Zürich, welche eine eigene KESB stellt, sind die

¹⁴ Botschaft des Bundesrates vom 28. Juni 2006, in: BBl 2006, S.7002 ff.

¹⁵ Erste Erfahrungen mit dem neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrecht – Bericht des Bundesrates, 29. März 2017, S. 9.

¹⁶ Per Ende 2018 lebten 1'516'798 Einwohner im Kanton Zürich (Quelle: Medienmitteilung des Statistischen Amtes des Kantons Zürich, 8. Februar 2019).

Behörden in interkommunalen Kindes- und Erwachsenenschutzkreisen organisiert. Die Grenzen dieser Kreise verlaufen dabei grösstenteils gemäss den Bezirksgrenzen, abgesehen von den zweigeteilten Bezirken Bülach und Uster, sowie Winterthur und Andelfingen, welche sich zu einem gemeinsamen Kreis zusammengeschlossen haben (vgl. Abbildung 2).

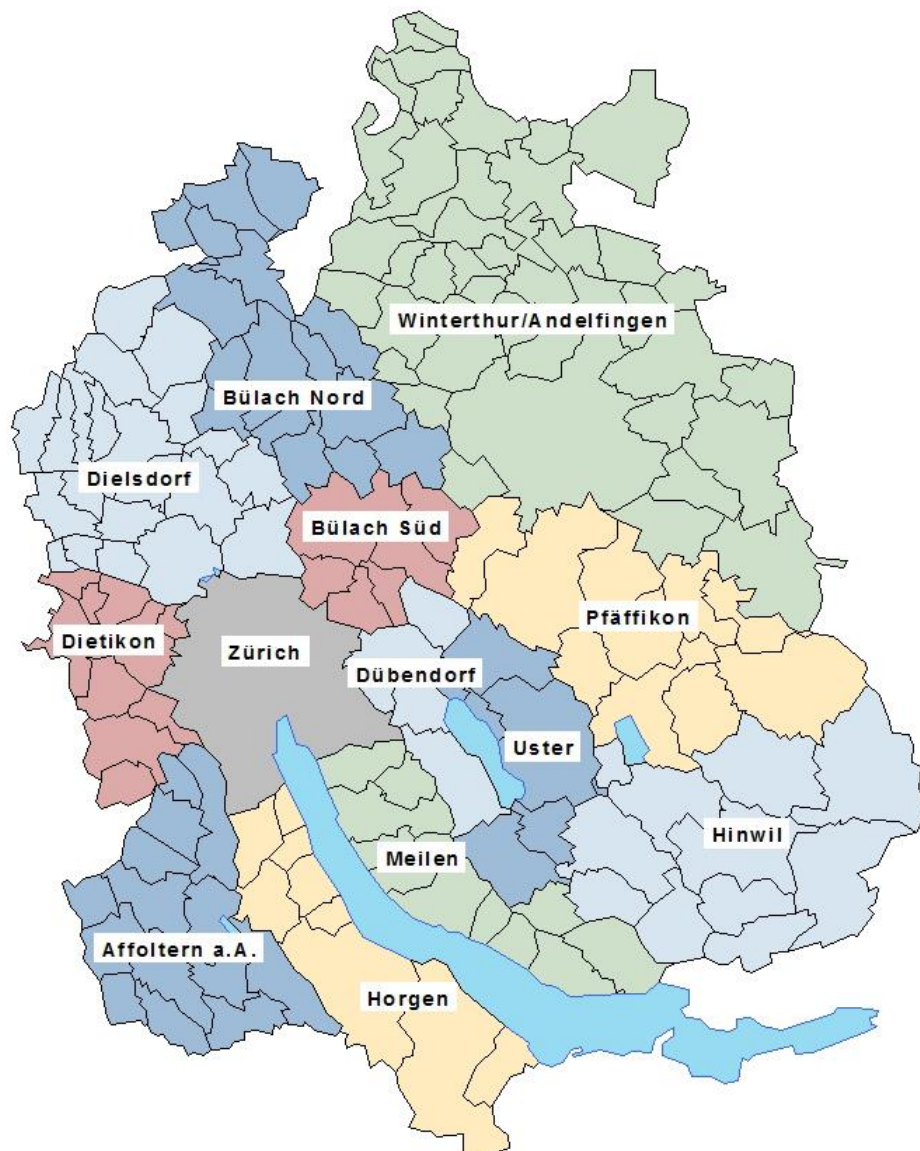


Abbildung 2. Die 13 Kindes- und Erwachsenenschutzkreise im Kanton Zürich.¹⁷

¹⁷ Quelle: Gemeindeamt Zürich.

1.1.1 Ansprechpartner und Schnittstellen im Kindes- und Erwachsenenschutz

Die Landschaft im Kindes- und Erwachsenenschutz im Kanton Zürich gestaltet sich vielfältig und ist geprägt durch ein komplexes Zusammenspiel einer Vielzahl von Akteuren. Abbildung 3 bietet, ohne Anspruch auf Vollständigkeit, eine Übersicht über relevante Ansprechpartner und Schnittstellen. Auf Bundesebene fungiert die KOKES als Verbindungsorgan zwischen den kantonalen Aufsichtsbehörden im zivilrechtlichen Kindes- und Erwachsenenschutz und ist u.a. verantwortlich für die Förderung der Zusammenarbeit unter den Kantonen und mit dem Bund. Zudem vertritt die Schweizerische Vereinigung der Berufsbeiständigen und Berufsbeistände (SVBB) gesamtschweizerisch die Interessen der berufsmässig tätigen Mandatspersonen. Die 2017 ins Leben gerufene Anlaufstelle für Kindes- und Erwachsenenschutz (KESCHA) bietet als unabhängige Anlaufstelle im Kindes- und Erwachsenenschutz Informationen und Beratungen für Betroffene und deren Angehörige.

Im Kanton Zürich haben sich die KESB-Präsidiien zur Förderung des Austausches zwischen den Behörden in der KPV organisiert. Die Berufsbeistandschaften im Erwachsenenschutz haben sich ihrerseits im Verein Berufsbeistandschaften Kanton Zürich (VBZH) organisiert. Daneben sind sowohl die Sozialkonferenz des Kantons Zürich (SoKo) als auch der Gemeindepräsidentenverband (GPV) wichtige Ansprechpartner im Kindes- und Erwachsenenschutz. Erstere fördert als Dachorganisation der kommunalen Sozialhilfebehörden u.a. den Austausch und die Zusammenarbeit zwischen den Trägerschaften der KESB. Letzterer spielt als Interessenvertreter der Zürcher Gemeinden eine wichtige Rolle. Die fachliche Aufsicht über die KESB obliegt dem Kanton, namentlich der Abteilung Gemeinderecht des Gemeindeamts (GAZ). Weitere Schnittstellen bestehen u.a. zu den Beistandspersonen für Erwachsene und Kinder, Gemeinden, Einrichtungen und Kliniken, zur Polizei, sowie zu den Ärzten und Schulen. Neben den Gemeinden als finanzierende Stellen kommt dabei vor allem auch den Berufsbeistandschaften, welche für die Führung der Mehrheit von der KESB angeordneten Mandate zuständig sind, eine wichtige Rolle zu.

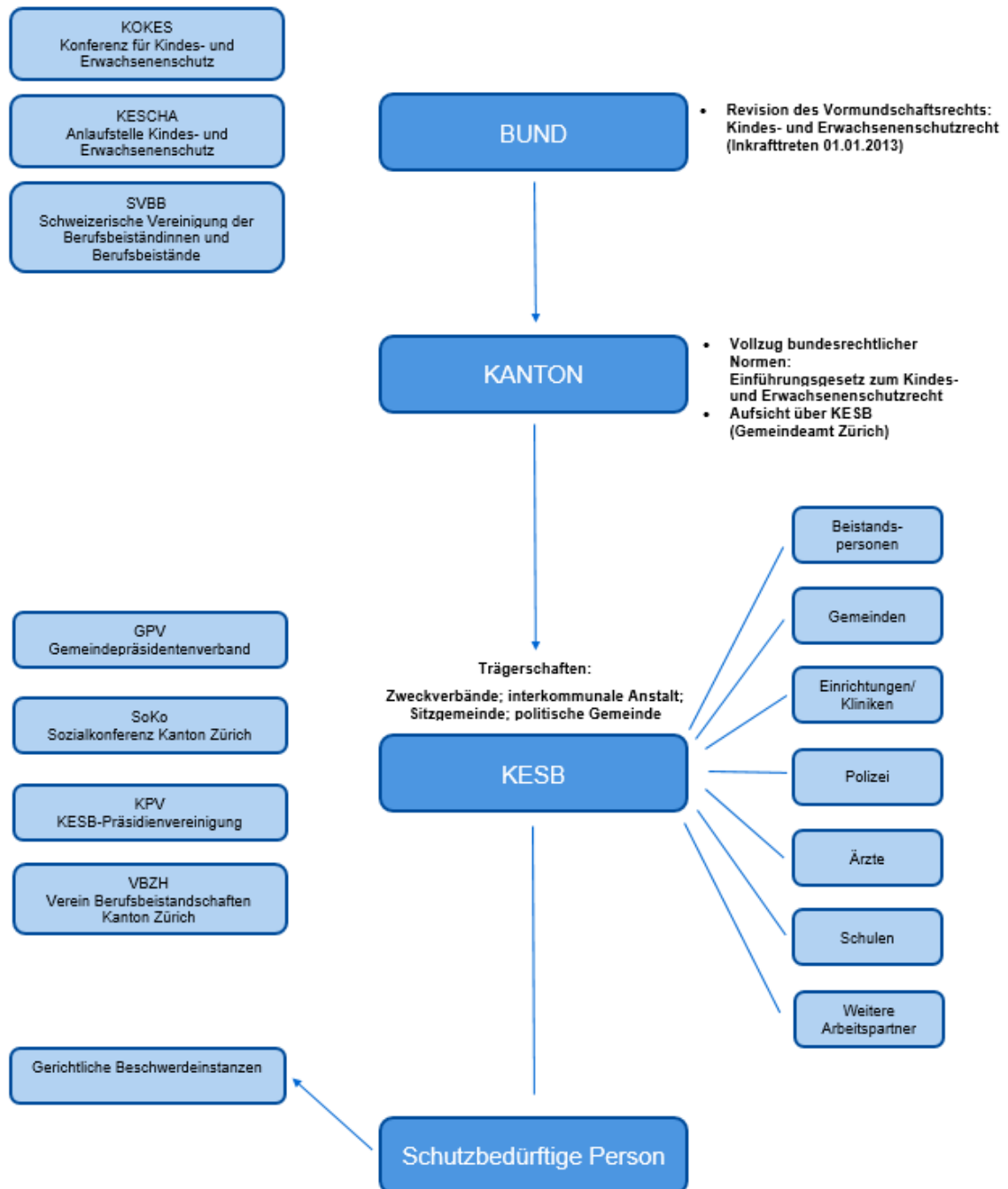


Abbildung 3. Strukturübersicht Kindes- und Erwachsenenschutz Kanton Zürich.

Ergänzend zum rechtlichen Rahmen wurden an vielen Schnittstellen Empfehlungen ausgearbeitet.¹⁸ So stellen insbesondere die KOKES, die KPV sowie das GAZ als Aufsichtsbehörde diverse Hilfestellungen zur Verfügung. Auch wenn diese zum grössten Teil unverbindlich sind, kommt ihnen in der Praxis eine hohe Bedeutung zu. Zusammen mit weiteren Leitfäden und Weisungspapieren stellen sie wichtige Arbeitshilfen im Sinne einer Best Practice bzw. von Soft Law dar, welche die Zusammenarbeit für die beteiligten Arbeitspartner sowie die Umsetzung der gesetzlichen Bestimmungen erleichtern sollen.

1.2 Evaluation EG KESR

In den Jahren nach der Einführung des EG KESR standen die neu gegründeten KESB immer wieder im Fokus öffentlicher Diskussionen. Entsprechend wurden auf kantonaler Ebene eine Reihe parlamentarischer Vorstösse¹⁹ eingereicht, welche die Notwendigkeit einer ganzheitlichen Betrachtung des Feldes sowie der Schaffung einer fundierten Entscheidungsgrundlage für zukünftige politische Entscheide hervorgehoben haben. Vor diesem Hintergrund hat Regierungsrätin Jacqueline Fehr, Vorsteherin der JI, Ende 2017 den Auftrag erteilt, das EG KESR im Kanton Zürich rund fünf Jahre nach dessen Einführung einer Evaluation zu unterziehen. Ziel dieser nun vorliegenden Studie ist es, die kantonale Umsetzungsvorlage sowie die damit verbundenen Strukturen, Abläufe und Schnittstellen in Bezug auf ihre Wirksamkeit, Effizienz und Akzeptanz zu untersuchen. Aufbauend auf empirisch abgesicherten Erkenntnissen soll eine solide Basis für mögliche Verbesserungen in der Gesetzesumsetzung sowie allfällige Gesetzesänderungen geschaffen werden. Auch wenn die gesetzlichen Bestimmungen des EG KESR im Zentrum der Evaluation stehen, interessieren im Sinne einer ganzheitlichen Betrachtung auch deren Umsetzung in der Praxis und allfällige Probleme, die daraus resultieren. Die Beurteilung der konkreten Arbeit einzelner Behörden oder Personen steht nicht im Fokus der Evaluation. Mit der Durchführung der Evaluation wurde die Abteilung Evaluation,

¹⁸ Vgl. Übersicht in Anhang I.

¹⁹ Vgl. z.B. die Parlamentarischen Initiativen von Martin Farner, Thomas Vogel und Linda Camenisch betr. "Ergänzung des EG KESR" (KR-Nr. 4/2015) oder von Renate Büchi, Max Homberger und Daniel Frei betr. "Pikettdienst für die KESB" (KR-Nr. 6/2015).

Entwicklung und Qualitätssicherung (EEQ) des Amtes für Justizvollzug des Kantons Zürich²⁰ beauftragt.

1.3 Themenbereiche der Evaluation

Angesichts der Komplexität des zu evaluierenden Themenfeldes mit der Vielzahl an relevanten Regelungen, Ansprechpartnern und Schnittstellen sowie dem begrenzten zeitlichen Rahmen des Evaluationsprojekts war in einem ersten Schritt eine Eingrenzung der Themen unumgänglich. Zu diesem Zweck wurden in der Startphase in Zusammenarbeit mit einer Delegation der Aufsichtsbehörde im Kindes- und Erwachsenenschutz²¹ sowie einem externen Fachexperten²² mögliche Themenfelder vordefiniert, welche in einem nächsten Schritt mit einer Vertretung der KPV weiter ausdifferenziert wurden. Im April 2018 wurde in der Folge unter Einbezug möglichst vieler Akteure im Kindes- und Erwachsenenschutz ein halbtägiger Workshop durchgeführt. Basierend auf den Resultaten dieser Veranstaltung wurden folgende Hauptthemen für die Evaluation festgelegt:

- Organisationsregelung
- Verfahrensrecht
- Beistandschaften
- FU

Mit der Bearbeitung des Themenpakets Verfahrensrecht wurde aufgrund des starken Fokus auf juristische Aspekte eine externe Beratungsfirma mit rechtssoziologischem Hintergrund betraut.²³ Im Folgenden werden die einzelnen Themenpakete, die jeweiligen gesetzlichen Regelungen sowie die wichtigsten Fragestellungen zu den entsprechenden Bereichen im Detail beschrieben.

²⁰ Seit anfangs 2020 heisst die Verwaltungseinheit "Justizvollzug und Wiedereingliederung".

²¹ GAZ, Abteilung Gemeinderecht: lic. iur. Rolf Bieri, RA; lic. iur. Patrizia Kaufmann, RA; lic. iur. Milena Baroni.

²² lic. iur. Urs Vogel, MPA, dipl. Sozialarbeiter und -pädagogin HFS, Rechts- und Unternehmensberater, Lehrbeauftragter Hochschule Luzern – Soziale Arbeit und weiteren Fachhochschulen.

²³ Killias Research Consulting (KRC): Dr. iur. Monika Simmler; Dr. phil. Simone Walser; BLaw Julia Hofstetter; Prof. Dr. iur. Martin Killias.

1.3.1 Organisationsregelung

Im Rahmen der Umsetzung des revidierten Bundesrechts standen verschiedene Organisationsmodelle der KESB zur Diskussion. Im Gegensatz zu anderen Kantonen, welche eine Eingliederung der Fachbehörden bei der kantonalen Verwaltung oder einem Gericht gewählt haben, hat sich der Kanton Zürich für eine (inter-)kommunale Lösung entschieden.²⁴

| Organisation Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde(n) | | |
|--|-----------|---|
| Kantonale Gerichtsinstanz(en) | 6 Kantone | AG, FR, GE, NE, SH, TG, ²⁵ VD |
| Zentrale kantonale Verwaltungsbehörde | 9 Kantone | AI, AR, BS, GL, JU, NW, OW, UR, ZG |
| Mehrere kantonale Verwaltungsbehörden | 4 Kantone | GR, SO, SZ |
| Mehrere (inter-)kommunale Verwaltungsbehörden | 6 Kantone | BL, LU, SG, TI, VS, ZH |
| Kombination kantonale und interkommunale Verwaltungsbehörden | 1 Kanton | BE |

Table 1. Vergleich Behördenorganisation.

Von der Dezentralisierung der Behörden hat man sich insbesondere eine bessere Berücksichtigung der lokalen Gegebenheiten versprochen. Darüber hinaus sprachen sich im Rahmen der Ausarbeitung des EG KESR die Gemeinden grossmehrheitlich gegen eine Kantonalisierung der Behördenorganisation im KESR aus. Die verhältnismässig grossen Unterschiede innerhalb des Kantons spiegeln sich dann auch bei einer näheren Betrachtung der 13 KESB wider.

Die KESB Stadt Zürich als grösste Behörde ist für über 400'000 Personen zuständig. Der Perimeter der kleinsten Behörden ist mit gut 50'000 Einwohnern rund achtmal kleiner.²⁶ Die Behörden unterscheiden sich jedoch nicht nur bezüglich ihrer Grösse und ihres

²⁴ Vgl. Tabelle 1.

²⁵ Die Tabelle basiert auf den Angaben der KOKES (Zusammenstellung der kantonalen Behördenorganisation kantonale Behördenorganisation (KESB – Aufsichtsbehörden – Rechtsmittelinstanzen), in: ZKE 1/2017, S. 1-4). Diesbezüglich ist anzumerken, dass es sich – entgegen dieser Zusammenstellung – bei den thurgauischen KESB um gerichtliche Behörden im materiellen Sinn handelt (vgl. dazu BGE 142 III 732).

²⁶ Vgl. Tabelle 2.

Einzugsgebietes, sondern sind auch in unterschiedlichen Trägerschaftsformen organisiert. Während sich die Mehrheit der Gemeinden zum Betrieb der KESB entweder im Rahmen von Zweckverbänden oder im Sitzgemeindemodell zusammengeschlossen hat, ist die KESB Affoltern seit 2018 als interkommunale Anstalt organisiert. Die KESB Stadt Zürich ist Teil der politischen Gemeinde. Zudem unterscheiden sich die Behörden hinsichtlich den behördeninternen Strukturen und Prozessen sowie den zur Verfügung stehenden Ressourcen und Zusammenarbeitsmöglichkeiten.²⁷

| KESB | Trägerschaft | Stellen ²⁸ total (Ø 2019) | | Bevölkerung im KESB-Kreis (2019) | Stellen pro 10'000 Einwohner im KESB-Kreis (2019) | |
|----------------------------|------------------------|---|-------|--|---|------|
| | | SOLL | IST | | SOLL | IST |
| Affoltern | Interkommunale Anstalt | 13.00 | 11.30 | 55'258 | 2.35 | 2.04 |
| Bülach Nord | Sitzgemeinde | 13.20 | 11.80 | 71'374 | 1.85 | 1.65 |
| Bülach Süd | Sitzgemeinde | 13.00 | 12.90 | 83'006 | 1.57 | 1.55 |
| Dielsdorf | Zweckverband | 16.90 | 16.90 | 91'209 | 1.85 | 1.85 |
| Dietikon | Sitzgemeinde | 19.90 | 20.60 | 92'337 | 2.16 | 2.23 |
| Dübendorf | Sitzgemeinde | 11.80 | 11.80 | 56'334 | 2.09 | 2.09 |
| Hinwil | Zweckverband | 19.90 | 19.54 | 96'409 | 2.06 | 2.03 |
| Horgen | Zweckverband | 22.20 | 20.60 | 125'887 | 1.76 | 1.64 |
| Meilen | Zweckverband | 17.50 | 17.05 | 105'246 | 1.66 | 1.62 |
| Pfäffikon | Zweckverband | 12.60 | 12.39 | 60'762 | 2.07 | 2.04 |
| Uster | Sitzgemeinde | 13.20 | 13.20 | 76'829 | 1.72 | 1.72 |
| Winterthur- Andelfingen | Sitzgemeinde | 36.70 | 39.74 | 202'743 | 1.81 | 1.96 |
| Stadt Zürich | Politische Gemeinde | 68.80 | 68.75 | 419'012 | 1.64 | 1.64 |

Tabelle 2. Übersicht Ressourcen und Perimeter KESB Kanton Zürich.²⁹

²⁷ U.a. bestehen auch Disparitäten beim sozialen Dienstleistungsangebot zwischen den 13 Kreisen (z.B. beim Angebot der Gemeinden im Rahmen der persönlichen Hilfe gestützt auf §§ 11 ff. des Sozialhilfegesetzes vom 14. Juni 1981; SHG, LS 851.1).

²⁸ Die angegebenen Werte umfassen das Total folgender Funktionen: (Ersatz-)Behördenmitglieder, Fachdienst und Administration sowie Auditoren/Praktikanten. Lediglich bei einzelnen KESB vorkommende Stellen – wie z.B. Personaldienst, Buchhaltung, IT – sind demgegenüber nicht abgebildet.

²⁹ KPV, KESB-Kennzahlen Kanton Zürich – Bericht 2019 vom 11. Mai 2020 (fortan "KPV-Kennzahlenbericht 2019").

Der KPV-Kennzahlenberichts 2019 macht ersichtlich, dass zwischen den KESB-Kreisen auch Unterschiede bestehen hinsichtlich der Personalressourcen der Behörden. Während die KESB Affoltern aufgrund dieser Datengrundlage mit 2.35 Soll-Stellen pro 10'000 Einwohner im Einzugsgebiet als am besten ausgestattet erscheint, verfügt die KESB Bülach Süd pro gleicher Anzahl Einwohner lediglich über 1.57 Soll-Stellen. Bei der Interpretation dieser Unterschiede sind jedoch – wie bereits erwähnt – die unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Kreisen zu berücksichtigen. So bewegt sich z.B. die Stadt Zürich mit 1.64 Soll-Stellen pro 10'000 Einwohner ebenfalls am unteren Ende der Verteilung, kann jedoch auf diverse interne und stadtinterne Stellen zurückgreifen, die allerdings im KPV-Kennzahlenbericht nicht ausgewiesen werden.³⁰

Während für die Ausgestaltung der Gesamtbehördenorganisation ein verhältnismässig grosser gesetzlicher Spielraum besteht, welcher sich in den beschriebenen Unterschieden zwischen den KESB äussert, ist die personelle Zusammensetzung der Spruchkörper im EG KESR vergleichsweise stark geregelt. Der folgende Abschnitt bietet einen Überblick über die Voraussetzungen, welche die KESB bzw. die Behördenmitglieder, gemäss der kantonalen Gesetzgebung erfüllen müssen.

1.3.1.1 Gesetzliche Vorgaben für Behördenmitglieder

Neben Fachmitarbeitenden sowie Mitarbeitenden des Revisorats bzw. der Kanzlei, bestehen die KESB von Gesetzes wegen aus mindestens drei Behördenmitgliedern und zwei Ersatzmitgliedern,³¹ welche bei ihren Entscheiden an keine Weisungen gebunden sind.³² Abgesehen von weniger eingreifenden Geschäften oder solchen mit wenig Ermessensspielraum, welche in Einzelzuständigkeit erledigt werden können,³³ werden alle Entscheide von einem dreiköpfigen Spruchkörper gefällt. Für diese Kollegialgeschäfte müssen zwingend Behördenmitglieder aus den Fachbereichen Recht und Soziale Arbeit mitwirken.³⁴ Im Sinne der Interdisziplinarität muss in der Behörde zudem eine weitere

³⁰ Z.B. interner Rechtsdienst, Personalabteilung, Kommunikationsfachleute, Soziale Dienste etc.

³¹ § 4 Abs. 1 und Abs. 3 EG KESR.

³² § 10 EG KESR.

³³ § 45 EG KESR.

³⁴ § 9 Abs. 1 EG KESR; vgl. auch § 4 Abs. 2 Satz 1 EG KESR.

Disziplin aus den Fachbereichen Psychologie, Pädagogik, Gesundheit oder Treuhandwesen vertreten sein.³⁵ Alle Behördenmitglieder müssen neben der Schweizer Staatsbürgerschaft über einen Universitätsabschluss oder einen eidgenössisch anerkannten Ausbildungsabschluss auf Tertiärstufe verfügen³⁶ und sich regelmässig weiterbilden.³⁷

1.3.1.2 Fragestellungen Organisationsregelung

In Anbetracht der dezentralen Organisation der KESB im Kanton Zürich, den Unterschieden zwischen den einzelnen Behörden sowie den gesetzlichen Vorgaben für die KESB-Präsidien und übrigen Behördenmitglieder ergeben sich für das Themenpaket Organisationsregelung folgende Fragestellungen:

- Hat sich die dezentrale/(inter-)kommunale Organisation der KESB im Kanton Zürich bewährt?
 - Besteht Bedarf zur Kantonalisierung?
 - Besteht Bedarf zur Vereinheitlichung einzelner Bereiche?
 - Haben sich die Trägerschaftsmodelle der KESB bewährt?
 - Hat sich der Austausch zwischen den Behörden bewährt?
- Hat sich die Zusammenarbeit mit den verschiedenen Schnittstellenpartnern bewährt?
- Haben sich die Vorgaben an die Behördenmitglieder bewährt?
 - Haben sich die Vorgaben bezüglich der Fachbereiche bewährt?
 - Hat es sich bewährt, dass in der Entscheidungsfindung zwingend Mitglieder aus den Fachbereichen Recht und Soziale Arbeit vertreten sein müssen?
 - Hat sich die Vorgabe der Nationalität bewährt?
 - Hat sich die Vorgabe bezüglich Ausbildungsabschluss bewährt?
 - Hat sich § 10 EG KESR bezüglich der Unabhängigkeit der KESB-Mitglieder bewährt?
- Wie werden die Ressourcen der KESB beurteilt?

³⁵ § 4 Abs. 2 Satz 2 EG KESR.

³⁶ § 6 Abs. 1 und Abs. 2 EG KESR.

³⁷ § 11 Abs. 1 EG KESR.

- Wie hoch ist die Auslastung der Behörden?
- Inwiefern profitieren die einzelnen Behörden vom Angebot an vorgelagerten Diensten in den jeweiligen Kreisen?
- Stellt die Fluktuation in den Behörden ein Problem dar?
- Gibt es Unterschiede bezüglich Löhnen?

1.3.2 Verfahrensrecht

Das neue KESR und die KESB haben in den vergangenen Jahren immer wieder politische Aufmerksamkeit erlangt. Diese entfaltete ihre Wirkung auch auf die in dieser Evaluation befragten Akteure und Institutionen. So hat z.B. der Einbezug der Gemeinden bei Entscheidungen von finanziell relevanter Tragweite im Jahr 2018 zu einer im Kantonsrat initiierten Gesetzesänderung geführt.³⁸ Aber auch die Implementierung der Bezirksräte als grundsätzlich erste Beschwerdeinstanz war Gegenstand von Debatten, gilt doch der Zürcher Instanzenzug im interkantonalen Vergleich als aussergewöhnlich. Diesbezüglich zeigt sich, dass die Kantone unterschiedlich vorgehen.³⁹ 14 Kantone setzen für alle Belange des KESR eine innerkantonale gerichtliche Instanz ein, d.h. entweder ein Obergericht, Kantonsgericht, Verwaltungsgericht oder eine spezialisierte Rekurskommission. Zehn Kantone unterscheiden zwischen allgemeinen KESR-Belangen auf der einen und FU-Angelegenheiten auf der anderen Seite. Während erstere nur von einer Instanz beurteilt werden, amten bei den FU jeweils zwei Instanzen. Bei sieben Kantonen wird als erste Instanz bei der FU eine gerichtliche Instanz eingesetzt, bei drei Kantonen die KESB selbst, da sie als Gericht im formellen bzw. materiellen Sinn ausgestaltet sind. St. Gallen und Zürich stellen als einzige Kantone für alle Angelegenheiten einen doppelten innerkantonalen Instanzenzug bereit. Während im Kanton St. Gallen zunächst eine Verwal-

³⁸ Ergänzung von § 49 EG KESR mit den Absätzen 3-5 zur Regelung des Einbezugs der Gemeinden vor der Anordnung von kostenintensiven Massnahmen durch die KESB (ABI 2018-03-09, Meldungsnummer: 00230537; die Änderung geht auf eine Parlamentarische Initiative zurück [KR-Nr. 4/2015; vgl. dazu FN 19]). In diesem Zusammenhang ist auf den Regierungsratsbeschluss (fortan "RRB") Nr. 705/2019 zu verweisen. Demnach hat der Regierungsrat am 21. August 2019 entschieden, auf die Ausarbeitung einer Verordnung, wie dies Art. 49 Abs. 5 nEG KESR vorsieht, zu verzichten.

³⁹ Vgl. Tabelle 3.

tungsrekurskommission als kantonale Rechtsmittelinstanz amtiert und bei einem Weiterzug das Kantonsgericht, sind es im Kanton Zürich die Bezirksräte bzw. für die FU die Bezirksgerichte und anschliessend das Obergericht.

Wie Tabelle 4 zeigt, wurden im Jahr 2019 im KESR 45'021 neue Verfahren eröffnet. Davon entfallen 20'519 (46%) der Verfahrenszugänge auf Minderjährige und 24'502 (54%) auf Erwachsene. Im Kanton Zürich sind somit pro Jahr rund 45'000 Verfahren zu erledigen. Die meisten dieser Verfahren führen zu keinen Beschwerdeverfahren. So wurden im Jahr 2017 vom Bezirksrat 223 Beschwerden beurteilt, beim Bezirksgericht waren es deren 139 und beim Obergericht 78.⁴⁰ Im Total wurden 2017 folglich von insgesamt 43'333 geführten Verfahren im KESR deren 440 von Rechtsmittelinstanzen beurteilt. Es kann deshalb grob festgehalten werden, dass nur rund 0.8% der KESB-Verfahren in einer erstinstanzlichen und nur rund 0.2% in einer zweitinstanzlichen Beurteilung resultieren.

| Rechtsmittelinstanzen im KESR | | |
|--|-----------|--------------------------------|
| Obergericht/Kantonsgericht | 8 Kantone | AG, AI, AR, BE, BL, FR, GR, UR |
| Verwaltungsgericht | 5 Kantone | GL, NW, SO, SZ, ZG |
| Verwaltungsgericht und für FU spezialisierte Rekurskommission | 1 Kanton | BS |
| Obergericht/Kantonsgericht/Verwaltungsgericht und für FU in 1. Instanz ein erstinstanzliches Gericht/Gerichtskommission, in 2. Instanz Obergericht | 7 Kantone | GE, JU, LU, OW, TI, VD, VS |
| Obergericht und für FU in 1. Instanz KESB, in 2. Instanz Obergericht | 3 Kantone | NE, SH, TG |
| 1. Instanz Verwaltungsrekurskommission, 2. Instanz Kantonsgericht | 1 Kanton | SG |
| 1. Instanz Bezirksrat und für FU Bezirksgericht, 2. Instanz Obergericht | 1 Kanton | ZH |

Tabelle 3. Rechtsvergleich Instanzenzug.⁴¹

⁴⁰ GAZ-Bericht der Aufsichtsbehörde im Kindes- und Erwachsenenschutz 2018, 21. Oktober 2019, S. 22.

⁴¹ KOKES-kantonale Behördenorganisation, S. 1 ff.

| Anzahl Verfahren KESB Kanton Zürich (Minderjährige und Erwachsene) | |
|---|--------|
| Bestand per 1.1.2019 | 9'995 |
| Zugänge 2019 | 45'021 |
| Abgänge 2019 | 44'515 |
| Bestand per 31.12.2019 | 10'501 |

Tabelle 4. Anzahl Verfahren.⁴²

1.3.2.1 Regelungen Verfahrensrecht

Für die Beantwortung verfahrensrechtlicher Fragen ist im Kanton Zürich eine Kaskadenordnung verschiedener bundesrechtlicher und kantonaler Normen zu beachten. Ihre Grundlage findet sich in Art. 450f des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB⁴³) i.V.m. den §§ 40 ff. des EG KESR. Subsidiär gelangen das Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess vom 10. Mai 2010 (GOG⁴⁴) und die Schweizerische Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (ZPO⁴⁵) als ergänzendes kantonales Recht zur Anwendung. Neben den gesetzlichen Grundlagen orientieren sich diverse Verfahrensabläufe im Kindes- und Erwachsenenschutz an den Weisungen, Empfehlungen und Leitfäden, die von verschiedenen Stellen zur Präzisierung der Gesetze und Abläufe herausgegeben wurden.

1.3.2.2 Fragestellungen Verfahrensrecht

Eine Evaluation des Verfahrensrechts bezieht sich in erster Linie auf formelle Bestimmungen. Eine ausschliesslich formelle Betrachtung würde allerdings zu kurz greifen. Verfahrensbestimmungen entfalten ihre Wirkung, indem sie dem materiellen Recht zum Durchbruch verhelfen. Gleichermassen wird das materielle Recht erst durch das Verfahren praktisch wirksam. Dem trägt die vorliegende Evaluation Rechnung, indem sie zwar auf das Verfahrensrecht fokussiert, dieses aber nicht isoliert oder formalistisch betrach-

⁴² KPV-Kennzahlenbericht 2019, S. 13 ff.

⁴³ SR 210.

⁴⁴ LS 211.1.

⁴⁵ SR 272.

tet. Es interessiert die gelebte Praxis der zürcherischen Verfahren im Kindes- und Erwachsenenschutz. Vor diesem Hintergrund wurden zum Thema Verfahrensrecht folgende Fragestellungen identifiziert:

- Hat sich die Eröffnung von Verfahren bewährt?
- Hat sich die Anordnung und Durchführung von Anhörungen bewährt?
- Haben sich die Zuständigkeiten bei der KESB bewährt?
- Haben sich die Verhandlungen und Entscheidungsfindung bei der KESB bewährt?
 - Hat sich die Durchführung von Verhandlungen bewährt?
 - Hat sich die Eröffnung von Entscheiden bewährt?
 - Wie wird die Verfahrensdauer beurteilt?
- Hat sich die Verfahrensvertretung bewährt?
- Hat sich die Zusammenarbeit zwischen der KESB und den Bezirksgerichten bewährt?
- Hat sich die Aufsicht über die KESB bewährt?
- Haben sich die Rechtsmittelverfahren und der Instanzenzug bewährt?
 - Haben sich die Bezirksräte als Rechtsmittelinstantz bewährt?
 - Hat sich die Anzahl der Instanzen bewährt?
 - Wie wird die Verfahrensdauer beurteilt?
 - Hat sich die Aufsicht über den Bezirksrat bewährt?
- Hat sich die Aktenführung und Aktenaufbewahrung bei KESB-Verfahren bewährt?
- Wie wird die rechtsgleiche Umsetzung des materiellen Rechts beurteilt?

1.3.3 Beistandschaften

Die Beistandschaften als amtsgebundene behördliche Massnahmen sind im ZGB geregelt.⁴⁶ Weiter normiert das ZGB die Beistandspersonen, die im Falle der Errichtung einer Massnahme als Folge eines KESB-Entscheids für die Mandatsführung eingesetzt sind⁴⁷

⁴⁶ Art. 388 ff. ZGB.

⁴⁷ Art. 400 ff. ZGB.

und damit als ausführende Organe eine zentrale Rolle im Kindes- und Erwachsenenschutz einnehmen. Nicht geregelt sind demgegenüber die Berufsbeistandschaften, in welchen Berufsbeistandspersonen organisiert bzw. angestellt sind, die auf berufsmässiger Basis Mandate führen. Abbildung 4 zeigt eine Übersicht über die Organisation der Führung von Beistandschaften im Kanton Zürich und den wichtigsten Schnittstellen. Neben Berufsbeistandspersonen können die KESB auch PriMa einsetzen. Letztere setzen sich wiederum aus Angehörigen und nahestehenden Personen sowie aus Drittpersonen zusammen, die auf nicht berufsmässiger Basis Mandate führen.⁴⁸ Während im Erwachsenenschutz rund ein Drittel aller Massnahmen im Kanton Zürich von PriMa geführt werden (Stand 2019), kommen im Kinderschutz fast ausschliesslich Berufsbeistandspersonen zum Einsatz.⁴⁹

In der Stadt Zürich sind die SOD sowohl im Kindes- als auch im Erwachsenenschutz für die Führung von Massnahmen zuständig sind. Demgegenüber unterscheidet sich die diesbezügliche Situation im Rest des Kantons grundlegend. Im Kinderschutz fällt die Mandatsführung vorwiegend in den Aufgabenbereich der kjz. Die 14 kjz im Kanton sind Organisationseinheiten des kantonalen AJB (Tabelle 5). Im Gegensatz dazu sind im Erwachsenenschutz (inter-)kommunale Berufsbeistandschaften für die Mandatsführung zuständig. Die 26 Berufsbeistandschaften im Kanton Zürich sind entweder als Teil der Verwaltung einer politischen Gemeinde, im Sitzgemeindemodell oder als Zweckverband organisiert.⁵⁰ Die Gemeinden sind somit direkt oder indirekt Anstellungsträger der Berufsbeistandspersonen im Erwachsenenschutz. Einzige Ausnahme bildet das Zentrum Breitenstein, das als Mandatszentrum des AJB im Bezirk Andelfingen sowohl Kindes- als auch Erwachsenenschutzmandate führt und als einfache Gesellschaft organisiert ist.

Aufgrund der vielfältigen Organisation sowohl der Berufsbeistandschaften als auch der KESB und den diesbezüglichen Strukturunterschieden zwischen dem Kindes- und Erwachsenenschutz ergibt sich eine Vielzahl an Schnittstellen zwischen den anordnenden Behörden und den ausführenden Stellen im Kanton Zürich. Die KESB hat neben der

⁴⁸ In dieser Kategorie sind auch die Fachbeistandspersonen zu erwähnen, die wegen ihrer spezifischen Fachkenntnisse Mandate übernehmen (z.B. Treuhänder für die Übernahme einer komplexen Vermögensverwaltung).

⁴⁹ KPV-Kennzahlenbericht 2019, S.12.

⁵⁰ Vgl. Tabelle 6.

Anordnung von Massnahmen auch die fachliche Aufsicht über die Beistandspersonen im konkreten Mandat inne und ist für deren Beratung, Instruktion und Unterstützung zuständig ist. Die Berufsbeistandschaften arbeiten zudem eng mit den Gemeinden, insbesondere den Sozialdiensten, zusammen. Weitere Arbeitspartner umfassen die Pro Senectute, Pro Infirmis, das Pflegepersonal, sowie weitere Fachpersonen, welche bei spezifischen Fragestellungen zur Beratung beigezogen werden können.

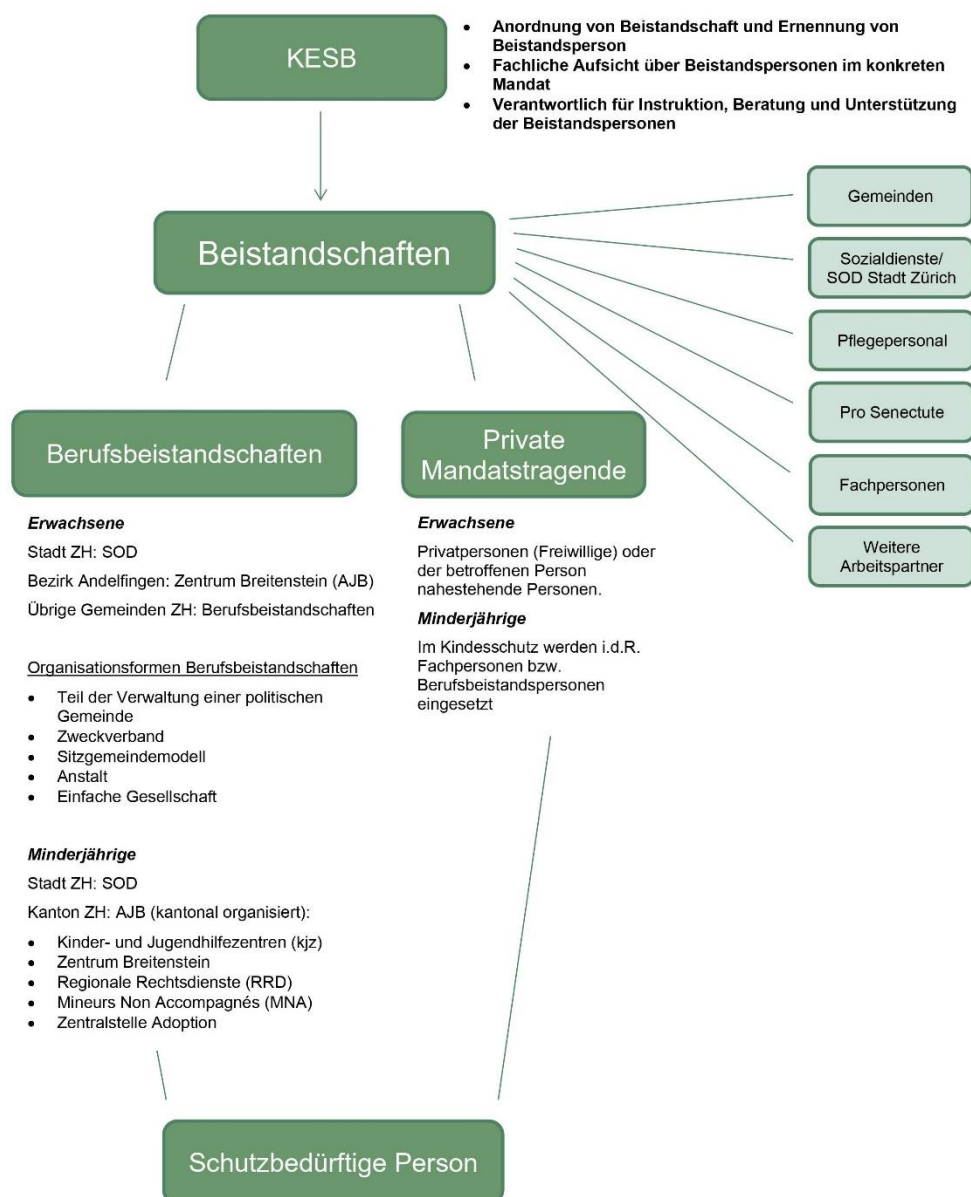


Abbildung 4. Strukturübersicht Beistandschaften Kanton Zürich.

| Berufsbeistandschaft Kinderschutz | Trägerschaft | KESB |
|------------------------------------|---------------------|------------------------|
| Soziale Dienste Stadt Zürich (SOD) | Politische Gemeinde | Zürich |
| kjz Adliswil | Kanton Zürich (AJB) | Horgen |
| kjz Horgen | Kanton Zürich (AJB) | Horgen |
| kjz Affoltern | Kanton Zürich (AJB) | Affoltern |
| kjz Dietikon | Kanton Zürich (AJB) | Dietikon |
| kjz Regensdorf | Kanton Zürich (AJB) | Dielsdorf |
| kjz Dielsdorf | Kanton Zürich (AJB) | Dielsdorf |
| kjz Bülach | Kanton Zürich (AJB) | Bülach Nord |
| kjz Kloten | Kanton Zürich (AJB) | Bülach Süd |
| Zentrum Breitenstein | Bezirk Andelfingen | Winterthur-Andelfingen |
| kjz Winterthur | Kanton Zürich (AJB) | Winterthur-Andelfingen |
| kjz Dübendorf | Kanton Zürich (AJB) | Dübendorf / Uster |
| kjz Uster | Kanton Zürich (AJB) | Dübendorf / Uster |
| kjz Pfäffikon | Kanton Zürich (AJB) | Pfäffikon |
| kjz Rüti | Kanton Zürich (AJB) | Hinwil |
| kjz Meilen | Kanton Zürich (AJB) | Meilen |

Tabelle 5. Übersicht Berufsbeistandschaften Kinderschutz Kanton Zürich.⁵¹

⁵¹ Die Tabelle basiert auf Angaben des GAZ.

| Berufsbeistandschaft Erwachsenenenschutz | Trägerschaft | KESB |
|--|------------------------|------------------------|
| Sozialdienst Bezirk Affoltern | Interkommunale Anstalt | Affoltern |
| Soziale Dienste der Stadt Affoltern a.A. | Sitzgemeinde | Affoltern |
| Fachstelle Erwachsenenenschutz Kreis Bülach Süd (FES) | Sitzgemeinde | Bülach Süd |
| Berufsbeistandschaft Stadt Bülach | Sitzgemeinde | Bülach Nord |
| Berufsbeistandschaften Embrachertal | Sitzgemeinde | Bülach Nord |
| Sozialdienste Bezirk Dielsdorf | Zweckverband | Dielsdorf |
| Mandatszentrum Erwachsenenenschutz Dietikon | Sitzgemeinde | Dietikon |
| Berufsbeistandschaft Geroldswil | Sitzgemeinde | Dietikon |
| Berufsbeistandschaft Schlieren ⁵² | Politische Gemeinde | Dietikon |
| Berufsbeistandschaft Unterengstringen | Politische Gemeinde | Dietikon |
| Berufsbeistandschaft Dübendorf | Politische Gemeinde | Dübendorf |
| Zweckverband Kindes- und Erwachsenenenschutz Bezirk Hinwil (ZV KES Hinwil) | Zweckverband | Hinwil |
| Erwachsenenschutz Wetzikon | Sitzgemeinde | Hinwil |
| Soziales Netz Bezirk Horgen (SNH) | Zweckverband | Horgen |
| Erwachsenenschutz Horgen | Politische Gemeinde | Horgen |
| Beratungsteam Sozialdienst/Berufsbeistandschaft Richterswil | Politische Gemeinde | Horgen |
| Soziale Dienste Wädenswil | Politische Gemeinde | Horgen |
| Fachstelle Erwachsenenenschutz Bezirk Meilen (FES Meilen) | Zweckverband | Meilen |
| Sozialdienst Bezirk Pfäffikon (sdbp) | Zweckverband | Pfäffikon |
| Soziale Dienste Bezirk Uster (sdbu) | Zweckverband | Uster/Dübendorf |
| Berufsbeistandschaft für Erwachsene Egg | Politische Gemeinde | Uster |
| Sozialberatung Uster | Politische Gemeinde | Uster |
| Berufsbeistandschafts- und Betreuungsdienst Winterthur | Politische Gemeinde | Winterthur-Andelfingen |
| Erwachsenenschutz Winterthurer Land | Zweckverband | Winterthur-Andelfingen |
| Zentrum Breitenstein | Einfache Gesellschaft | Winterthur-Andelfingen |
| SOD | Politische Gemeinde | Zürich |

Tabella 6. Übersicht Berufsbeistandschaften Erwachsenenenschutz Kanton Zürich.⁵³

⁵² Die Berufsbeistandschaft Schlieren nimmt ihren Betrieb am 1. Juli 2020 auf. Zuvor führte die Gemeinde Unterengstringen die Erwachsenenenschutzmassnahmen der Stadt Schlieren in der Berufsbeistandschaft Unterengstringen Schlieren.

⁵³ Die Tabelle basiert auf Angaben des GAZ.

1.3.3.1 Regelungen Beistandschaften

Im EG KESR finden sich vergleichsweise wenig Regelungen zu den Beistandschaften. Abgesehen von einigen Paragraphen zu Inventaraufnahme, Entschädigung, Spesenersatz und Kostentragung bei Voll- und Minderjährigen wird für die Berufsbeistandschaften lediglich festgehalten, dass die Gemeinden genügend Beistandspersonen zur Führung der Massnahmen im Erwachsenenschutz zur Verfügung stellen müssen und dass andernfalls die KESB eine Berufsbeistandsperson auf deren Kosten ernennen kann.⁵⁴ Auf Bundesebene wird diesbezüglich vermerkt, dass als Beistandsperson natürliche Personen ernannt werden, die für die vorgesehenen Aufgaben persönlich und fachlich geeignet sind, die dafür erforderliche Zeit einsetzen können und die Aufgaben selber wahrnehmen.⁵⁵ Weder im ZGB noch im kantonalen Umsetzungserlass werden die fachlichen Anforderungen an Berufsbeistandspersonen näher präzisiert. Immerhin hat die SVBB im Juli 2017 ein aktualisiertes Anforderungsprofil für Berufsbeistandspersonen herausgegeben.⁵⁶ Regelungen zu Fachbereichen oder zu Weiterbildungen, wie sie sich sinngemäss für KESB-Mitglieder finden, sind jedoch für Berufsbeistandspersonen im EG KESR nicht festgeschrieben. Das Gleiche gilt für Vorgaben zum Mindestperimeter, für den die betreffende Institution zuständig ist.

Ebenso herrscht Unsicherheit, wie die "für die vorgesehenen Aufgaben (...) erforderliche Zeit" laut ZGB in der Praxis bestimmt werden soll.⁵⁷ Dies ist insofern relevant, als eine schweizweite Umfrage die empfundene Arbeitsbelastung der Berufsbeistandspersonen als sehr hoch beurteilt.⁵⁸ In diesem Zusammenhang hat der VBZH, in Anlehnung an ein Positionspapier der SVBB,⁵⁹ Empfehlungen bezüglich der maximalen Fallbelastung von Berufsbeistandspersonen im Kanton Zürich formuliert, welche jedoch nicht verbindlich sind.⁶⁰ Auch die KOKES hat diesbezüglich Empfehlungen veröffentlicht.⁶¹

⁵⁴ § 20 EG KESR.

⁵⁵ Art. 400 Abs. 1 ZGB.

⁵⁶ SVBB, Anforderungsprofil Berufsbeistände, 2017.

⁵⁷ VBZH, Empfehlungen für die Arbeitsbelastung der Berufsbeistände im Erwachsenenschutz.

⁵⁸ Ecoplan, Arbeitssituation der Berufsbeistände, Ergebnisse der SVBB-Online-Befragung bei Berufsbeiständinnen und Berufsbeiständen in der Schweiz (im Auftrag der SVBB), 1. September 2017, S. 2.

⁵⁹ Diverse Positionen des SVBB-Vorstandes zur Stellung der Berufsbeiständin, bzw. des Berufsbeistandes im neuen Erwachsenen- und Kinderschutzrecht (Ergebnis der Retraite vom 11. Juni 2012).

⁶⁰ Vgl. FN 57, S. 1.

⁶¹ KOKES-Praxisanleitung Erwachsenenschutzrecht, Rz. 6.12 ff.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass neben der Organisation der Berufsbeistandschaften im Kanton Zürich und den daraus resultierenden Schnittstellen im Kindes- und Erwachsenenschutz sowohl die Auslastung als auch die Fachlichkeit der Berufsbeistandspersonen zentrale Aspekte im Themenpaket Beistandschaften darstellen.

1.3.3.2 PriMa

In der öffentlichen Diskussion stehen u.a. die Rolle der Angehörigen und deren Einsatz als Mandatstragende im Fokus.⁶² Häufig wird dabei kritisiert, dass dem Einbezug von Angehörigen und nahestehenden Personen im Sinne der Subsidiarität in der Praxis zu wenig Beachtung geschenkt wird. Stellvertretend für die politische Diskussion in diesem Zusammenhang steht eine im Mai 2018 lancierte Volksinitiative, welche im Kern ein gesetzliches Recht fordert für nahestehende Personen und Angehörige auf Personen- und Vermögenssorge sowie Vertretung im Rechtsverkehr, falls die betroffene Person urteilsunfähig oder handlungsunfähig ist oder wird.⁶³ Passend zum Thema hat im Januar 2019 auch die KESCHA als Anlaufstelle für Betroffene die Forderung geäußert, dass der Anteil PriMa im Erwachsenenschutz auf 40-50% erhöht werden sollte.⁶⁴ Aufgrund der hohen Relevanz des Themas soll im Rahmen der Evaluation ein spezielles Augenmerk auf die Zusammenarbeit zwischen der KESB und den PriMa gelegt werden.

1.3.3.3 Fragestellungen Beistandschaften

Angesichts der schlanken Gesetzesgrundlage in diesem Bereich drehen sich die Fragestellungen zu den Beistandschaften nicht nur darum, ob sich die bestehenden Regelungen bewährt haben, sondern fokussieren vermehrt auch auf etwaige Lücken im Gesetz sowie den Bedarf an zusätzlichen Vorgaben. Folgende Fragestellungen wurden dabei zum Thema Beistandschaften formuliert:

- Hat sich die Organisation der Berufsbeistandschaften im Erwachsenenschutz bewährt?

⁶² Vgl. z.B. die Parlamentarische Initiative von Karl Vogler betr. "Paradigmenwechsel bei Artikel 420 ZGB" (16.428).

⁶³ Eidgenössische Volksinitiative betr. "Eigenständiges Handeln in Familien und Unternehmen (Kindes- und Erwachsenenschutz-Initiative". BBl 2018, S. 2667. Die Initianten schafften es nicht, innert der am 15. November 2019 abgelaufenen Sammelfrist, die notwendigen 100'000 gültigen Unterschriften zu sammeln.

⁶⁴ KESCHA-Medienmitteilung vom 25. Januar 2019.

- Besteht Bedarf zur gesetzlichen Verankerung einer Mindestgrösse der Berufsbeistandschaften im Erwachsenenschutz?
- Hat sich die Zusammenarbeit zwischen der KESB und den Berufsbeistandschaften im Erwachsenenschutz bewährt?
- Erfüllen die Beistandspersonen im Erwachsenenschutz die fachlichen Anforderungen?
 - Besteht Bedarf zur gesetzlichen Verankerung fachlicher Anforderungen?
 - Besteht Bedarf zur gesetzlichen Verankerung einer Weiterbildungspflicht?
- Wie werden die Ressourcen/die Auslastung der Berufsbeistandschaften im Erwachsenenschutz beurteilt?
 - Besteht Bedarf zur gesetzlichen Verankerung maximaler Fallzahlen?
 - Wie gestaltet sich die Rekrutierung der Berufsbeistandspersonen im Erwachsenenschutz?
- Hat sich die Zusammenarbeit zwischen der KESB und den Berufsbeistandschaften im Kinderschutz bewährt?
 - Wie werden die Strukturunterschiede zwischen der KESB und dem AJB beurteilt?
- Wie werden die Ressourcen/die Auslastung der Berufsbeistandschaften im Kinderschutz beurteilt?
- Hat sich die Zusammenarbeit zwischen der KESB und den PriMa bewährt?
- Herrscht einheitliche Handhabung bezüglich der Dauer und Zuständigkeiten der Aufbewahrung von Beistandsakten?
- Besteht Bedarf an speziellen Regelungen beim Übergang vom Kindes- in den Erwachsenenschutz?

1.3.4 FU

Das Instrument der FU, dessen Umsetzung für den Kanton Zürich in den §§ 27 bis 39 des EG KESR geregelt ist, stellt einen schwerwiegenden Eingriff in das Grundrecht der persönlichen Freiheit dar und sollte nach allgemeiner Überzeugung als Möglichkeit der Behandlung und Betreuung gegen den Willen einer Person nur als Ultima Ratio einge-

setzt werden.⁶⁵ Für die Anordnung muss eine psychische Störung, eine geistige Behinderung oder eine schwere Verwahrlosung vorliegen, die eine Behandlung oder Betreuung erforderlich macht, welche auf keine andere Weise erbracht werden kann.⁶⁶ Überdies muss eine geeignete Einrichtung zur Unterbringung vorhanden sein. Paul Hoff weist in seiner positionierenden Einleitung des Obsan Bulletin aus dem Jahr 2018 darauf hin,⁶⁷ dass es dabei häufig um die Gefährdung der betroffenen Person selbst und/oder ihrer Umgebung gehe und sich die FU somit im dauernden ethischen und rechtlichen Spannungsfeld zwischen der Autonomie der Betroffenen und der gesellschaftlichen Fürsorgepflicht befinde.⁶⁸ Die FU ist ein Freiheitsentzug, wie er in der Bundesverfassung bezeichnet und materiell im ZGB geregelt wird.⁶⁹

Das Merkblatt der Ärztesgesellschaft des Kantons Zürich (AGZ) zur FU vom November 2012 weist explizit darauf hin,⁷⁰ dass sich die FU auf stationäre Einrichtungen wie Spitäler, psychiatrische Kliniken, Alters- und Pflegeheime, betreute Wohngruppen und auch die eigene oder die Wohnung eines Angehörigen bezieht. Die stationären Einrichtungen müssten nicht über geschlossene Abteilungen verfügen. Es ist jeweils die Einrichtung zu wählen, welche die Freiheit der betroffenen Person am wenigsten einschränkt.

1.3.4.1 Ausgangslage zu FU in der Schweiz und im Kanton Zürich (Stand 2016/2017)⁷¹

In der Schweiz gab es im Jahr 2017 insgesamt 14'234 FU.⁷² Diese Zahl ist im Vergleich zum Vorjahr stabil.⁷³ 2017 waren 52% Männer und 48% Frauen in der Schweiz von einer FU betroffen. Die häufigsten Unterbringungen sind bei den Männern in der Altersgruppe der 20- bis 39-Jährigen (36%), bei den Frauen bei den 40- bis 59-Jährigen (32%) zu

⁶⁵ HERMANN et al., S. 524, sowie GASSMANN/BRIDLER, N 9.1 ff.

⁶⁶ Art. 426 Abs. 1 ZGB.

⁶⁷ SCHULER et al., S. 1.

⁶⁸ In diesem Kontext ist darauf hinzuweisen, dass gemäss h.M. die Anordnung einer FU ausschliesslich zur Abwendung einer Fremdgefährdung nicht zulässig ist (BSK ZGB I-GEISER/ETZENSBERGER, Art. 426 N 41 ff); vgl. auch Art. 426 Abs. 2 ZGB und den Entscheid des EGMR v. 30. April 2019 i.S. T.B. gegen die Schweiz [Prozess Nr. 1760/15] sowie BGer 5A 407/2019 vom 28. Oktober 2019).

⁶⁹ Gesetzliche Grundlagen: Art. 10 (Recht auf Leben und persönliche Freiheit) und 31 (Freiheitsentzug) der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) sowie Art. 426 ff. ZGB und §§ 27 ff. EG KESR.

⁷⁰ AGZ-Merkblatt Fürsorgetische Unterbringung vom November 2012.

⁷¹ Neuere Zahlen sind per Februar 2020 nicht verfügbar. Die nachfolgenden Ausführungen in diesem Kapitel basieren auf dem Beitrag von SCHULER et al.

⁷² Standardisierte Rate mit 95% Konfidenzintervall von 1.66 Fälle auf 1'000 Personen.

⁷³ 2016: 13'671 Fälle, Rate 1.60 pro 1'000.

verzeichnen. Die häufigsten Hauptdiagnosegruppen, die zu einer FU führen, sind Schizophrenie, schizotype und wahnhaftige Störungen,⁷⁴ affektive Störungen,⁷⁵ psychische und Verhaltensstörungen durch psychotrope Substanzen, insbesondere durch Alkohol⁷⁶ und organische psychische Störungen und degenerative Krankheiten des Nervensystems.⁷⁷ Im mittleren Alter sind besonders die ICD-10 Diagnosen F1, F2 und F3 häufig, im höheren Alter sind die organischen, einschliesslich symptomatischer psychischer Störungen⁷⁸ und sonstige degenerative Krankheiten des Nervensystems,⁷⁹ am häufigsten. 91% der Personen, die mit dieser Diagnosegruppe eine FU angeordnet bekamen, sind älter als 60 Jahre alt, 57% sind 80-jährig oder älter.

Mehr als ein Viertel der Hospitalisierungen aufgrund einer FU waren nach einer Woche beendet (30%) und nach sechs Wochen waren mehr als drei Viertel der Betroffenen wieder ausgetreten (77%). Knapp ein Viertel der Betroffenen (23%) war sieben Wochen oder länger in einer Einrichtung.

Es zeigt sich, dass es im Jahr 2017 zwischen Männer und Frauen in der Länge der Unterbringung leichte Unterschiede gab. Es sind mehr Männer als Frauen, die nach einer und zwei Wochen ausgetreten sind und mehr Frauen als Männer, die nach sechs oder sieben Wochen und länger ausgetreten sind. Die Unterschiede sind auf dem 5%-Niveau signifikant. In der Tendenz waren Frauen also leicht länger fürsorgerisch untergebracht als Männer. Im 2016 konnten diese Unterschiede zwischen Männer und Frauen nicht beobachtet werden.

Bei der Auswertung der Daten zum Jahr 2016 zeigte sich, dass die Dauer des Aufenthaltes abhängig von der Hauptdiagnose variiert. Die durchschnittlich mit über sechs Wochen längste Aufenthaltsdauer⁸⁰ weisen Personen mit degenerativen Krankheiten des Nervensystems auf.

⁷⁴ ICD-10: F2; 29%.

⁷⁵ ICD-10 F3; 17%.

⁷⁶ ICD-10 F1; 17%.

⁷⁷ ICD-10, F0 und ICD-10; 15%.

⁷⁸ F0; z.B. Demenz, Delir.

⁷⁹ G30–G32; z.B. Alzheimer.

⁸⁰ Arithmetisches Mittel = 45 Tage, Median= 34 Tage.

Nach einem Klinikaufenthalt aufgrund einer FU kehrten im Jahr 2016 59% der Betroffenen nach Hause zurück, 31% halten sich danach in Einrichtungen wie z.B. sozialmedizinischen Einrichtungen, psychiatrischen Kliniken oder Rehabilitationskliniken auf. Die restlichen 10% sind in einer Strafvollzugsanstalt, ohne festen Wohnsitz, gestorben oder der Aufenthaltsort ist ein anderer oder unbekannt. Bei 60% der Fälle findet im Anschluss an die FU eine psychiatrische, bei 19% eine somatische und bei 12% eine Nachbetreuung in einem anderen Rahmen statt.⁸¹ Rund 2% nehmen keine Nachbetreuung in Anspruch, obwohl gemäss der Behandelnden eine weitere Betreuung indiziert wäre, und 7% sind entweder gestorben, geheilt oder es sind diesbezüglich keine Informationen vorhanden.

Im Kanton Zürich waren im Jahr 2017 insgesamt 3'543 Personen von einer FU betroffen. Davon wurden 94% durch eine FU in eine psychiatrische Einrichtung eingewiesen. 6% der Personen traten zwar freiwillig in eine psychiatrische Einrichtung ein, wurden aber zu einem späteren Zeitpunkt per FU vom Austritt zurückgehalten. 99% der FU wurden durch ärztliche Einweisungen vorgenommen, bei 1% wurde die FU durch die KESB angeordnet. Bei den ärztlichen Einweisungen wurden 24% durch ein somatisches Spital, 21% durch einen Arzt/Hausarzt, 19% durch den Rettungsdienst und 19% durch einen Psychiater angeordnet (Gesundheitsdirektion Zürich [GD], 2019).

Im Kanton Zürich wurden im Jahr 2017 im Vergleich zu den anderen Kantonen am meisten FU (Rate 2.32) pro 1'000 Einwohner ausgesprochen.⁸² Die Gründe für diese hohe Rate sind aus empirischer Sicht aktuell unklar; in Frage kommen z.B. soziodemografische Aspekte, soziologische Faktoren, Eigenheiten der Einweisungspraxis oder Charakteristika der spezifischen psychosozialen Versorgungslandschaft.

⁸¹ Z.B. Beratungsstelle, soziale Einrichtung, Sozialdienst, nicht ärztliche/r Psychotherapeut/in, Pflegepersonal, Spitex.

⁸² Vgl. Abbildung 5.

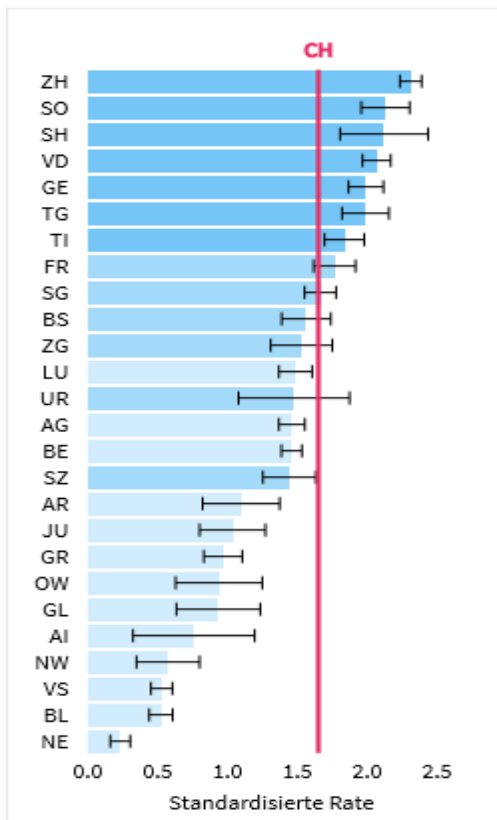


Abbildung 5. FU-Rate nach Wohnkanton der Betroffenen im Jahr 2017. Die schwarzen Balken bilden das Konfidenzintervall (95%) ab.⁸³

1.3.4.2 Regelungen der FU

Für die Anordnung einer FU und die Entlassung ist grundsätzlich die KESB zuständig. Im Kanton Zürich dürfen auch praxisberechtigte Ärzte sowie Ärzte, welche in einer Praxis oder in einer Klinik angestellt sind, neben der KESB eine FU für eine Dauer von höchstens sechs Wochen anordnen, wobei der eine FU anordnende Arzt nicht Arzt der aufnehmenden Klinik sein darf. Nach spätestens sechs Wochen muss ein vollstreckbarer Unterbringungsentscheid der KESB vorliegen, sonst ist die FU automatisch beendet. Die

⁸³ SCHULER et al., S. 5 (vgl. FN 67), basierend auf Daten des Bundesamtes für Statistik (BFS) – Medizinische Statistik der Krankenhäuser (MS) und Statistik der Bevölkerung und der Haushalte (STATPOP).

Einrichtung soll laut Empfehlungen der KPV⁸⁴ spätestens 10 Tage vor Ablauf von sechs Wochen einen Antrag an die KESB stellen und die Unterbringung beantragen.

Die Rückbehaltung freiwillig in eine Einrichtung eingetretener Patienten kann nach spätestens drei Tagen nur dann erfolgen, wenn die KESB auf begründeten Antrag der ärztlichen Leitung der Einrichtung oder ein unabhängiger Facharzt in Psychiatrie und Psychotherapie oder in Kinder- und Jugendpsychiatrie und -psychotherapie eine FU anordnet. Nach Ablauf der Frist von drei Tagen kann die betroffene Person die Klinik verlassen, wenn nicht ein vollstreckbarer Unterbringungsentscheid vorliegt.

Der einweisende Arzt muss die Patienten persönlich untersuchen. Die Patienten sind anzuhören, soweit das möglich ist und im Entscheid über die FU müssen u.a. der Befund, die Gründe und der Zweck der Unterbringung, die Bezeichnung mit Adresse der Einrichtung, der Hinweis auf den Entzug der aufschiebenden Wirkung mit der Rechtsmittelbelehrung,⁸⁵ der Namen des anordnenden Arztes sowie die Pflicht zur schriftlichen Information von nahestehenden Personen über die Unterbringung enthalten sein.

Die eingewiesene Person muss entlassen werden, wenn die Voraussetzungen für eine stationäre Unterbringung nicht mehr erfüllt sind. Bei einer ärztlichen FU ist die Einrichtung für die Entlassung zuständig, bei einer FU durch die KESB grundsätzlich die KESB, die diese Kompetenz an die Einrichtung delegieren kann. Eine Entlassung kann auch auf Gesuch der betroffenen Person oder einer ihr nahestehenden Person erfolgen. Bei Ablehnung des Gesuchs kann das Gericht angerufen werden. Über das Gesuch ist innerhalb von fünf Arbeitstagen zu entscheiden. Bei der FU ist grundsätzlich die betroffene Person Honorarschuldner.

Zudem fordert das EG KESR im Kanton Zürich eine regelmässige Fortbildung der einweisenden Ärzte, organisiert durch die Psychiatrische Universitätsklinik, und erwähnt Möglichkeiten der Nachbetreuung und der ambulanten Massnahmen für betroffene Personen zur Verhinderung weiterer Unterbringungen.

⁸⁴ Empfehlungen der KPV betr. Verfahren Fürsorgerische Unterbringung vom 15. August 2016 (Version 2.0).

⁸⁵ Zehn Tage an das zuständige Bezirksgericht.

1.3.4.3 Fragestellungen FU

Angesichts der Schwere des Eingriffs in die persönliche Freiheit der Betroffenen, welche mit einer FU verbunden ist, hält Paul Hoff fest, dass mehr Wissen über die konkrete Umsetzung der FU in den Kantonen sowie mehr und zuverlässigere Zahlen benötigt werden.⁸⁶ Vor diesem Hintergrund wurden – angelehnt an die Regelungen im EG KESR – im Rahmen der Evaluation folgende Fragestellungen zum Thema FU formuliert:

- Haben sich die Qualifikationsanforderungen an Ärzte, die eine FU anordnen, bewährt?
- Haben sich die ärztlichen Fortbildungen zum Thema FU bewährt?
- Hat sich die Regelung zum Entscheid über die Unterbringung freiwillig in eine psychiatrische Klinik Eingetretener bewährt?
- Hat sich die sog. 6-Wochen-Frist bewährt?
- Haben sich die Regelungen zur Nachbetreuung für entlassene fürsorgerisch Untergebrachte bewährt?
- Sind die bestehenden Massnahmen und Angebote zur Verhinderung einer (weiteren) FU ausreichend?
- Welche zusätzlichen Massnahmen und Angebote halten Sie für sinnvoll, um eine FU möglichst zu verhindern?

1.4 Methodik

Zur Beantwortung der Fragestellungen hat sich die Evaluation einer gemischten Methodik bedient. Neben der Analyse von relevanten Dokumenten wurden explorative Experteninterviews, eine breit angelegte Onlineumfrage sowie semistrukturierte Leitfadenterviews mit relevanten Ansprechpartnern im Kindes- und Erwachsenenschutz durchgeführt und ausgewertet. Im Themenpaket Verfahrensrecht wurden zudem eine Auswahl von Rechtsmittelentscheiden analysiert. Die methodischen Ansätze wurden den jeweili-

⁸⁶ SCHULER et al., S 1.

gen Fragestellungen angepasst und untereinander kombiniert, weshalb sich diesbezüglich Unterschiede zwischen den einzelnen Themenpaketen ergeben haben.⁸⁷ Im Folgenden wird die Anwendung der methodischen Ansätze sowie die im Rahmen der Evaluation durchgeführten Datenerhebungen überblicksartig dargestellt.

1.4.1 Dokumentenanalyse

Neben den gesetzlichen Grundlagen des ZGB, EG KESR, GOG und der ZPO sowie den Weisungen, Empfehlungen und Leitfäden, die von verschiedenen Stellen zur Präzisierung der Gesetze und Abläufe herausgegeben wurden, waren für die Evaluation insbesondere statistische Kennwerte zum Kindes- und Erwachsenenschutz im Kanton Zürich relevant. In diesem Zusammenhang stellen die KESB-Kennzahlen der KPV, die Berichte der Aufsichtsbehörde sowie die KOKES-Statistiken zu den Massnahmenzahlen in den verschiedenen Kantonen⁸⁸ die wichtigsten Datenquellen dar. Die genannten Dokumente werden jährlich veröffentlicht, wobei die Dokumentenanalyse jeweils auf die aktuellste bereits verfügbare Version fokussierte. Entsprechend nimmt die Evaluation Bezug auf die Statistiken grundsätzlich aus dem Jahr 2018.⁸⁹

1.4.2 Explorative Experteninterviews

Zu den Themenpaketen Organisationsregelung und Beistandschaften wurden in einer ersten Phase der Datenerhebung Experteninterviews durchgeführt. Ziel dieser Gespräche war es, erste überblicksartige Einschätzungen zu den Fragestellungen einzuholen sowie gegebenenfalls weiter auszudifferenzieren und zu ergänzen. Zu diesem Zweck wurden Fachpersonen aus verschiedenen Bereichen persönlich interviewt. Es wurden neun Interviews durchgeführt. Die Befragten setzten sich dabei zusammen aus einer Vertretung der KPV, den Berufsbeistandschaften (VBZH, AJB), der SoKo, dem kantonalen Sozialamt (KSA), den Gemeinden (GPV) sowie den Schulen und Bezirksräten.

⁸⁷ Nähere Informationen zu den Datenerhebungen und den Stichproben finden sich in den betreffenden Unterkapiteln.

⁸⁸ Vgl. die KOKES-Statistik 2018, in: ZKE 5/2019, S. 430 ff.

⁸⁹ Vgl. zu den kantonalen Kennzahlen FN 29.

1.4.3 Online-Befragung

Im Anschluss an die Experteninterviews wurde eine breit angelegte Online-Befragung zu den Themen Organisationsregelung, Beistandschaften und FU durchgeführt. Diese diente dem Ziel, die Meinungen der verschiedenen Akteure im Kindes- und Erwachsenenschutz quantitativ zu erfassen und so eine solide Datengrundlage zu schaffen, welche es erlaubt, die Ergebnisse der qualitativen Interviews besser zu interpretieren und in einen empirisch abgestützten Kontext einzubetten. Die Online-Befragung richtete sich an Vertreter der KESB, der Berufsbeistandschaften, PriMa sowie die Sozialvorsteher der Gemeinden, wobei die Fragen an die jeweilige Ansprechgruppe angepasst wurden. Insgesamt haben 434 Personen den Fragebogen ausgefüllt. Von Seiten der KESB gingen dabei 127 Beantwortungen der Präsidien, übrigen Behördenmitglieder und Fachmitarbeitenden ein. Dabei wurden Rückmeldungen aus zwölf von 13 Behörden verzeichnet. Bei der Kontaktierung wurden die KESB-Präsidien zudem gebeten, die Umfrage an jeweils zehn PriMa in ihrem Einzugsgebiet weiterzuleiten. 80 PriMa haben den Fragebogen ausgefüllt. Zusätzlich haben sich 52 Vertreter aus 17 Berufsbeistandschaften im Erwachsenenschutz an der Umfrage beteiligt. Die Sozialen Dienste der Stadt Zürich wurden separat befragt. Es gingen 54 Rückmeldungen von Mandatstragenden und Abteilungsleitern im Kindes- und Erwachsenenschutz ein. Zu guter Letzt haben 121 Vertreter der Sozialabteilungen der Gemeinden die Umfrage ausgefüllt. Von gesamthaft 162 Gemeinden im Kanton gingen Rückmeldungen aus 116 Gemeinden ein.⁹⁰

Die quantitative Analyse der Daten wurde mit dem Statistikprogramm SPSS⁹¹ durchgeführt. Das AJB hat sich entschieden, nicht an der Onlineumfrage teilzunehmen und hat stattdessen konsolidierte Angaben zur Mandatsführung im Kinderschutz aus kantonaler Perspektive zusammengetragen und zur Verfügung gestellt. Dies hat zu einer unterschiedlichen Datenlage zwischen den SOD und dem übrigen Kanton zur Mandatsführung im Kinderschutz geführt.

⁹⁰ Obwohl sich die Online-Befragung an die Vorsteher der Sozialabteilungen richtete, sind von fünf Gemeinden doppelte Rückmeldungen eingegangen. Da die unterschiedlichen Antwortmuster darauf schliessen lassen, dass nicht die gleichen Personen mehrfach teilgenommen haben, wurden die betreffenden Fälle in die Analyse miteinbezogen.

⁹¹ IBM SPSS Statistics 24.

1.4.4 Semistrukturierte Leitfadeninterviews

Online-Befragungen erlauben es, grosse Datenmengen auf relativ einfache und ökonomische Weise zu erheben. Allerdings sind ihnen, wie allen schriftlichen Befragungsmethoden mit geschlossenen Antwortformaten, bei der Erfassung komplexer Sachverhalte Grenzen gesetzt. Im Sinne einer vertiefteren Auseinandersetzung mit den wichtigsten Fragestellungen wurden deshalb zu allen Themenpaketen leitfadengestützte Interviews durchgeführt. Gesamthaft wurden für die Evaluation 102 Gespräche mit Zürcher Akteuren im Kindes- und Erwachsenenschutz geführt. Bei den Befragten handelte es sich um Vertreter aller KESB, der Berufsbeistandschaften, der Rechtsmittelinstanzen, der Betroffenenenseite⁹² und verschiedener Schnittstellen.⁹³ Die Interviews wurden, wenn immer möglich, persönlich geführt. In Fällen, in denen eine persönliche Befragung aus organisatorischen Gründen nicht möglich war, wurde das Interview telefonisch durchgeführt. Nach Abschluss der Datenerhebung wurden die Interviews mit dem Programm f4⁹⁴ transkribiert, codiert und qualitativ ausgewertet. Dies erlaubte eine detaillierte Auseinandersetzung mit verschiedenen Perspektiven. Da es sich um eine qualitative Studie mit entsprechend kleiner Stichprobe und nicht um eine quantitative Befragung handelt, wird bei der Darstellung der Resultate auf die Angabe von Prozentzahlen verzichtet.

1.4.5 Stichprobenartige Analyse der Rechtsprechung

Für die stichprobenartige Analyse der Rechtsprechung zum Thema Verfahrensrecht wurden 40 Entscheide des Bezirksgerichts, des Bezirksrats und des Obergerichts aus dem Jahr 2017 herangezogen, bei welchen die Beschwerden jeweils ganz oder teilweise gutgeheissen worden sind. Damit die Instanzen gleichermassen Berücksichtigung finden, wurden die insgesamt 40 analysierten Entscheide je hälftig auf die erste und die zweite Instanz aufgeteilt. Bei der Herausarbeitung der zentralen Rügegründe und Argumentationslinie anhand eines Analyseschemas⁹⁵ wurde der Schwerpunkt dem Untersuchungsgegenstand entsprechend auf Verfahrensthemen, insbesondere auch auf Verfahrensfehler gelegt. So konnten die im Einzelfall gerügten materiellen und formellen

⁹² KESCHA, Anwaltschaft.

⁹³ Gesundheitswesen, Polizei etc.

⁹⁴ f4transkript und f4analyse.

⁹⁵ Vgl. Anhang II.



Punkte aufgezeigt werden, was punktuelle Ergänzungen der Interviewergebnisse zum Verfahrensrecht ermöglicht.

2. Resultate Organisationsregelung

2.1 Datenerhebung

Zusätzlich zu den vorangegangenen Experteninterviews und der Befragung verschiedener Ansprechpartner mittels Online-Fragebogen wurden in semistrukturierten Leitfadenterviews⁹⁶ die Einschätzungen der KESB-Präsidien zu den Themen Organisationsregelung eingeholt. Im Zeitraum von März bis April 2019 wurden in diesem Zusammenhang persönliche Interviews mit allen 13 KESB-Präsidien geführt. Zum Zeitpunkt der Befragung waren acht Präsidien seit der Einführung der Behörden am 1. Januar 2013 in ihrer Funktion tätig,⁹⁷ drei Personen hatten drei bis vier Jahre präsidiale Erfahrung, die restlichen zwei waren seit Anfang 2018 bzw. 2019 im Amt. Alle Befragten verfügten über mehrjährige Erfahrung im Kindes- und Erwachsenenschutz.

Das vorliegende Kapitel, insbesondere die Abschnitte zu den verschiedenen Schnittstellen, wurde mit Ergebnissen aus dem Themenpaket Verfahrensrecht ergänzt. Bei den befragten Schnittstellenpartnern handelte es sich dabei um Vertretungen der Kliniken, der Fachärzteschaft, der GD, des Volksschulamts, des AJB, der Jugendanwaltschaft (JUGA) und der Kantonspolizei.⁹⁸

2.2 Organisation der KESB im Kanton Zürich

Aus der Onlineumfrage wird deutlich, dass die Sozialvorsteher der Gemeinden mehrheitlich zufrieden sind mit der dezentralen Organisation der KESB im Kanton Zürich. Lediglich 26% würden eine Kantonalisierung bevorzugen. Unter den Leitern der Berufsbeistandschaften gehen die Meinungen zu einer Kantonalisierung auseinander: Sieben der zwölf befragten Leiter würden eine kantonale Organisation bevorzugen, die restlichen sind zufrieden mit der bestehenden Lösung. Auch die KESB-Präsidien zeigen sich bezüglich dieser Frage uneinig. Während zum Zeitpunkt der Gesetzeseinführung eine grosse Mehrheit der KESB-Präsidien eine kantonale Lösung bevorzugt hätte, scheint

⁹⁶ Vgl. Anhang III.

⁹⁷ Im Laufe des Jahres 2019 hat es bei zwei weiteren Präsidien Wechsel gegeben. Damit sind Stand September 2019 noch sechs Präsidien seit 1.1.2013 in dieser Funktion tätig.

⁹⁸ Vgl. Kap. 3.1.

sich mittlerweile zumindest ein Teil der Befragten mit der Dezentralisierung abgefunden zu haben. Etwa die Hälfte der KESB-Präsiden zeigt sich aktuell zufrieden mit der gewählten dezentralen Lösung, während die andere Hälfte ihre Unzufriedenheit hierzu äussert und eine Kantonalisierung bevorzugen würde.

Die Ergebnisse der Onlineumfrage spiegeln sich in den Interviews mit den KESB-Präsiden wider. Sowohl eine dezentrale als auch eine kantonale Organisation würde laut den Befragten Vor- und Nachteile mit sich bringen. Während im Falle der Dezentralisierung vor allem die grössere Nähe zu den Betroffenen und den Gemeinden sowie der grössere Spielraum und die höhere Flexibilität geschätzt wird, liegen die wahrgenommenen Vorteile der Kantonalisierung in der grösseren Einheitlichkeit und Unabhängigkeit sowie klareren Rollen und Zuständigkeiten, insbesondere in der Zusammenarbeit mit kantonalen Arbeitspartnern. Zudem würde gemäss den KESB-Präsiden eine Kantonalisierung das Konfliktpotenzial im Umgang mit den Gemeinden bezüglich Finanzierungsfragen entschärfen. Gerade im Kinderschutz sei es diesbezüglich wiederholt zu Problemen im Zusammenhang mit Kostengutsprachen gekommen.

Die erwähnten Vor- und Nachteile der zwei Alternativen äussern sich auch in einer gewissen Ambivalenz in der Einstellung einiger Befragter. Auch unter den Befürwortern einer Dezentralisierung finden sich einzelne Personen, welche in der Theorie eine Kantonalisierung bevorzugen würden oder dies zumindest bei der Einführung des EG KESR getan hätten. Mittlerweile hätten sich die Abläufe der Behörden jedoch eingespielt und der Nutzen einer Kantonalisierung würde die Kosten der Umstrukturierung nicht mehr rechtfertigen. Zudem wird angemerkt, dass auch eine kantonale Lösung die Einheitlichkeit im Kanton nicht garantieren würde.

In die ähnliche Richtung äussern sich die Berufsbeistandschaften. Zwar würde eine Kantonalisierung in den Augen der meisten Leiter aus übergeordneter Sicht Sinn machen und den Austausch und die Einheitlichkeit im Kanton fördern. Gleichzeitig sind die Befragten jedoch zufrieden mit der Situation in ihren Bezirken und den Behörden, mit denen sie zusammenarbeiten. Die Nähe zu den Gemeinden und der vorhandene Spielraum wird geschätzt.

In der Stadt Zürich hat sich zudem aufgrund der bereits vor dem neuen Recht hohen

Professionalität der Vormundschaftsbehörde sowie den vergleichsweise wenigen strukturellen und organisatorischen Änderungen mit der Reform nicht viel verändert und man ist mit der aktuellen organisatorischen Situation zufrieden, eine Kantonalisierung würde nicht bevorzugt.

Das AJB beurteilt die Reduktion der Ansprechpartner und Auftraggeber von früher 171 Gemeinden auf heute 13 KESB aus organisatorischer Sicht positiv. Die Beurteilung, ob eine kantonale Organisation der KESB besser wäre, falle nicht in die Zuständigkeit des AJB.

2.2.1 Bedarf zur Vereinheitlichung einzelner Bereiche

Grundsätzlich bestätigen die Interviews, dass einigermassen grosse Unterschiede zwischen den KESB bezogen auf Arbeitsabläufe, Organisation, IT Systeme usw. bestehen. Auch die Grundhaltungen der Behörden würden manchmal pragmatischer, manchmal formeller ausfallen. Die Unterschiede werden jedoch nicht per se negativ bewertet. Die Vorteile eines einheitlichen Auftretens und die Notwendigkeit der Gleichbehandlung der Klienten sind zwar offensichtlich und werden von den KESB-Präsidien nicht angezweifelt. Allerdings seien die dazu notwendigen Grundstandards – auch seitens der gesetzlichen Grundlagen – weitgehend gegeben. Darüber hinaus könne eine Vereinheitlichung auch Nachteile mit sich bringen: Eingespielte Abläufe müssten revidiert und sowohl die Unabhängigkeit der einzelnen Behörden als auch der vorhandene Spielraum könnten eingeschränkt werden.

Auf die Frage, ob sich unabhängig von der Frage nach einer Kantonalisierung einzelne Bereiche für eine Vereinheitlichung anbieten würden, äussern sich die KESB-Präsidien entsprechend zurückhaltend. Eine Ausnahme bildet das Thema der Gebührenerhebung. Verfahren vor der KESB sind i.d.R. gebührenpflichtig. Die Gebühren werden gemäss § 60 EG KESR nach dem Aufwand und der Schwierigkeit des Verfahrens sowie der Bedeutung des konkreten Geschäfts festgelegt und unter Berücksichtigung des Ausgangs des Verfahrens den Verfahrensbeteiligten auferlegt. Dabei liegt die abschliessende Festlegung der Gebühr im Ermessen der Behörde. Die Mehrheit der Präsidien beurteilt die daraus resultierenden Unterschiede bezüglich den Gebührenansätzen innerhalb des

Kantons als problematisch. Zwar existieren von der KPV ausgearbeitete Gebührenempfehlungen,⁹⁹ allerdings wünscht sich eine Mehrheit der Befragten eine verbindlichere Regelung, vorzugsweise in Form einer kantonalen Verordnung. Weiterführende Informationen zu diesem Thema finden sich in Kap. 3.8.

2.2.2 Trägerschaftsmodelle der KESB

Von den 13 KESB im Kanton Zürich sind sechs im Sitzgemeindemodell, fünf in einem Zweckverband und je eine als interkommunale Anstalt bzw. als Teil der städtischen Verwaltung organisiert. Die Frage, ob sich die jeweilige Organisationsform aus Sicht der Behörde bewährt habe, bejaht ein Grossteil der Präsidien in den persönlichen Interviews. Lediglich zwei Präsidien sind mit der Organisationsform ihrer KESB unzufrieden. Während in einem Fall die klareren Strukturen einer Sitzgemeinde gegenüber dem gewählten Zweckverband bevorzugt würden, ergeben sich im anderen Fall Probleme hinsichtlich des Personal- und Beschaffungswesens aufgrund des fehlenden Überbaus des Zweckverbands. Darüber hinaus wird deutlich, dass die Organisationsform – wenn überhaupt – nur einen sehr geringen Einfluss auf die tägliche Arbeit der KESB-Mitglieder hat und dass keines der Trägerschaftsmodelle den anderen deutlich überlegen ist. Vielmehr weist jede Organisationsform Vor- und Nachteile auf.

In der Stadt Zürich sind die Zuständigkeiten klar und die Zusammenarbeit mit der Trägerschaft beurteilt die KESB entsprechend positiv. Im Falle der interkommunalen Anstalt sei zwar mit der Neuorganisation im Jahr 2018 ein gewisser Mehraufwand verbunden gewesen, allerdings erwähnt die KESB die erhöhte Unabhängigkeit positiv. Bei Sitzgemeindemodellen bringt die Einbettung der KESB in eine Gemeindeverwaltung ebenfalls Vor- und Nachteile mit sich. Während man von vorhandenen Verwaltungseinheiten¹⁰⁰ in der jeweiligen Gemeinde profitiere, sei man gleichzeitig an formale Vorgaben und Strukturen gebunden, welche aus Sicht der KESB als gerichtsähnliche Behörde nicht immer sinnvoll seien. Beispiele hierfür wären die Orientierung der Gehälter an den in der Verwaltung üblichen Löhnen oder Einschränkungen der Erreichbarkeit der KESB an Feiertagen, weil man sich an die Öffnungszeiten der Gemeinden halten müsse. Geschätzt

⁹⁹ Gebührenempfehlungen der KPV vom 7. Dezember 2018.

¹⁰⁰ Z.B. Personal-, Finanz- oder IT-Abteilungen.

werden jedoch die kurzen Kommunikationswege und die schnelle Klärung von Personalfragen aufgrund der geringeren Anzahl an Ansprechpersonen.

Als Vorteile von Zweckverbänden wird die schnelle Behandlung von Ressourcenanliegen, welche nicht an das Gemeindewesen gekoppelt ist, genannt. Zudem falle die Zusammenarbeit mit den Berufsbeistandschaften enorm einfach, wenn diese im gleichen Zweckverband organisiert sind. Nachteilig könne sich hingegen der fehlende strukturelle Überbau¹⁰¹ auswirken. Zudem müsse man sich als KESB bei mehreren Gemeinden rechtfertigen und verschiedene Interviewpartner erwähnen, dass die Rollen bezüglich der Kommunikation in Krisenfällen unklar seien.

Eine grundlegende Herausforderung, die sich in der Zusammenarbeit zwischen KESB und der Trägerschaft stellt, bildet die Wahrung der Unabhängigkeit der Behördenmitglieder. Obwohl die Gefahr der Einflussnahme durch die Trägerschaft als möglicher Nachteil sowohl eines Zweckverbands als auch einer Sitzgemeinde erkannt wird, werden diesbezüglich in den Interviews seitens der KESB-Präsidiien grossmehrheitlich keine Probleme beanstandet. Ein KESB-Präsidium weist ist allerdings darauf hin, dass die Wahrung der Weisungsunabhängigkeit zwar gegeben sei, jedoch zu stark von den beteiligten Personen abhängt und sich hinsichtlich der organisatorischen Stellung der Trägerschaft zu wenig widerspiegeln.

2.2.3 Austausch zwischen den Behörden

Angesichts der verhältnismässig grossen Unterschiede zwischen den einzelnen KESB stellt sich die Frage, ob ein Austausch zwischen den Behörden stattfindet und ob sich dieser bewährt hat. Dabei komme der KPV eine zentrale Rolle zu. Die 13 KESB-Präsidiien würden sich in diesem Gremium viermal im Jahr treffen. Die KPV sei in der Aufbauphase nach der Einführung des Gesetzes gegründet worden, weil anfangs alle Präsidiien auf sich alleine gestellt gewesen seien und keine strukturierte Möglichkeit zum Austausch bestanden habe. In dieser ersten Phase habe die KPV nicht nur diese Lücke gefüllt, sondern sei von aussen auch als Anlaufstelle und Ansprechpartner wahrgenommen worden, oftmals personifiziert durch den damaligen KPV-Präsidenten. Mittlerweile

¹⁰¹ Bezüglich Personalabteilung, Beschaffungswesen etc.

wurde das Präsidium durch einen Dreivorstand ersetzt, um der Gleichstellung aller Präsidien Rechnung zu tragen und der falschen Wahrnehmung der Öffentlichkeit entgegenzuwirken, die KPV sei der Dachverband aller KESB im Kanton Zürich.

Die Hauptfunktion der KPV ist die Förderung des Austausches zwischen den Behörden, welchen die Präsidien ausnahmslos als gut und wichtig beurteilen. Eine Vereinheitlichung würde wenn immer möglich gefördert, wobei der KPV durch die fehlende Weisungsbefugnis auch Grenzen gesetzt seien. Es könne nur mit Empfehlungen gearbeitet werden, welche keinen verbindlichen Charakter hätten. Gefragt nach der Einführung einer Weisungsbefugnis findet eine grosse Mehrheit der Präsidien, dass dies – zumindest auf Stufe der KPV – nicht angebracht wäre, da sonst die Unabhängigkeit der einzelnen Behörden gefährdet und den einigermaßen grossen Unterschieden zwischen den KESB keine Rechnung getragen würde. Einige Präsidien weisen auch darauf hin, dass die Aufsichtsbehörde die Funktion einer zentralen Organisation mit Weisungsbefugnis einnehmen würde. Eine Minderheit der Präsidien wünscht sich diesbezüglich einen klareren Auftritt der Aufsichtsbehörde gegen aussen und ein vermehrtes Wahrnehmen dieser Befugnis. Die KPV eigne sich diesbezüglich nur bedingt als Lückenfüller.

2.3 Schnittstellen und Zusammenarbeit der KESB mit anderen Akteuren

2.3.1 Zusammenarbeit im Allgemeinen

Die Arbeit der KESB ist massgeblich von der Zusammenarbeit verschiedener Behörden, Institutionen und weiteren Beteiligten geprägt. Die Befragung der diversen Akteure im KESR lässt den Schluss zu, dass diese Zusammenarbeit grundsätzlich funktioniert und positiv beurteilt wird. Insbesondere mit Schnittstellenpartnern, die regelmässig in KESR-Verfahren involviert sind, scheinen die Arbeitsabläufe gut zu funktionieren. Auch wenn die Regelung dieser Abläufe vor allem auf diversen Leitfäden, Empfehlungen und Grundlagenpapieren über die Zusammenarbeit der Institutionen basiert, machten die Interviewten deutlich, dass das Funktionieren der Kooperation primär von den persönlichen Kontakten der Beteiligten abhängt. Man müsse stets daran arbeiten, den Austausch der Involvierten anzutreiben und auch den informellen Kontakt zu pflegen. Insbesondere für diesen Austausch gelte es auch, Ressourcen bereitzustellen.

Auch darüber hinaus thematisieren im Rahmen der Befragung verschiedene Seiten den Informationsaustausch zwischen den verschiedenen Schnittstellenpartnern und den KESB. Dieser habe sich – trotz der oft nur generell-abstrakten Regelung von Meldepflichten, Melderechten und Schweigepflichten – seit der Einführung des EG KESR erheblich verbessert. Auch wenn die Anwendung in der Praxis teilweise Mühe bereite, empfinden die meisten KESB die gesetzliche Grundlage als genügend deutlich. Jedoch zeigt sich in der Befragung auch deutlich, dass der Informationsaustausch im KESR oft einer Einbahnstrasse gleicht: Die Schnittstellenpartner sind angehalten, den KESB alle relevanten Informationen herauszugeben. Die KESB sind hingegen zur Verschwiegenheit verpflichtet, soweit nicht überwiegende Interessen entgegenstehen.¹⁰² Vor allem für Schulen und Angehörige sei diese Ausgangslage teilweise unbefriedigend und schwer nachvollziehbar, insbesondere, wenn sie eine Gefährdungsmeldung einreichen und in der Folge nicht über den weiteren Verlauf des Verfahrens informiert würden. Auch Vertreter des Gesundheitswesens sowie der Polizei äussern den Wunsch, dass bei Verfahren, in die sie weiterhin involviert sind,¹⁰³ eine regelmässige Orientierung seitens der KESB erfolge. Momentan würden die meisten KESB i.d.R. erst auf Nachfrage der Polizei Auskunft erteilen. Eine proaktive Mitteilungspflicht gegenüber der Polizei oder gegebenenfalls auch anderen Schnittstellen würde begrüsst.

Ausserdem gehen verschiedene Schnittstellenpartner auf die Erreichbarkeit der KESB zu Randzeiten und an Sonn- und Feiertagen ein. Grundsätzlich würden sie einen Pikettendienst durch die KESB gutgeheissen. Dieser würde die Zusammenarbeit in verschiedenen Situationen erleichtern und die Handlungsfähigkeit erhöhen.

Nachfolgend werden einzelne Schnittstellen genauer betrachtet, wobei sowohl die erhobenen Daten zum Themenpaket Organisationsregelung als auch zum Themenpaket Verfahrensrecht berücksichtigt werden. Auf die Schnittstellen mit den Berufsbeistandschaften im Kindes- und Erwachsenenschutz sowie den PriMa wird im Berichtsteil zu den Beistandschaften¹⁰⁴ eingegangen. Die Zusammenarbeit und die Zuständigkeiten

¹⁰² Art. 451 Abs. 1 ZGB.

¹⁰³ Z.B. durch ein andauerndes Arzt-Patienten-Verhältnis.

¹⁰⁴ Vgl. Kap. 4.3, 4.6 und 4.7.

zwischen der KESB und den Bezirksgerichten werden zudem im Berichtsteil zum Verfahrensrecht¹⁰⁵ näher beleuchtet.

2.3.2 Zusammenarbeit mit den Gemeinden

Anfangs 2016 haben der GPV, die KPV und die SoKo gemeinsame Empfehlungen zur Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und den KESB herausgegeben.¹⁰⁶ Zudem hat die Aufsichtsbehörde bereits 2014 eine Empfehlung zum Einbezug der Gemeinden in Verfahren mit erheblichen Kostenfolgen erarbeitet.¹⁰⁷ Laut der Onlineumfrage sind sich 72% der Sozialvorsteher der Existenz der schriftlichen Grundlagen bezüglich der Zusammenarbeit mit der KESB bewusst. Unter denjenigen, welche die Empfehlungen kennen, beurteilen 73% diese als eher oder voll und ganz verbindlich. Bezüglich der Frage, ob die Zusammenarbeit zu stark oder schwach geregelt sei, lässt sich unter den Gemeindevertretern keine klare Tendenz ausmachen.

Von den KESB-Präsidien und übrigen Behördenmitgliedern haben 96% Kenntnis der Empfehlungen, und wieder 83% davon betrachten diese als verbindlich. Die KESB-Vertreter beurteilen den Regelungsbedarf bezüglich der Zusammenarbeit mit den Gemeinden als nicht sehr vordringlich ein.

Eine Mehrheit der Gemeindevertreter beurteilt die Zusammenarbeit unabhängig von den Kenntnissen der bestehenden Empfehlungen als gut. Knapp zwei Drittel der Sozialvorsteher (61%) beurteilen die Zusammenarbeit als eher positiv oder sehr positiv. Nur zwei der 121 Befragten berichten von einer Verschlechterung der Zusammenarbeit seit der Einführung des EG KESR. 39% geben an, dass sich die Zusammenarbeit seit der Einführung des EG KESR nicht verändert hat, 36% stellen eine Verbesserung fest. Die restlichen Befragten konnten die Entwicklung der Zusammenarbeit nicht beurteilen.¹⁰⁸

¹⁰⁵ Vgl. Kap. 3.10.

¹⁰⁶ Empfehlungen der GPV, KPV sowie der SoKo zur Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und den KESB im Kanton Zürich vom 1. Januar 2016 (Version 1.0; fortan "Empfehlungen Zusammenarbeit Gemeinden – KESB").

¹⁰⁷ Einbezug der Gemeinden in KESR-Verfahren mit erheblichen Kostenfolgen – Empfehlung des GAZ vom 28. Mai 2014.

¹⁰⁸ Der vergleichsweise hohe Anteil an "weiss nicht"-Antworten zu dieser Frage ist zumindest teilweise auf die Tatsache zurückzuführen, dass nicht alle Sozialvorsteher seit der Einführung des EG KESR im Amt sind.

Ein ähnliches Bild zeichnet sich unter den KESB-Präsidiolen und übrigen Behördenmitgliedern: Drei Viertel der Befragten beurteilen die Zusammenarbeit eher oder sehr positiv. Knapp die Hälfte (48%) berichten von einer Verbesserung seit der Einführung des EG KESR, lediglich fünf Personen von einer Verschlechterung. Die restlichen Befragten stellten keine Veränderung fest oder konnten die Entwicklung der Zusammenarbeit nicht beurteilen. Den Kommentaren zum Thema ist zu entnehmen, dass vor allem in der Anfangsphase nach Einführung des Gesetzes viel Klärungsbedarf vorhanden war, mittlerweile jedoch vielerorts eine Konsolidierung stattgefunden hat. In den Interviews wird diesbezüglich deutlich, dass die Zusammenarbeit zwischen Gemeinde und KESB in der Stadt Zürich keine Probleme bereitet. Hier habe sich mit der Einführung des neuen Gesetzes in organisatorischer und struktureller Hinsicht nur wenig verändert und die Abläufe seien entsprechend eingespielt. Zusätzlich profitiere man von der speziellen Konstellation, dass die KESB mit der Stadt Zürich nur einen Ansprechpartner habe.

Trotz dieses mehrheitlich positiven Fazits weisen in den offenen Fragen der Onlineumfrage beide Seiten auf Probleme bezüglich der Zusammenarbeit hin. Von KESB-Seite wird festgehalten, dass sich die Zusammenarbeit von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlich gestalten und es vielerorts zu Konflikten bezüglich Finanzierung und Akteneinsicht gekommen sei. Auch die KESB-Präsidiolen berichten in den persönlichen Interviews wiederholt von Streitigkeiten bezüglich Finanzierungsfragen, insbesondere im Kinderschutz. Dabei sei es auch schon zur Verweigerung von Kostengutsprachen seitens der Gemeinden gekommen, weil der Datenschutz keine Information zur – aus Sicht der KESB gut begründeten – Massnahme zugelassen habe.

Auf Gemeindeseite wird wiederholt kritisiert, dass man zu wenig Informationen von der KESB erhalte und der Austausch sowie die Kommunikation teils mangelhaft sei. Weiter wird bemängelt, dass die vorgelegten Kostenabrechnungen zu wenig transparent und nicht nachvollziehbar seien. In diesem Zusammenhang wird insbesondere kritisiert, dass die KESB sich übermässig an Datenschutz-Richtlinien festhalte, was einer konstruktiven Zusammenarbeit in den Augen der Gemeindevertreter im Weg stehe. Der Einbezug der Gemeinden wird im folgenden Abschnitt näher beleuchtet.

2.3.2.1 Einbezug der Gemeinden

Im Sinne des Einbezugs der Gemeinden schreibt § 49 Abs. 2 EG KESR die Einholung von sog. Amtsberichten bei der Wohnsitzgemeinde der betroffenen Person vor. In der Praxis zeigt sich, dass gut zwei Drittel der KESB diese Vorgabe konsequent umsetzen. Dieses Vorgehen wird im Allgemeinen auch als nützlich erachtet. Es wird der Einholung von Amtsberichten zugutegehalten, dass sie aus politischen Gründen wichtig sei, da die Gemeinden so psychologisch abgeholt würden. Zudem sei die Einholung mit wenig Aufwand verbunden und enthalte hin und wieder für die Fallbeurteilung massgebende Informationen. Die Mehrheit begrüsst sodann auch die bestehende Formulierung des EG KESR. Eine Minderheit wünscht sich hingegen mehr gesetzlichen Spielraum bezüglich des Einholens eines Amtsberichts. Meistens würde von den Gemeinden nichts Substantielles zurückkommen; die relevanten Informationen erhalte man viel eher im Gespräch mit den Betroffenen. Für die Gemeinden würden die Amtsberichte denn auch einen bedeutenden Mehraufwand darstellen. Insgesamt lässt sich festhalten, dass hier trotz gewisser Uneinigkeit keine grossen Probleme bestehen. Einige KESB-Präsidien räumen aber ein, dass man die Gemeinden bei Abklärungen mehr einbeziehen könnte und betonen die Wichtigkeit von Aufklärungsarbeit. In diesem Zusammenhang betont ein Präsidium, dass die KESB angesichts der Wichtigkeit der Zusammenarbeit mit den Gemeinden nicht unter Berufung des Gesetzes auf Abwehrhaltung gehen könne. Vielmehr sollte das gegenseitige Verständnis gefördert werden.

Darüber hinaus hatte im Zusammenhang mit dem Einbezug der Gemeinden Anfang 2018 eine parlamentarische Initiative dazu geführt, dass der Kantonsrat eine Änderung des EG KESR beschlossen hat. Die Änderung betrifft § 49 EG KESR, der durch drei neue Absätze ergänzt wurde. Diese sehen vor, dass die KESB der Wohnsitzgemeinde Gelegenheit zur Stellungnahme gibt, wenn diese durch eine geplante Massnahme in ihren Interessen, insbesondere finanzieller Art, wesentlich berührt werden könnte. Der Wohnsitzgemeinde ist dabei soweit notwendig Akteneinsicht zu gewähren. Eine Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, die gegen § 49 Abs. 3 und Abs. 4

des EG KESR eingegangen war, wurde vom Bundesgericht abgewiesen, soweit darauf einzutreten war.¹⁰⁹

Da diese Änderung noch nicht in Kraft ist, war ihre Wirksamkeit nicht Gegenstand der Evaluation. Auch unter der alten Regelung besteht jedoch bereits eine Empfehlung des GAZ,¹¹⁰ die Wohnsitzgemeinde einzubeziehen, wenn aus dem Amtsbericht hervorgeht, dass die Gemeinde über relevantes Vorwissen verfügt und wenn sich die Kosten der geplanten Massnahme auf mehr als CHF 3'000 pro Monat belaufen.

Von den befragten Vertretern der KESB beurteilt es die überwiegende Mehrheit als negativ, dass Gemeinden vor der Anordnung einer kostenintensiven Massnahme obligatorisch Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden muss. Im alten Vormundschaftsrecht lagen Entscheid und Vollzug im Kompetenzbereich der Gemeinden. Im neuen Recht hingegen stellen die KESB die Entscheidungsbehörden dar. Ihre kritische Haltung begründen die Befragten damit, dass die Beibehaltung dieser neuen Aufteilung wichtig sei und diese nicht verwässert werden dürfe. Neben diesem Argument wird auch vorgebracht, dass die KESB primär das Wohl der Betroffenen im Blick hätten, während die Gemeinden Gefahr liefen, auf finanzielle Aspekte zu fokussieren. Diese unterschiedlichen Ansprüche seien kaum miteinander zu vereinbaren. Der Einbezug der Gemeinden würde ferner zu Zeitverzögerungen führen, während der Erkenntnisgewinn eher beschränkt sei. Neben dieser substanziellen Kritik am Einbezug stellen sich den Beteiligten auch praktische Fragen. So bestehen Unsicherheiten, wie viele Informationen den Gemeinden ausgehändigt werden dürfen, was also alles als "notwendig" für deren Beurteilung zu qualifizieren ist. Hier regen die Beteiligten an zu prüfen, ob die geltende Rechtsgrundlage und Empfehlungen ausreichen oder ob ergänzend weitere Anweisungen bzw. Richtlinien nötig wären. Eine kleine Minderheit der KESB-Vertreter äussert sich hingegen positiv zu dieser Regelung. Sie streicht die Wichtigkeit der Zusammenarbeit zwischen den KESB und den Gemeinden hervor. Allerdings sei diese Zusammenarbeit eher im Rahmen einer Information als im Rahmen eines Mitspracherechts zu leben.

¹⁰⁹ BGer 5C_1/2018 vom 8. März 2019.

¹¹⁰ Vgl. FN 107.

Trotz dieser deutlich geäusserten Kritik des ergänzten § 49 EG KESR wird aktuell kein Handlungsbedarf ausgemacht. Dies ist dem Umstand geschuldet, dass mit der Einführung des neuen Kinder- und Jugendheimgesetzes¹¹¹ (KJG) die Kosten von sich als teuer erweisenden Kinderschutzmassnahmen¹¹² nicht mehr von den Wohnsitzgemeinden der betroffenen Kinder bezahlt werden müssen. Vielmehr werden in Zukunft grundsätzlich 60% dieser Kosten proportional zu ihrer Einwohnerzahl auf die Gemeinden umgelegt. Das Problem wird damit entschärft und das Interesse der Gemeinden an einer direkten Mitsprache dürfte abnehmen.¹¹³

2.3.3 Zusammenarbeit mit der Polizei

Die Vertreter der KESB beschreiben die Zusammenarbeit mit der Polizei als sehr gut und reibungslos. Aus Sicht der Polizei waren die gemeinsamen Abläufe für beide Seiten zu Beginn des revidierten KESR ein grosser Lernprozess. Die heute gut funktionierende Zusammenarbeit zu etablieren, hat laut den Befragten einige Zeit in Anspruch genommen. Gegenstand der gemeinsamen Verfahren würden oft hochsensible Themen bilden, die medial aufgebauscht werden können. Die Zusammenarbeit funktioniere dennoch sehr gut und eng vernetzt. In jedem Bezirk stehe den KESB eine direkte Ansprechperson der Polizei zur Verfügung.

Trotz dieser beidseits als gut beurteilten Kooperation, werden auf Nachfrage einzelne Kritikpunkte geäussert. Natürlich gebe es Fälle, bei denen unterschiedliche Ansichten darüber bestünden, wie dringlich sie zu behandeln sind und wie schnell zu reagieren ist. Die Polizei würde es gegebenenfalls als vorteilhaft erachten, wenn klarere Kriterien zur Kategorisierung der Fälle mit Blick auf ihre Dringlichkeit festgesetzt würden. Einige KESB arbeiten bereits mit einer solchen Kategorisierung, eine kantonale Vereinheitlichung wäre jedoch anzustreben. Am meisten Mühe bekundet die Polizei jedoch mit der Tatsache, dass die 13 KESB auch im Bereich der IT autonom agierten, was die praktische Zusammenarbeit manchmal erschwere bzw. die technischen Abläufe verkompliziere. Allenfalls könnte hier die Option einer gemeinsamen Software geprüft werden.

¹¹¹ Kinder- und Jugendheimgesetz vom 27. November 2017 (KJG; ABI 2017-12-15, Meldungsnummer 00222281). Der neue Erlass dürfte frühestens auf anfangs 2022 in Kraft gesetzt werden.

¹¹² Zu denken ist etwa an Fremdplatzierungen oder Sozialpädagogische Familienhilfen. Das KJG verwendet den Begriff "ergänzende Hilfen zur Erziehung".

¹¹³ Vgl. im Übrigen zum ergänzten § 49 EG KESR FN 38.

2.3.4 Zusammenarbeit mit den JUGA

Die Zusammenarbeit zwischen den KESB und den JUGA ist durch eine Empfehlung der Oberjugendanwaltschaft¹¹⁴ geprägt. Aus Sicht Ersterer sei diese Empfehlung zwar nicht immer ganz klar, weitere Reglementierungen werden aber explizit nicht gewünscht. Persönlicher Austausch und eine gute Kommunikation förderten die Zusammenarbeit geeigneter als weitere Reglemente. Sowohl die JUGA als auch die KESB beurteilen die Zusammenarbeit denn auch grundsätzlich als gut und beanstanden diese nicht. Wenn überhaupt betreffen Differenzen – insbesondere bei angespannter Ressourcenlage – die Fallführung.

2.3.5 Zusammenarbeit mit den Schulen und Schulbehörden

Die Zusammenarbeit zwischen den KESB und den Schulen basiert u.a. auf zwei Arbeitshilfen.¹¹⁵ Diese werden nicht infrage gestellt. Auch die praktische Umsetzung der Abläufe wird grundsätzlich als gut beurteilt. Dennoch ergeben sich bei der – in oft sehr schwierigem Umfeld stattfindenden – Zusammenarbeit zwischen KESB und Schulen verschiedene Probleme. So erweise sich gemäss Vertretern der KESB die Zusammenarbeit noch nicht überall als optimal. Es seien zwar in den letzten Jahren Fortschritte erzielt worden, es müssten aber in Zukunft dennoch mehr Ressourcen in die Verbesserung der gemeinsamen Abläufe investiert werden. Dies betreffe insbesondere den Bereich der Gefährdungsmeldungen.

Für das Schulwesen sei die gesetzliche Ausgangslage in Bezug auf die Meldepflichten und -rechte zwar verständlich, Mühe bereite aber die teilweise fordernde Art, mit der die KESB auftreten würden. Einige KESB bemängeln wiederum, dass Schulen Informationen nicht immer umgehend zur Verfügung stellen würden. Das AJB merkt an, dass sich die Einforderung von Akten von Schulen für die kjz teilweise schwierig gestalten. Dies könne allerdings auch damit zusammenhängen, dass oft nicht allen Beteiligten die Kompetenz der kjz zur Durchführung von Abklärungen im Auftrag der KESB bekannt sei.

¹¹⁴ Empfehlungen der Oberjugendanwaltschaft Kanton Zürich sowie der KPV zur Zusammenarbeit zwischen den Jugendanwaltschaften und den KESB vom Januar 2016.

¹¹⁵ Grundsätze des Volksschulamts des Kanton Zürich und der KPV zur Zusammenarbeit zwischen den Schulen und den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) bei Gefährdung des Kindeswohls vom Februar 2016 und darauf basierender Leitfaden vom Januar 2017.

Von Seiten der Schulen werden ebenfalls Anliegen geäussert. Manchmal würde man sich ein rascheres Agieren der KESB wünschen. Des Weiteren würden die Schulen gerne mehr Informationen zu laufenden Verfahren erhalten und vermissen teilweise eine explizite Ansprechperson. Weiter wird bemängelt, dass bei den verschiedenen KESB unterschiedliche Arbeitsweisen vorherrschen würden. Die 2015 ins Leben gerufene Arbeitsgruppe zwischen Vertretern der Schule und der KESB zur Erarbeitung des vorliegenden Leitfadens wird deshalb äusserst positiv beurteilt.

2.3.6 Zusammenarbeit mit dem Gesundheitswesen und der Ärzteschaft

Die Zusammenarbeit zwischen den KESB und dem Gesundheitswesen wird durch zwei Empfehlungen¹¹⁶ koordiniert. Sie ist durch vielfältige Überschneidungen und Schnittstellen gekennzeichnet. Aufgrund dieser regen Zusammenarbeit diverser Akteure überrascht es nicht, dass neben einer positiven gegenseitigen Grundeinstellung gelegentlich Probleme auftreten. So beanstanden die interviewten Ansprechpersonen der KESB z.B., dass Kliniken nicht immer gut organisiert und die jeweiligen Ärzte deshalb schlecht zu erreichen seien. Auf Seiten des Gesundheitswesens wird wiederum angeführt, dass die KESB bei Unklarheiten betreffend die Vorgehensweise proaktiver bei den Kliniken nachfragen müssten.

Ähnlich wie beim Schulwesen geht auch aus den Rückmeldungen des Gesundheitswesens hervor, dass eine divergierende Arbeitsweise der verschiedenen KESB beobachtet wird. Die Unterschiede würden sich hier insbesondere hinsichtlich des Grades der Einbringung der KESB ergeben. Die Zusammenarbeit erweise sich vor allem mit Personen als schwierig, die nur selten Kontakt zum Gesundheitswesen hätten und denen die Routine fehle. In ähnlicher Weise verweisen auch mehrere KESB auf den Umstand, dass sich die Zusammenarbeit generell mit denjenigen Akteuren einfacher gestalten, mit denen ein reger Austausch stattfindet.

Bei den untersuchten Entscheiden des Bezirksgerichts wurden in allen fünf FU-Verfahren die ärztlich verantwortliche Person gemäss § 70 EG KESR miteinbezogen, wodurch

¹¹⁶ Empfehlungen der AGZ, des Verbands der Zürcher Hausärzte (MFE ZH), der Vereinigung Kinderärzte Zürich (VKZ) und der KPV betr. Ärzteschaft – Kinderschutz vom Januar 2018 (revidiert Januar 2019) und Empfehlungen der AGZ, des MFE ZH und der KPV betr. Ärzteschaft – Erwachsenenschutz vom Januar 2018.

auf das notwendige medizinische Fachwissen zurückgegriffen wurde. Die Zusammenarbeit zwischen dem Bezirksgericht und dem Gesundheitswesen gab keinen Anlass zu Beanstandungen.

2.4 Vorgaben für die Behördenmitglieder

Das EG KESR macht verschiedene Vorgaben zur Zusammensetzung der KESB und definiert Voraussetzungen an die Behörden- und Ersatzmitglieder. Die Aufsichtsbehörde überprüft die Einhaltung dieser Regelungen bei der Rekrutierung neuer Personen für diese Funktionen. Im Folgenden wird dargestellt, inwiefern sich die Vorgaben in der Praxis bewährt haben. Ausserdem werden Rückmeldungen zum interdisziplinären Austausch innerhalb der Behörden aufgeführt, auch wenn hierzu weder das ZGB noch das EG KESR Vorgaben enthalten.

2.4.1 Zusammensetzung der KESB

Laut § 4 Abs. 2 EG KESR gehören der KESB zwingend Mitglieder mit Fachwissen in den Bereichen Recht und Soziale Arbeit an. Zusätzlich gehören der KESB Mitglieder an mit Fachwissen in den Bereichen Pädagogik, Psychologie, Gesundheit oder Treuhandwesen.

Entsprechend der gesetzlichen Regelung hat die Mehrheit der Behördenmitglieder einen Hintergrund in Recht oder Sozialer Arbeit. Die Onlineumfrage zeigt, dass lediglich zehn von 56 befragten Behördenmitgliedern ausschliesslich über eine Ausbildung in Pädagogik, Psychologie, Gesundheit oder Treuhandwesen verfügen. Die restlichen Teilnehmer sind entweder Juristen und Sozialarbeiter oder bringen eine Kombination aus diesen Fachbereichen und einer dritten Disziplin mit. Dabei sind von den Präsidien sechs reine Juristen und fünf sind Juristen in Kombination mit weiteren Fachbereichen. Zudem sind je einmal die Fachbereiche Soziale Arbeit und Psychologie, letzterer in Kombination mit Treuhand, vertreten.

Die Mehrheit der Präsidien erachtet die vorgeschriebenen Professionen als sinnvoll. Es habe sich bewährt, dass neben der rechtlichen auch die starke soziale Komponente der Arbeit in den Fachbereichen abgebildet wird. Entsprechend besteht bezüglich der Vorgaben zu Jurisprudenz und Sozialer Arbeit kein Änderungsbedarf. Dieser scheint sich –

wenn überhaupt vorhanden – auf die Vorgaben bezüglich der dritten Disziplin zu beschränken. Hier werden wiederholt Probleme in der Rekrutierung angesprochen oder in der Zukunft erwartet. Gründe für diese Problematik sehen die Befragten zumindest teilweise darin, dass eine Tätigkeit im Kindes- und Erwachsenenschutz in den jeweiligen Ausbildungen¹¹⁷ nicht als möglicher Karriereweg wahrgenommen wird. Angesichts dieser Einschränkungen wünschen sich einige Präsidien eine Lockerung der Vorgabe zur dritten Disziplin. Konkret wird kritisiert, dass Fachbereiche mit nur entferntem Bezug zum Kindes- und Erwachsenenschutz¹¹⁸ als ausreichend definiert seien, während fachlich geeignetere Personen aufgrund eines fehlenden Abschlusses nicht in Frage kämen.

2.4.2 Besetzung des Spruchkörpers für Kollegialgeschäfte

Im Sinne der Interdisziplinarität hält § 9 EG KESR fest, dass bei Entscheidungen im Kollegium je ein Mitglied aus den Fachbereichen Recht und Soziale Arbeit an der Entscheidung mitwirken muss. Grundsätzlich scheint sich diese Regelung bewährt zu haben, die Mehrheit der Präsidien äussert sich positiv dazu. Es wird aber betont, dass die dritte Profession im Spruchkörper frei wählbar bleiben soll. Zudem spricht sich rund ein Drittel der Präsidien dafür aus, dass neben Recht auch die zweite Disziplin geöffnet werden soll. Recht soll im Hinblick auf den formalen Aspekt der Entscheide weiterhin zwingend vertreten sein. Ob dies in Kombination mit Sozialer Arbeit, Psychologie oder Pädagogik geschehe, sei ihrer Ansicht nach aber zweitrangig.

2.4.3 Nationalität

Laut § 6 Abs. 1 EG KESR müssen KESB-Mitglieder über die Schweizer Staatsbürgerschaft verfügen und in der Schweiz Wohnsitz haben. Zur Frage, ob sich diese Regelung bewährt habe, haben die meisten Präsidien keine ausgeprägte Meinung. Man scheint sich zwar mehrheitlich einig zu sein, dass die Regelung aus fachlicher Hinsicht sinnvoller gestaltet werden könnte: Einen Fokus auf fachliche Anforderungen und System- und Sprachkenntnisse würden einige Präsidien sinnvoller erachten als eine Voraussetzung der Schweizer Staatsbürgerschaft. Als einziges Argument für die Vorgabe der Nationalität wird die erhöhte Akzeptanz in der Bevölkerung genannt. In der Praxis scheint die

¹¹⁷ Psychologie, Medizin etc.

¹¹⁸ Z.B. Treuhand.

Thematik jedoch nur begrenzt relevant zu sein, auch negative Auswirkungen auf den Rekrutierungsprozess würden nur in einzelnen Fällen auftreten. Entsprechend spricht sich lediglich eine Minderheit für eine Gesetzesänderung aus.

2.4.4 Anforderungen an die Ausbildung

Neben einer mehrjährigen beruflichen Tätigkeit müssen die Mitglieder der KESB gemäss § 6 Abs. 2 EG KESR einen Universitätsabschluss oder einen eidgenössisch anerkannten Ausbildungsabschluss auf Tertiärstufe in einem der vorgegebenen Fachbereiche nachweisen. Die Mehrheit der Präsidien findet, dass sich die Vorgaben bezüglich des Ausbildungsabschlusses bewährt haben und kein Änderungsbedarf besteht. Von negativen Auswirkungen der Vorgabe auf die Rekrutierung berichtet niemand. Vielmehr werden angesichts der hohen Komplexität der Arbeit entsprechende Qualifikationen als wichtige Voraussetzung zur Sicherung der Qualität angesehen.

Unter den wenigen Personen, die sich eine Änderung wünschen, finden sich sowohl Befürworter einer Verschärfung als auch Befürworter einer Lockerung. Erstere befürchten allerdings negative Auswirkungen auf die Rekrutierung. Letztere sprechen sich dafür aus, dass in Ausnahmefällen auch Personen ohne entsprechenden Ausbildungsabschluss eingestellt werden können, vorausgesetzt, sie bringen die nötige Erfahrung im Kindes- und Erwachsenenschutz mit.

Erwähnenswert ist die in der Praxis bestehende Ungleichheit bezüglich der Abschlüsse zwischen Juristen und Sozialarbeitern: Im Unterschied zur Jurisprudenz, bei welcher ein Masterabschluss den Standard bildet, ist der Bachelor-Abschluss in der Sozialarbeit die grundsätzliche Berufsqualifikation. Beides wird gemäss geltendem Recht als Voraussetzung zur Ernennung zum KESB-Mitglied anerkannt.

Inwiefern sich das Erfordernis der mehrjährigen beruflichen Tätigkeit im jeweiligen Fachbereich gemäss § 6 Abs. 2 a.E. EG KESR bewährt hat, wurde nicht explizit untersucht.

2.4.5 Weisungsunabhängigkeit der Behördenmitglieder

Die Wichtigkeit der Unabhängigkeit der anordnenden Behörden von den finanzierenden Stellen wurde bereits in den Experteninterviews von verschiedener Seite betont. § 10

EG KESR regelt, dass die Mitglieder der KESB bei ihren Entscheiden an keine Weisungen gebunden sind. In der Onlineumfrage geben 86% der KESB-Mitglieder an, dass dies bei fachlichen Entscheiden im Spruchkörper eher oder voll und ganz zutrifft.

In den Interviews zeigt sich, dass dieser Paragraph unterschiedlich ausgelegt werden kann. Gut die Hälfte der Präsidien bezieht sich in ihrer Antwort auf die Unabhängigkeit gegenüber Weisungen von externen Stellen, insbesondere den finanzierenden Gemeinden. Andere wiederum beziehen sich auf die fachliche Unabhängigkeit der Behördenmitglieder gegenüber Weisungen der Präsidien innerhalb der Behörde. Es stellt sich jedoch die Frage, inwiefern dieses uneinheitliche Verständnis relevant ist. Die fachliche Unabhängigkeit gegenüber externen Weisungen beurteilen die Befragten weitgehend als unproblematisch, womit das Ergebnis der Onlineumfrage bestätigt wird. Bezüglich der behördeninternen Unabhängigkeit und der damit verbundenen Frage nach der Rolle der Präsidien scheinen sich die Befragten einig zu sein, dass eine klare Trennung bestehe zwischen der formalen/organisatorischen Ebene, bei der die Präsidien die Leitung einnehmen und den übrigen Behördenmitgliedern hierarchisch vorgesetzt sind, und der fachlichen Ebene, auf welcher bei Entscheiden im Spruchkörper alle mitwirkenden Behördenmitglieder das gleiche Stimmrecht haben.

2.4.6 Interdisziplinärer Austausch

In der Onlineumfrage geben 96% der Behördenmitglieder an, dass sie die Möglichkeit haben, sich innerhalb der Behörde mit Fachleuten aus verschiedenen Bereichen auszutauschen. Der interdisziplinäre Austausch wird auch in den Interviews mit den Präsidien durchgehend als wichtig angesehen und funktioniert laut den Befragten gut. Dabei finden aktive Bemühungen statt, um die Interdisziplinarität innerhalb der Behörden zu fördern. Konkret werden neben Inter- und Supervisionen in einigen Behörden auch Vorbesprechungen von Fällen durchgeführt, um den Einbezug verschiedener Blickwinkel zu garantieren. Mehrfach genannt wird auch, dass es innerhalb der Behörde dahingehend zu einer Vermischung komme, dass einzelne Behördenmitglieder im Sinne einer ganzheitlichen Betrachtung vermehrt die Perspektive fremder Fachrichtungen einnehmen: Sozialarbeiter argumentieren juristisch, Juristen berücksichtigen soziale Aspekte.

Diese durchwegs positive Beurteilung der Interdisziplinarität seitens der KESB steht in

Kontrast zu Äusserungen anderer Ansprechpartner. Im Rahmen der Experteninterviews wurden wiederholt Zweifel geäussert, ob die Interdisziplinarität in der Praxis wirklich gelebt werde oder sich lediglich auf die Erfüllung der formalen Voraussetzungen beschränke. Gemäss dem AJB tendiere zudem die juristische und verfahrensorientierte Sichtweise innerhalb der KESB dazu, sozialarbeiterische oder psychologische Perspektiven zu dominieren.

2.5 Ressourcen

2.5.1 Auslastung

In der Onlineumfrage schätzen 88% aller befragten Mitarbeitenden die Auslastung ihrer KESB in den letzten zwölf Monaten als eher hoch oder sehr hoch ein. Nichtsdestotrotz stimmen aber rund zwei Drittel der Befragten eher oder voll und ganz mit der Aussage überein, dass mit den zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen der Arbeitsaufwand im selben Zeitraum entsprechend den qualitativen Ansprüchen erledigt werden konnte. Dasselbe Antwortmuster findet sich auch bei der Frage nach der persönlichen Auslastung der Mitarbeitenden. 86% der Befragten beurteilen auch diese als eher hoch oder sehr hoch, wobei 78% angeben, dass die Arbeit entsprechend den qualitativen Ansprüchen erledigt werden konnte. Jedoch gibt ein beträchtlicher Anteil der Befragten (43%) an, dass dies eher nicht (32%) oder überhaupt nicht (11%) innerhalb der vertraglich vereinbarten Arbeitszeiten möglich war.

Ein Grossteil der interviewten Präsidien bestätigt, dass die Auslastung hoch bis sehr hoch sei. Dies, obwohl gemäss Aussagen einiger Präsidien im Vergleich zur Aufbauphase, in der die Abläufe unklar und keine Orientierungshilfe vorhanden gewesen seien, eine gewisse Konsolidierung stattgefunden habe, die entlastend wirke.

Hauptgründe für die hohe Auslastung seien der hohe Arbeitsanfall sowie die relativ knapp bemessenen personellen Ressourcen. Ausfälle könnten teilweise nur schwerlich kompensiert werden, was sich vor allem in kleinen Behörden bemerkbar mache. Von einer Zunahme der Fälle berichten hingegen nur zwei Präsidien, wichtiger scheinen in diesem Zusammenhang der hohe Anteil und die Zunahme komplexer Fälle sowie die hohen formalen Anforderungen und die Komplexität der Verfahren. Weiter könne sich das negative Bild der KESB in der Öffentlichkeit nachteilig auf die psychische Belastung

der Mitarbeitenden auswirken. Zudem müssten aufgrund des fehlenden Verständnisses für die Arbeit der KESB viele Ressourcen für Aufklärungsarbeit aufgewendet werden. Öffentlichkeitsarbeit und Rechtfertigung sollte aber gemäss den Präsidien nicht Aufgabe der KESB sein, dazu habe man schlicht keine Ressourcen. Hier wünschen sich einige Präsidien mehr Unterstützung und eine klarere Positionierung seitens der Politik – u.a. der Trägerschaften –, des Kantons und der Aufsichtsbehörde.

Neben den personellen Ressourcen wird die Auslastung der KESB durch weitere Faktoren mitbestimmt, welche in den folgenden Abschnitten näher beschrieben werden.

2.5.1.1 Durchführung von Abklärungen

Gemäss § 49 Abs. 1 EG KESR klären die KESB die tatsächlichen Verhältnisse grundsätzlich eigenständig ab. Sie können nach Art. 446 Abs. 2 ZGB mit der Durchführung der Abklärungen jedoch auch ein Mitglied oder eine geeignete Person oder Stelle beauftragen. Das Delegieren von Abklärungen kann aus fachlicher Sicht geboten sein und gleichzeitig entlastend wirken.

Im Kinderschutz werden diejenigen Abklärungen, die mit einem Formular bzw. weitgehend standardisiert erledigt werden können, durch die KESB selbst behandelt. Komplexere Abklärungen werden vorwiegend den kjz oder in der Stadt Zürich generell den SOD übertragen. Nur eine KESB gibt an, praktisch alle Abklärungen selbst zu tätigen. Allgemein hänge es von der Ausbildung der Mitarbeitenden der KESB ab, wie oft und wie schnell von einer externen Delegation Gebrauch gemacht wird. Im Unterschied zum Kinderschutz wird im Erwachsenenschutz von einer Delegation an externe Stelle zur Abklärung der tatsächlichen Verhältnisse grundsätzlich abgesehen. Dies mit der Begründung, dass im Gegensatz zum Kinderschutz häufig weniger Personen involviert seien und die Ausgangslage übersichtlicher sei.

2.5.1.2 Vorgelagerte Dienste

Das Angebot an vorgelagerten Dienste im jeweiligen Kreis kann einen gewichtigen Einfluss auf die Auslastung der KESB haben. Ein gut ausgebautes Angebot an entsprechenden Diensten kann dazu beitragen, dass einzelne Fälle gar nicht erst zur KESB gelangen oder dank der Verfügbarkeit niederschwelliger Alternativen nicht in der Errich-

tung einer Massnahme münden. Vorgelagerte Dienste umfassen dabei neben den Sozialdiensten und den kjz auch Organisationen wie die Pro Senectute, Pro Infirmis und die Spitex. Zudem können auch Psychiatrische Ambulatorien, die Schulsozialarbeit, die Mütter- und Väterberatung, der Kinder- und Jugendpsychiatrische Dienst (KJPD) sowie der Schulpsychologische Dienst (SPD) dazu gezählt werden.

Die Onlineumfrage zeigt, dass im Einzugsgebiet aller Behörden ein entsprechendes Angebot an vorgelagerten Diensten vorhanden ist. Zwei Drittel der befragten Präsidien geben zudem an, dass sich vorgelagerte Dienste eher entlastend auf den Arbeitsaufwand ihrer KESB auswirken würden, während die restlichen Befragten dieser Aussage weder zustimmen noch widersprechen.

Auch die Interviews mit den Präsidien machen deutlich, dass alle KESB in irgendeiner Form von vorgelagerten Diensten profitieren, allerdings in unterschiedlichem Masse. Diese Unterschiede lassen sich jedoch nur schwer quantifizieren aufgrund der eingeschränkten Sichtbarkeit von Fällen, welche dank niederschwelligeren Angeboten gar nie den Weg zu den KESB finden.

Knapp die Hälfte der Präsidien wünscht sich einen Ausbau der vorgelagerten Dienste. Beispiele wären die Forderungen nach ambulanten Angeboten für Jugendliche im Kinderschutz oder niederschwelligeren Angeboten im Erwachsenenschutz. Ein zentrales Thema in diesem Zusammenhang, dem laut den Befragten eine grosse Wichtigkeit zukommt, bildet die Erbringung der persönlichen Hilfe seitens der Gemeinden gemäss Sozialhilfegesetz.¹¹⁹ Dabei wird – abgesehen von einer Ausnahme – einstimmig von grossen Unterschieden zwischen den Gemeinden berichtet, was sich auch in den Fallzahlen niederschlagen könne. Diese Unterschiede, welche auch in den Interviews mit den Leitern der Berufsbeistandschaften und von Seiten des AJB angesprochen werden, werden von einigen Präsidien als problematisch beurteilt. Trotzdem fallen die Antworten auf die Frage, ob man die Gemeinden mehr in die Pflicht nehmen müsste, teilweise zurückhaltend aus. Viele Gemeinden würden gute Arbeit leisten, und man will das gute Verhältnis nicht trüben. Zudem wurde bereits in den Experteninterviews darauf hingewiesen, dass

¹¹⁹ §§ 11-13 SHG.

zusätzliche Regelungen zur Erbringung der persönlichen Hilfe wenig Sinn machen würden, da eine entsprechende gesetzliche Grundlage bereits existiere.

Auch die interviewten Leiter der Berufsbeistandschaften im Erwachsenenschutz bestätigen den Gesamteindruck, dass vorgelagerte Dienste einen wichtigen Beitrag zur Entlastung der Berufsbeistandschaften leisten können, jedoch nicht alle Dienste in gleichem Mass von einem entsprechenden Angebot profitieren. Während gerade in kleineren Berufsbeistandschaften der Zugang zu Unterstützungsangeboten begrenzt scheine, profitiere z.B. die Stadt Zürich massiv, sowohl im Erwachsenen- als auch im Kinderschutz. Das liege nicht nur am gut ausgebauten Angebot selber, sondern auch an der gut funktionierenden Abstimmung zwischen den Diensten. Diese gestalte sich dank der Organisation der Sozialhilfe und der Berufsbeistandschaften unter dem gleichen Dach wesentlich einfacher als in anderen Teilen des Kantons, wo der Beitrag der vorgelagerten Dienste weniger sichtbar ist.

Laut AJB stehen im Kinderschutz KJPD und SPD allen KJZ zur Verfügung und die Mandatsarbeit wird in enger Zusammenarbeit mit freiwilligen Angeboten wie der Mütter- und Väterberatung oder der Erziehungsberatung erbracht. Explizit wird auf die hilfreiche und unterstützende Wirkung der fast flächendeckend eingeführten Schulsozialarbeit verwiesen. Zudem hält das AJB fest, dass ein Ausbau der persönlichen Hilfe seitens der Gemeinden zur Vermeidung einiger Kinderschutzmandate beitragen könnte.

2.5.2 Fluktuation

Zwei Präsidien berichten von Problemen bezüglich der Fluktuation, was mit einem erheblichen Mehraufwand verbunden sei. Ein Präsidium merkt zudem an, dass seine Behörde als Sprungbrett fungiere und es zur Abwerbung von Personal komme. Elf Behörden beurteilen die Fluktuation jedoch als unproblematisch. Nach der herausfordernden Anfangsphase im Anschluss an die Einführung der Behörden, in der es zu vielen Wechsellagen gekommen sei, habe sich die Lage diesbezüglich stabilisiert. Insbesondere die Zusammensetzung der Spruchkörper gestaltet sich in den meisten Fällen schon länger stabil. Etwaige Änderungen – auch in den Fachdiensten – sind in den Augen der Präsidien meistens nachvollziehbar und werden nicht nur negativ bewertet. In diesem Zusammenhang deuten auch die Resultate der Onlineumfrage bezüglich der Tätigkeitsdauer

auf eine gewisse personelle Konstanz hin. Knapp die Hälfte der befragten Mitarbeitenden (48%) sind schon mindestens fünf Jahre in ihrer Funktion tätig.

2.5.3 Löhne

Bereits in den Experteninterviews wurde von einem Ansprechpartner darauf hingewiesen, dass sich die Löhne zwischen den einzelnen KESB im Kanton stark unterscheiden. Die persönlichen Interviews mit den Präsidien machen denn auch deutlich, dass die Löhne in den Städten, insbesondere in der Stadt Zürich, deutlich höher sind als in ländlicheren Gebieten. Ein Präsidium merkt an, dass die Löhne tiefer seien, je weiter man von der Stadt entfernt sei. Allerdings scheint sich der Unterschied gerade auch in den an die Stadt angrenzenden Kreisen bemerkbar zu machen. Mehrfach nennen ländliche KESB, dass sie den teils hohen Lohnvorstellungen nicht gerecht werden könnten. In dem Zusammenhang kritisieren insbesondere KESB, welche im Sitzgemeindemodell organisiert sind, dass sich die Löhne an den in der Verwaltung üblichen Gehältern orientieren und entsprechend tiefer ausfallen würden, als dies in ihren Augen für eine gerichtsähnliche Behörde angebracht wäre.

Faktoren wie die Berufserfahrung, Funktion, Ausbildungsabschluss oder – im Fall der Präsidien – die Grösse der zu leitenden Behörde tragen zumindest teilweise zur Erklärung der Lohnunterschiede bei. Während einige Präsidien der Ansicht sind, dass die Lohnschere innerhalb des Kantons nicht grösser sei als in anderen Bereichen, äussern andere die Vermutung, dass sich die Differenzen durch die obengenannten Faktoren nicht restlos erklären liessen. Als Gegenmassnahmen werden mehr Transparenz und ein kantonsweites Benchmarking der Löhne gefordert.

3. Resultate Verfahrensrecht

3.1 Datenerhebung

Zur Untersuchung des Verfahrensrechts wurden von Dezember 2018 bis März 2019 64 Leitfadeninterviews mit verschiedenen Akteuren geführt.¹²⁰ Von allen 13 KESB wurde jeweils das Präsidium, ein weiteres Behördenmitglied und ein Mitglied des Fachdienstes interviewt. Dabei wurde darauf geachtet, dass immer mindestens ein Behördenmitglied pro KESB eine juristische Ausbildung und mindestens eines einen anderen fachlichen Hintergrund hatte. Zusätzlich wurde versucht, die Betroffenenansicht durch verfahrensvertretende Personen miteinzubeziehen. Entsprechend wurden Vertretungen der Berufsbeistandschaften und der Anwaltschaft¹²¹ sowie eine Vertretung der KESCHA befragt. Bei den Rechtsmittelinstanzen wurden alle innerkantonalen Instanzen miteinbezogen. Interviewt wurden fünf Vertretungen der Bezirksräte und deren drei der Bezirksgerichte sowie eine Vertretung des Obergerichts. Auf Seite der Schnittstellenpartner wurden drei Vertretungen der Kliniken, zwei Vertretungen der Fachärzteschaft sowie je einer Vertretung der GD, des Volksschulamts, des AJB, der JUGA und der Kantonspolizei interviewt.

Ergänzend wurden insgesamt 40 Rechtsmittelentscheide schematisch im Sinne einer Stichprobe analysiert.¹²² Dabei wurden Entscheide des Bezirksgerichts, des Bezirksrats und des Obergerichts herangezogen, bei welchen die Beschwerden jeweils ganz oder teilweise gutgeheissen worden sind. Als Referenzzeitraum wurde das Jahr 2017 gewählt. Die analysierten Entscheide wurden je hälftig auf die erste und die zweite Instanz aufgeteilt. Bei den Bezirksgerichten wurden fünf Entscheide geprüft, da im Referenzjahr nur diese Anzahl in begründeter Fassung vorlagen. Bei den Bezirksräten wurden sieben Fälle im Kindes- bzw. acht Fällen im Erwachsenenschutz ausgewählt. Beim Obergericht wurden elf Fälle im Kindes- und neun im Erwachsenenschutzrecht untersucht. Bei der Auswahl der einzelnen Fälle wurde darauf geachtet, dass Entscheide der verschiedenen KESB, Bezirksgerichte und Bezirksräte angemessen vertreten sind. Der Schwerpunkt

¹²⁰ Vgl. Leitfäden in Anhang IV.

¹²¹ Drei Rechtsanwälte, die Verfahrensvertretungen übernehmen.

¹²² Vgl. Anhang II.

wurde dabei auf verfahrensrechtliche Fragestellungen, insbesondere auch auf Verfahrensfehler gelegt. Die Ergebnisse der Interviews können dadurch punktuell ergänzt werden.

Die Ergebnisse der qualitativen Analyse des Verfahrensrechts werden in den nachfolgenden Kapiteln systematisch präsentiert, wobei der Fokus auf relevanten und als problematisch eruierten Aspekten liegt. Ergaben sich hinsichtlich des Antwortverhaltens klar erkennbare Unterschiede zwischen einzelnen Personengruppen, wird das vermerkt (z.B. Unterschiede zwischen den Präsidien und übrigen Mitarbeitenden der KESB). Lassen sich solche nicht eindeutig erkennen oder lässt die kleine Stichprobe¹²³ keine solche Annahmen zu, wird auf derartige Hinweise verzichtet.

3.2 Allgemeines zu den Verfahren nach EG KESR

3.2.1 Zufriedenheit mit der Verfahrensordnung und dem EG KESR

Wie bereits in Kap. 1.3.2.1 erläutert, richten sich die Verfahren im KESR sowohl vor den KESB als auch vor den gerichtlichen Beschwerdeinstanzen nach der in § 40 EG KESR statuierten Kaskadenordnung. Es zeigt sich in der Befragung, dass die Komplexität dieser Kaskadenordnung bzw. der zur Anwendung gelangenden Bestimmungen dazu führt, dass sich rund zwei Drittel der Vertreter der KESB eine eigenständige Verfahrensordnung wünschen. Der Anteil der diesen Vorschlag Befürwortenden war bei den Nicht-Juristen etwas höher als beim juristischen Fachpersonal. Diese Hürde werde in der Praxis aber regelmässig durch die Unterstützung von juristischen Mitarbeitenden kompensiert. Die Rechtsmittelinstanzen äussern sich kritisch zum Vorschlag einer eigenen Verfahrensordnung. Sie erachten eine solche nicht als notwendig. Auch die befragten Vertretungen der Anwaltschaft und Berufsbeistandschaften merken an, dass man sich jetzt an diese Ordnung gewöhnt habe und es keiner grundlegenden Neuerung bedürfe.

In Bezug auf den Detaillierungsgrad des EG KESR gibt die Mehrheit der befragten Vertreter der KESB zu erkennen, dass der bestehende Handlungsspielraum begrüsst werde. Es wird positiv beurteilt, dass nicht jeder einzelne Aspekt bis ins Detail geregelt ist. Während der ersten Zeit nach der Einführung des EG KESR hätten viele Unklarheiten

¹²³ Z.B. bei den Rechtsmittelinstanzen.

bestanden. In den letzten Jahren hätte sich jedoch eine gefestigte Praxis entwickeln können und die Unsicherheiten seien grossmehrheitlich aus dem Weg geräumt worden. Diese Auffassung teilen auch Befragte, die nicht bei den KESB arbeiten. Wenn Schwierigkeiten bestehen, so wird dies meist auf fehlende Aus- und Weiterbildungen einzelner Beteiligter zurückgeführt. Es müsse demnach primär beim Weiterbildungsangebot angesetzt werden. Eine Minderheit der Vertreter der KESB bezeichnete einen höheren Detaillierungsgrad des EG KESR hingegen als wünschenswert. Es würde die Praxis erleichtern, wenn auf bestimmte gesetzliche Bestimmungen verwiesen werden könnte. Diesem Bedürfnis könne jedoch allenfalls auch mit einem Kommentar zum EG KESR oder mit weiteren sogleich zu diskutierenden, aussergesetzlichen Leitplanken begegnet werden.

3.2.2 Bedeutung ausserrechtlicher Grundlagen

Gegenstand der Evaluation waren nicht nur die gesetzlichen Grundlagen der Verfahren im KESR, sondern auch aussergesetzliche Hilfestellungen wie Empfehlungen oder Leitfäden. Bei der Befragung zeigt sich, dass derartiges Soft Law im Allgemeinen begrüsst wird und die Leitfäden auf Anklang stossen. Sie würden eine hohe Flexibilität aufweisen und man könne schneller reagieren als mit Gesetzesrevisionen. Allerdings ist die Wirksamkeit beschränkt. Viele Vertreter der KESB äusserten sich dahingehend, dass sie den Inhalt jeweils zur Kenntnis nehmen, aber nicht direkt mit den Leitfäden arbeiteten. Empfehlungen bzw. konkrete Grundlagenpapiere wünschte man sich nicht nur in Bezug auf die Zusammenarbeit verschiedener Institutionen. Auch selten vorkommende Verfahren¹²⁴ würden herausfordern, da hier oftmals die Expertise fehle. Es wird deshalb das Anliegen vorgebracht, dass man in Bezug auf solche spezifischen Verfahren auf Unterstützung durch eine Stelle oder auf Dokumentationen zurückgreifen könnte.

In Bezug auf den Absender der Leitfäden bemängeln einige KESB-Vertreter, dass die KPV zu viele Leitfäden selbst erstellen müsse. Dies würde einen grossen Aufwand darstellen. Ihres Erachtens liege das im Aufgaben- und Verantwortungsbereich des GAZ

¹²⁴ Wie z.B. Adoptionen,

als Aufsichtsbehörde. Auch seien Leitfäden und Empfehlungen nicht verbindlich; man hätte jedoch gerne mehr verbindliche Weisungen.¹²⁵

3.2.3 Rechtsgleiche Umsetzung des materiellen Rechts

Es stellt sich bei einer Würdigung des EG KESR die zentrale Frage, ob die in diesem Erlass enthaltenen Regelungen trotz einzelner Unterschiede in der Behördenpraxis eine rechtsgleiche Umsetzung des materiellen Rechts ermöglichen. Rund zwei Drittel der befragten KESB-Vertretungen sieht die Rechtsgleichheit grösstenteils als gewahrt. Gewisse Unterschiede bestünden, diese seien jedoch nicht gravierend und die Situation sei vergleichbar mit den verschiedenen Bezirksgerichten. Die adäquate rechtsgleiche Umsetzung verdanke sich zu einem Grossteil der Arbeit des GAZ sowie der KPV, welche eine gute Vernetzung und Kommunikation sicherstellten. Auch Schnittstellen, Vertretungen der Betroffenenenseite und Rechtsmittelinstanzen betonten die Wichtigkeit dieser Zusammenarbeit. Nicht alle beurteilten die Situation allerdings als befriedigend. Ein Drittel erachtet die Praxisunterschiede als zu gross und die geforderte Rechtsgleichheit als nicht gegeben.

3.3 Gesamteindruck der analysierten Rechtsmittelentscheide

Die stichprobenartige Analyse der 40 Rechtsmittelentscheide ergab keine Hinweise darauf, dass das EG KESR in der Praxis zu schwerwiegenden Unklarheiten führt. Vereinzelt gab es zwar Rügen zur Anwendung des formellen Rechts, in der Mehrheit der Fälle lagen den Beschwerden aber materielle Streitigkeiten zugrunde. Das EG KESR führte in Verfahrensfragen gemäss dieser Analyse im Allgemeinen zu keinen grösseren Schwierigkeiten, so dass die Rechtsmittelinstanzen auf Beschwerde hin nicht regelmässig Entscheide der KESB aufheben mussten.

3.4 Eröffnung von Verfahren

Gemäss § 47 Abs. 1 EG KESR bestehen vier Möglichkeiten, wie ein Verfahren bei den KESB rechtshängig wird: durch Eröffnung von Amtes wegen (lit. a); durch Einreichung

¹²⁵ Vgl. Kap. 2.2.3.

eines Begehrens (lit. b); durch Anrufung der Behörde in den vom ZGB bestimmten Fällen (lit. c) oder durch den Eingang einer Gefährdungsmeldung (lit. d). In der Praxis steht die letzte Variante im Vordergrund, sie bereitet aber auch am meisten Probleme. Dabei fordert primär die Frage heraus, was materiell als Gefährdungsmeldung zu klassifizieren ist. Ferner bleibt gelegentlich unklar, ab wann ein Verfahren formell zu eröffnen ist. Dies hängt damit zusammen, dass sich bei Gefährdungsmeldungen nach einer summarischen Vorprüfung nicht immer ein Handlungsbedarf ergibt.

Es zeigt sich in der Praxis, dass bei den KESB ein unterschiedlicher Umgang mit Gefährdungsmeldungen vorherrscht. Diese Unterschiede im Bereich der Verfahrenseröffnungen sind den Behörden denn auch bekannt und führen zu relevanten Differenzen in der Erfassung von eigentlichen "KESB-Fällen". Die Mehrheit erfasst jede Gefährdungsmeldung elektronisch und eröffnet daraufhin ein Verfahren. Ist kein Vorliegen einer Gefährdung ersichtlich, wird das Verfahren direkt wieder geschlossen.¹²⁶ Eine Minderheit der KESB legt solche summarischen Vorprüfungen hingegen nur physisch ab. Fast alle Mitarbeitenden der KESB beurteilen dieses Vorgehen als problematisch, da nur eine elektronische Erfassung gewährleisten könne, dass eine Häufung von Fällen oder wiederholte Meldungen betreffend die gleiche Person bemerkt werden. Zudem erschwere das unterschiedliche Vorgehen die Führung der Statistik.

In Bezug auf den Zeitpunkt und die Art der Erfassung der Verfahrenseröffnung ergibt sich nach Einschätzung der Mehrheit der Befragten folglich Klärungs- und Vereinheitlichungsbedarf. Insbesondere wird die Einführung einer Voruntersuchung vorgeschlagen, welche die Abklärung, ob überhaupt weitere Schritte nötig sind bzw. ob überhaupt eine Verfahrenseröffnung angezeigt ist, zum Gegenstand hätte. Käme man dabei zum Schluss, dass kein Eingreifen der KESB nötig sei, könnte man diese Fälle einheitlich ad acta legen, ohne ein Verfahren im rechtstechnischen Sinn eröffnet zu haben.¹²⁷ Es zeigt

¹²⁶ Sog. Ad acta-Entscheide.

¹²⁷ Art. 24 des Vorentwurfs für ein Bundesgesetz über das Verfahren vor den KESB sah vor, dass sie Vorabklärungen durchführen (lassen) kann und nach deren Abschluss entscheidet, ob das Verfahren weiterzuführen oder einzustellen ist (Abs. 1 und 2). Die Einstellung wäre den Verfahrensbeteiligten vorbehaltlich wichtiger Gründe mitzuteilen gewesen (Abs.3). Diese Bestimmung hätte die Rechtshängigkeit des Verfahrens vorausgesetzt (Steck, Bericht mit Vorentwurf für ein Bundesgesetz über das Verfahren vor den KESB, Juni 2003, S. 19 und 45: vgl. im Übrigen BSK ZGB I-REUSSER, vor Art. 360-456 N 4 f., wonach sich nur eine Minderheit für ein spezielles Verfahrensrecht ausgesprochen hatte).

sich jedenfalls, dass hier bei einer deutlichen Mehrheit aller Befragten ein Bedürfnis nach einem einheitlichen Vorgehen und klareren Leitplanken besteht.

Die Unklarheit bezüglich Rechtshängigkeit und Verfahrenseröffnung betrifft auch die Frage der Information der betroffenen Person. Werden Fälle mangels einer erkennbaren Gefährdung unmittelbar nach Eröffnung wieder geschlossen, werden die Betroffenen nicht immer informiert, wenn dies z.B. mit Blick auf ihr Wohl als nicht zielführend erscheint. Auch wenn einige Vertreter der KESB dies in der Praxis als opportun verteidigen, werten sie die im neuen System grundsätzlich zeitnahe Information der Betroffenen positiv. Die Pflicht und der Zeitpunkt der Information könnten allerdings noch expliziter verankert werden.

3.5 Rechtliches Gehör und Anhörungen

Das rechtliche Gehör steht der betroffenen Person und grundsätzlich sämtlichen Verfahrensbeteiligten zu. Es dient einerseits der Sachaufklärung und stellt andererseits ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht beim Erlass eines Entscheids dar.¹²⁸ Demgegenüber steht die persönliche Anhörung nach Art. 447 Abs. 1 ZGB ausschliesslich der betroffenen Person zu. Sie soll den am Entscheid mitwirkenden Personen einen persönlichen Eindruck über die betroffene Person ermöglichen. Die §§ 50 bis 52 EG KESR regeln die Einladung, Durchführung und Protokollierung der Anhörungen im kantonalen Recht.

Gemäss den durchgeführten Interviews stellt sich in der Praxis die Frage, welche Personen als Verfahrensbeteiligte zu qualifizieren sind und demnach Anspruch auf rechtliches Gehör haben. In Bezug auf die persönlichen Anhörungen ist gemäss den Interviewten bei urteilsunfähigen Betroffenen fraglich, inwiefern ihre Anhörung für das Verfahren gewinnbringend und sinnvoll sei. Erfahrungsgemäss könnten solche Personen der Anhörung nicht folgen und seien danach verunsichert. Die persönliche Anhörung zu gewähren bedeute auch, dass die Betroffenen verstehen, weshalb ein Verfahren eröffnet

¹²⁸ BGE 127 I 54 E. 2b. Das rechtliche Gehör umfasst insbesondere folgende Teilaspekte: Anspruch auf Orientierung und Akteneinsicht, Pflicht der Behörde zur Aktenführung, Anspruch auf Äusserung, Vertretung sowie Begründung und Eröffnung des Entscheids.

werde und was die Aufgaben der KESB seien. Insbesondere bei dementen Personen könnten diese Informationen nicht immer in genügender Weise kommuniziert werden.

Das Hauptproblem scheint aber die Abgrenzung des rechtlichen Gehörs von der persönlichen Anhörung zu sein. So bleibe oft unklar, ab welchem Punkt das rechtliche Gehör als gewahrt gelte, wobei es teilweise mit der persönlichen Anhörung verwechselt werde. Ebenso scheint der Begriff der mündlichen Verhandlung unklar zu sein.¹²⁹

3.6 Einzelzuständigkeit

Das EG KESR sieht in § 44 für Entscheidungen der KESB unter Berücksichtigung der bundesrechtlichen Vorgaben grundsätzlich eine Dreierbesetzung vor, also eine Zuständigkeit des Kollegiums. Ein Katalog in § 45 EG KESR sieht Ausnahmen vor, bei denen Mitglieder der KESB in Einzelkompetenz entscheiden können. Dieser Katalog wird von den befragten Vertretern der KESB generell als zu wenig umfassend beurteilt und müsse entsprechend erweitert werden. Durch die Überbeanspruchung des Kollegiums würden die Behörden mit banalen Sachverhalten zu stark belastet und Verfahren würden ineffizient. Dies kann dazu führen, dass die KESB vereinzelt – trotz vorgeschriebener Zuständigkeit des Kollegiums – in Einzelkompetenz entscheiden oder auch umgekehrt. Grundsätzlich seien Einzelkompetenzen dann angebracht, wenn wenig Ermessensspielraum bestehe und der Entscheid nicht von grosser Tragweite sei.¹³⁰

Die durchgeführten Interviews lassen den Schluss zu, dass die Befragten insbesondere für verfahrensleitende Entscheide und Wechsel von Mandatstragenden aus organisatorischen Gründen¹³¹ eine Einzelkompetenz der Behördenmitglieder als zielführend erachten würden. Des Weiteren wird der Wunsch geäußert, dass für die Übernahme von Massnahmen, Genehmigung von Honorarabrechnungen von Anwälten, Vollstreckungsentscheide bei Massnahmen, Zustimmung der KESB zu Betreuungsverträgen sowie die Einholung von Gutachten¹³² neu Einzelzuständigkeit vorgesehen werden sollte. Auch

¹²⁹ Vgl. Kap. 3.7.1.

¹³⁰ So auch die Botschaft des Bundesrates vom 28. Juni 2006; BBl 2006, S. 7073 f.

¹³¹ Z.B. die Übernahme der Mandate eines Beistandes, der gekündigt hat, durch seine Nachfolge.

¹³² Vgl. Urteil des Obergerichts Zürich vom 28. April 2017 (PQ170035-O/U).

Befragte, die nicht bei der KESB arbeiten, zeigten für den Vorschlag einer Ausweitung Verständnis.

3.7 Verhandlungen und Entscheidungsfindung

3.7.1 Durchführung von Verhandlungen

Die Verhandlungen sind im EG KESR mit den §§ 55 und 56 nur wenig vorgezeichnet. In der Praxis zeigt sich, dass häufig mündliche Verhandlungen durchgeführt werden, obwohl § 55 EG KESR dies für die Verfahren vor den KESB i.d.R. nicht vorsieht. Dennoch wird der gesetzliche Grundsatz an sich nicht bestritten.¹³³

Sind Kinderbelange zwischen Eltern strittig, kommt gemäss § 56 Abs. 2 EG KESR bei den Elternteilen Parteistellung zu und es ist i.d.R. mündlich zu verhandeln. Einige KESB-Vertreter wünschten sich hier bezüglich der Vorgehensweise einen grösseren Spielraum. Das Verfahren vor den KESB würde sich gegenüber den Gerichtsverfahren gerade in seiner Flexibilität unterscheiden und sollte möglichst niederschwellig sein. Gemäss anderen Stimmen sollten ferner bei solchen strittigen Verfahren auch zwingend die Kinder angehört werden.¹³⁴

Wie bereits in Kap. 3.5 im Zusammenhang mit den Anhörungen im KESR-Verfahren angedeutet, scheint der Begriff und Ablauf der mündlichen Verhandlung nicht überall einheitlich interpretiert zu werden. So wird insbesondere von Seiten der Anwaltschaft der Vorwurf geäussert, mündliche Verhandlungen würden von den KESB eher als Gespräche "am runden Tisch" verstanden denn als strukturierte Gesprächsabläufe. Die Verhandlungen seien oft sehr unterschiedlich und folgten keinen klaren Leitplanken.¹³⁵ Eine explizite Parteistellung und die Möglichkeit zur Replik und Duplik wird nur in Bezug auf

¹³³ Anzufügen bleibt Folgendes: Das Verfahren vor der KESB ist grundsätzlich in den Art. 443 ff. ZGB geregelt. § 55 EG KESR wurde aufgenommen, um klarzustellen, dass wegen der Anwendbarkeit der ZPO gemäss Art. 450f ZGB nicht der Eindruck entsteht, in den Verfahren vor der KESB seien i.d.R. mündliche Verhandlungen durchzuführen (vgl. dazu auch Antrag des Regierungsrates vom 31. August 2011 an den Kantonsrat betr. Erlass des KESR, in: ABI 2011-09-23, Meldungsnummer: 21948, S. 2664 zu § 56 Entwurf EG KESR). Der Begriff "mündliche Verhandlung" dürfte in der Praxis umfassender verstanden werden, als der Gesetzgeber eigentlich zum Ausdruck bringen wollte.

¹³⁴ In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass die Anhörung des Kindes bundesrechtlich geregelt ist (Art. 314a ZGB).

¹³⁵ Nach dem in FN 133 Gesagten handelt es sich bei Sitzungen nicht um mündliche Verhandlungen i.S.d. der ZPO.

strittige Kinderbelange festgeschrieben.¹³⁶ Viele KESB erwarten denn auch genauere Ausführungen im Gesetz, damit eine klarere Ausgangslage besteht.

3.7.2 Eröffnung von Entscheiden

Gemäss § 59 Abs. 1 EG KESR werden Entscheide der KESB den Betroffenen schriftlich zugestellt. Bei der Eröffnung von Entscheiden handelt es sich in gewissen Fällen um eine heikle Angelegenheit, die den Behörden ein angemessenes und sensibles Vorgehen abverlangt. Die Befragung ergibt, dass die schriftliche Eröffnung gesetzesgemäss tatsächlich den Regelfall darstellt. In besonderen Fällen wird jedoch oft zusätzlich mündlich eröffnet, so z.B. wenn angenommen werden muss, dass zwischen Eröffnung und Vollstreckung noch Gefahren bestehen,¹³⁷ wenn als Reaktion eine Fremd- oder Eigengefährdung zu erwarten ist oder wenn die Betroffenen mit der Massnahme voraussichtlich nicht einverstanden sind. Auch bei den Gerichten werden Entscheide i.d.R. schriftlich eröffnet. Während der Bezirksrat seine Entscheide ausschliesslich schriftlich zustellt, greift das Obergericht in besonders heiklen Fällen auf eine mündliche Eröffnung zurück, gegebenenfalls auch unter der Mitwirkung von Sicherheitskräften.

Einige der Befragten haben zugestanden, dass man eigentlich häufiger mündlich eröffnen sollte und sie dies auch gerne tun würden. Allerdings würden dafür schlicht die personellen Ressourcen fehlen. Des Weiteren wurden auch Unsicherheiten betont, die sich im Hinblick auf die Eröffnung von Entscheiden gegenüber Personen ergeben, die aufgrund sprachlicher oder kognitiver Hürden nicht in der Lage sind, den Entscheid eigenständig zu verstehen. Hier sei es wichtig, dass eine nahestehende Person den Entscheid erklären könne. Umstritten ist sodann die sprachliche Ausgestaltung der Entscheide. So gab rund die Hälfte der Befragten zu bedenken, dass die Entscheide zu kompliziert seien. Sie sollten im Interesse der besseren Nachvollziehbarkeit durch die Betroffenen einfacher geschrieben werden.¹³⁸ Die andere Hälfte entgegnete, dass man die Sprache nicht allzu sehr vereinfachen dürfe, da Entscheid und Begründung juristischen Anforderungen standhalten müssten und primär an juristisches Fachpersonal gerichtet seien.

¹³⁶ § 56 Abs. 2 EG KESR.

¹³⁷ Z.B. die Gefahr einer Kindesentführung.

¹³⁸ In diesem Zusammenhang sind die von den KESB der Kantone Bern, Solothurn und Zürich im Jahr 2019 gemeinsam erarbeiteten Broschüren "Informationen zum Kinderschutz in leicht verständlicher Sprache" sowie "Informationen zum Erwachsenenschutz in leicht verständlicher Sprache" zu erwähnen.

In Bezug auf Abs. 2 von § 59 EG KESR, gemäss welchem Entscheide betreffend Kinder über 14 Jahren auch diesen direkt zuzustellen sind, zeigt sich in der Praxis keine sonderlich strikte Handhabung. Die meisten KESB wägen im Einzelfall ab, ob und in welcher Form sie Kinder über Entscheide informieren. Häufig werde der Entscheid der Verfahrensvertretung oder den Eltern ausgehändigt mit der Aufforderung, die betroffenen Kinder entsprechend zu orientieren. In anderen Fällen werden sie bereits im Rahmen eines Gesprächs über den voraussichtlichen Entscheid informiert. Viele KESB-Vertreter haben Bedenken geäussert, Entscheide ohne Weiteres einem Kind zuzustellen, da diese Dokumente immer wieder Informationen enthalten würden, deren Kenntnis für das Kindeswohl kaum förderlich sei.¹³⁹ Die im Gesetz vorgesehene strikte Alterslimite von 14 Jahren erscheint im Hinblick auf den unterschiedlichen Verlauf der Kindsentwicklung vielen als willkürlich. Es brauche hier einen Ermessensspielraum, der die Berücksichtigung sowohl des Entwicklungsstandes der betroffenen Person als auch der Komplexität des Falles erlaube. Es wird vorgeschlagen, diese Regelung zu flexibilisieren und z.B. dahingehend zu ergänzen, dass ein Entscheid dem Kind zuzustellen ist, "sofern seine Entwicklung oder andere Gründe nicht dagegensprechen". Viele KESB handhaben die Regelung bereits heute ähnlich. So weichen sie im Bedarfsfall auf speziell für die Kinder angefertigte verständliche Briefe aus und verzichten auf die Zustellung des kompletten Entscheids.

Der Bezirksrat beurteilt die Qualität der Entscheidbegründungen der KESB grundsätzlich als gut. Ein solcher Entscheid stelle bezüglich dem Detaillierungsgrad der Begründung regelmässig eine Gratwanderung dar. Einerseits sei eine ausführliche Begründung wichtig, andererseits würden Betroffene bei überladenen Begründungen vermehrt den Entscheid anfechten.

3.7.3 Verfahrensdauer

Verfahrensvertretungen und Beistandspersonen haben praktisch unisono die Kritik vorgebracht, dass die Verfahren vor den KESB tendenziell zu lange dauern würden. Dafür machen sie aber nicht ausschliesslich die KESB selbst verantwortlich, sondern ebenso die Umstände. So würden Behörden – insbesondere Schulen – häufig erst bei einer Es-

¹³⁹ Z.B. heikle Informationen über die Eltern.

kalation der Situation reagieren und Gefährdungsmeldungen gingen zu spät ein. In vielen Fällen hätten es die KESB zudem schwer, da die Beteiligten oftmals eine Zusammenarbeit torpedieren. Ebenso werden die knappen Ressourcen bei den KESB als Begründung für die lange Verfahrensdauer angeführt. Bei der KESCHA gingen allerdings diesbezüglich noch nie Reklamationen ein. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass die Verfahrensdauer im Normalfall angemessen ist bzw. die Umstände kaum anderes erlauben.

3.8 Gebühren

§ 60 EG KESR hat die Kosten für das KESB-Verfahren zum Gegenstand. Die Befragung macht deutlich, dass die Gebührenregelung die KESB-Vertreter in der Praxis sehr beschäftigt. Abs. 2 der Bestimmung sieht einen grossen Spielraum bei der Festlegung der Gebühren vor. Grundsätzlich können zwischen CHF 200 bis CHF 10'000 erhoben werden, in besonderen Fällen reicht die Spannweite bis CHF 20'000, wobei auch ein Gebührenverzicht in Frage kommt. Die grosse Mehrheit äusserte sich dahingehend, dass die Gebühren im Gesetz oder in einer Verordnung genauer zu definieren seien.

Dem Gesetzeswortlaut folgend kann in besonderen Fällen auf die Erhebung von Gebühren verzichtet werden. Es zeigte sich aber in der Vergangenheit, dass verschiedene KESB im Kinderschutz keine Gebühren erhoben haben, d.h. dass dies der Regelfall und nicht die Ausnahme darstellte. Das GAZ hatte sich zur Frage des gänzlichen Absehens von Gebührenerhebung im Kinderschutz mit Blick auf den Wortlaut von § 60 Abs. 1 EG KESR und dessen Entstehungsgeschichte kritisch geäussert. Die neue Gebührenempfehlung der KPV sieht auch für Kinderschutzverfahren die Erhebung von Gebühren vor.¹⁴⁰ Diese Empfehlung ist aber nicht verbindlich und wird kontrovers beurteilt. So wird mit Verweis auf die Gewaltenteilung vorgebracht, dass es nicht nachvollziehbar sei, dass die KPV derartige Bestimmungen erlassen müsse und anstelle des Gesetzgebers tätig werde. Gemäss der Mehrheit der KESB-Vertreter sei es nicht die Aufgabe der KPV, sondern des Kantons bzw. des Gesetzgebers, eine solche Regelung zu erlassen.

¹⁴⁰ Gebührenempfehlungen der KPV vom 7. Dezember 2018.

Es wird entsprechend mehrheitlich eine gesetzliche Konkretisierung der Gebührenerhebung gewünscht. Dabei vertritt eine Mehrheit die Meinung, dass im Kindeschutz i.e.S. im Regelfall keine Gebühren zu verlangen seien. Anders sei es bei gewissen strittigen Kinderbelangen, bei denen es eher angezeigt sei, Gebühren aufzuerlegen. Auch im Bereich der FU wollen die meisten Befragten auf Gebühren verzichten. Bei erkrankten Personen sei das nicht opportun. Überhaupt zeigt sich insgesamt, dass die KESB gerne tiefere Gebühren hätten. In Umsetzung des neuen Rechts mussten viele die Gebühren erhöhen, was nicht begrüsst wird. Es werden verschiedene Argumente gegen (hohe) Gebühren angeführt. So seien es in aller Regel nicht die Betroffenen, die von sich aus ein Verfahren bei der KESB initiieren würden. Ebenso seien die Betroffenen oft finanzschwach. Das Erheben von Gebühren könne ferner die Zusammenarbeit erschweren, da die Betroffenen verärgert würden und wenig Verständnis für das behördliche Tätigwerden zeigten. Aufgrund dieser vielerorts vorgebrachten Kritik überrascht auch der Umstand nicht, dass die neue Regelung sowie die Gebührenempfehlung nicht überall strikt umgesetzt werden.

3.9 Verfahrensvertretung

Die Befragten berichten einhellig, dass in Kindeschutzfällen oft Verfahrensvertretungen eingesetzt würden. Im Erwachsenenschutz komme es hingegen nur selten zur Bestellung einer Vertretung. Hinsichtlich der Anordnung von Verfahrensvertretungen besteht weder im Kindes- noch im Erwachsenenschutz genereller Handlungsbedarf. Verschiedene Interviewte geben jedoch zu bedenken, dass die genauen Pflichten der Verfahrensvertretungen nicht klar geregelt seien. Vertretungen würden teilweise zu viel unternehmen und auch Aufgaben ausführen, die eigentlich den Beistandspersonen zukämen. Manchmal könne dies zwar angezeigt sein, falls die Vertretung z.B. einen besseren Kontakt zum Kind oder Jugendlichen habe, dies führe aber i.d.R. schlicht zu Mehrkosten.

Es zeigt sich denn auch auf der Seite der Anwaltschaft, dass in Bezug auf die konkreten Pflichten kaum eine einheitliche Meinung vorherrscht. Dies wird bereits mit Blick auf die Maximen der Vertretung ersichtlich. So wird teilweise eine reine Willensvertretung prak-

tiziert, d.h. es wird strikte der Meinung der Vertretenen gefolgt. Andere halten sich hingegen an das Primat des Kindeswohls, d.h. sie richten sich nach dem aus ihrer Sicht objektiv Besten für das Kind.

Neben dem Umfang bzw. Inhalt der Pflichten der Vertretung ist des Öfteren auch deren Dauer Gegenstand von Unklarheiten. So würden die Vertretungen bei Platzierungen zum Teil noch das Eintrittsgespräch begleiten, obwohl das Verfahren mit der Platzierung bereits beendet sei. Ebenso bleibe unklar, ob die Vertretungen in einem allfälligen Beschwerdeverfahren noch aktiv sein müssten und wer für die Kosten aufzukommen habe.

3.9.1 Koordination zwischen KESB und Vertretungen

In Bezug auf das Zusammenspiel von Behörden und Vertretungen bemängelt die Anwaltschaft, dass sie teilweise schlecht darüber informiert sei, in welchem Stadium sich ein Verfahren gerade befinde. Sie würde regelmässig zu Terminen eingeladen, wüsste aber nicht, was genau aktuell diskutiert werde, und was von ihr erwartet werde. Diese Problematik hängt eng mit dem bereits thematisierten Bedürfnis zusammen, die Verfahrensabläufe der KESB etwas genauer zu definieren.

3.9.2 Kosten und Entschädigung

Die Empfehlung der KPV¹⁴¹ sieht für Anwälte den Richtstundenansatz des Obergerichts vor, d.h. CHF 220. Bei anderen Vertretungen besteht Ermessensspielraum. Die meisten KESB geben an, dass sie alle Vertretungen gleich entschädigen, da die Funktion und nicht die Ausbildung relevant sei. Eine Minderheit entschädigt Vertretungen ohne Anwaltspatent mit einem tieferen Ansatz, da diese i.d.R. – anders als die Anwaltschaft – kein Backoffice betreiben müssten.

Es zeigt sich bei der Befragung, dass die anwaltliche Vertretung im Allgemeinen und die Verfahrensvertretung im Besonderen nach Wahrnehmung der KESB-Vertreter zu einer "Kostenexplosion" führt. Einerseits seien immer mehr Anwälte in die Verfahren involviert. Da die meisten Beteiligten einen Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege geltend machen könnten, würden diese Kosten von der Allgemeinheit bezahlt. Andererseits hätten

¹⁴¹ Empfehlung der KPV zur Einsetzung der Kindesverfahrensvertretung vom 10. März 2017 (nicht öffentlich zugänglich). Vgl. im Übrigen § 7 der Verordnung über Entschädigung und Spesenersatz bei Beistandschaften vom 3. Oktober 2012 (LS 232.35).

– so der Vorwurf – gewisse Anwälte KESR-Verfahren als Geschäftsmodell entdeckt. Gewisse Anwälte würden den bei diesen Verfahren vorhandenen Spielraum dahingehend nutzen, alle möglichen Aufwendungen aufzuschreiben bzw. zu verrechnen. Da es für die KESB aber oft einen zu grossen Aufwand darstelle und zu wenig Ressourcen dafür vorhanden seien, alle Kostenzusammenstellungen detailliert zu prüfen, würde die Prüfung vielfach vernachlässigt und gestellte Rechnungen würden ohne Kontrolle akzeptiert. Dieses Thema gibt auch bei der Anwaltschaft selbst Anlass zu Diskussionen. Die Interviewten berichten von grossen Unterschieden in der Praxis zwischen verschiedenen Parteivertretungen.

3.10 Zusammenarbeit und Zuständigkeiten der KESB und der Bezirksgerichte

Bei Streitigkeiten über Kinderbelange oder unverheirateter Eltern überschneiden sich bzw. wechseln die Zuständigkeiten der KESB und der Bezirksgerichte mitunter. Eine ähnliche Problematik kann sich in eherechtlichen Verfahren ergeben, wenn das Gericht Kindesschutzmassnahmen zu prüfen hat. Wird in einem Verfahren unverheirateter Eltern der Unterhalt strittig, so wechselt die Zuständigkeit von den KESB zu den Bezirksgerichten. Eine Revision des ZGB zum elterlichen Sorgerecht hatte zu geteilten Kompetenzen geführt, was sich schnell als nicht praktikabel erwies und zu einer erneuten Gesetzesrevision führte. Nun sind in derartig gelagerten Fällen einzig die Bezirksgerichte zuständig. In der Praxis werden diese sachlichen Zuständigkeiten von den Vertretern der KESB grundsätzlich nicht bestritten. Sie berichten aber gehäuft, dass es diesbezüglich teilweise taktische "Spielchen" von Betroffenen bzw. deren Rechtsvertretungen gebe. Diese könnte zu problematischen Verfahrensverzögerungen führen.

Die Interviewten bringen als in der Praxis einfacher zu lösende Unklarheit zum Zusammenwirken von KESB und Bezirksgerichten die Umsetzung von Art. 198 lit. b^{bis} ZPO vor. Dieser hält fest, dass das Schlichtungsverfahren bei Klagen über den Kindesunterhalt entfällt, wenn ein Elternteil vor der Klage die KESB angerufen hat. Im Kanton Zürich

beauftragen die KESB das AJB bzw. die regionalen Rechtsdienste (RRD) mit der Beratung der Eltern in Unterhaltsfragen.¹⁴² Diese Beratung gelte entsprechend als Anrufen der KESB i.S.d. ZPO. Die KESB stellen deshalb nach der Beratung eine schriftliche Bestätigung aus, wenn sich die Eltern nicht einigen konnten. Die meisten Bezirksgerichte würden dieses Schreiben als Bestätigung des Anrufens einer KESB akzeptieren. Gewisse Gerichte würden das Schreiben jedoch nicht als ausreichend beurteilen. Hier würden sich sowohl das AJB als auch die KESB eine Klärung bzw. ein einheitliches Vorgehen der Gerichte wünschen.

3.11 Aufsicht

Während die materiell-rechtliche Überprüfung der Arbeit der KESB den Rechtsmittelinstanzen obliegt, kommt dem GAZ die Fachaufsicht zu. Als Nahtstelle des Kantons zu den Gemeinden nimmt das GAZ diese Aufsicht auf verschiedene Arten wahr. Einerseits wird jede KESB pro Jahr einmal visitiert, andererseits erlässt das GAZ mittels Empfehlungen und Weisungen Standards und prägt damit auch die Verfahrensabläufe mit.¹⁴³

Die grosse Mehrheit der KESB-Vertreter äussert sich bezüglich der Aufsicht positiv. Sie wird weder grundsätzlich infrage gestellt noch in der Umsetzung wesentlich kritisiert. Trotz dieser breiten Akzeptanz wird vereinzelt Kritik angebracht. Einer der Hauptpunkte ist, dass die Kontrolle zu sehr auf das Formelle fokussiere, d.h. es würden vorwiegend formelle Details geprüft,¹⁴⁴ während die Verfahren selbst kaum betrachtet würden und Aspekte der Fallführung (z.B. wie mit den Betroffenen umgegangen wird) unbeachtet blieben. Vereinzelt wird die Aufsicht auch als zu wenig intensiv und das GAZ als praxisfern wahrgenommen. Da dem GAZ allerdings keine Rechtsprechungsfunktion zukommt, stellt sich die Frage, ob es sich hier nicht eher um ein Problem des Verständnisses der Aufsichtsfunktion handelt. So begrüssen wiederum andere Befragte, dass die Aufsicht nicht zu weit geht.

¹⁴² In der Stadt Zürich ist hierfür die Fachstelle Elternschaft und Unterhalt zuständig.

¹⁴³ Vgl. zum gesamten Aufgabenportfolio der Aufsichtsbehörde das Konzept Kantonale Aufsicht über die KESB des GAZ (Stand 21. Juli 2017).

¹⁴⁴ Z.B. zur Führung der Dossiers.

Neben gewissen Differenzen darüber, wie intensiv die Aufsicht über die KESB sein darf, stellen einige Befragte der KESB die Wirkung der Visitationen infrage. Diese würden viel Aufwand bedeuten. Da sie aber angekündigt seien und man sich gut vorbereiten könne, sei der Ertrag eher beschränkt und eine substanzielle Kontrolle bleibe aus. Ferner wurde vereinzelt das Weiterbildungskonzept bemängelt. Nur ein Tag pro Jahr sei zu wenig und nur ein Thema zu einseitig; ein etwas breiteres Angebot wäre wünschenswert.¹⁴⁵ Es lässt sich trotz dieser vereinzelt Anmerkungen festhalten, dass die Befragten keinen allgemeinen Handlungsbedarf in Bezug auf die Aufsicht erkannten.

3.12 Rechtsmittelverfahren und Instanzenzug

Im Kanton Zürich bestehen zwei innerkantonale Beschwerdeinstanzen. Gegen Entscheide der KESB kann in Verfahren betreffend die FU das Bezirksgericht, in den übrigen Angelegenheiten der Bezirksrat angerufen werden. In zweiter Instanz ist in beiden Fällen das Obergericht zuständig, als dritte das Bundesgericht. Dieser Instanzenzug war bereits im Vorfeld der Evaluation Gegenstand von Debatten, u.a. auch deshalb, da – abgesehen vom Kanton St. Gallen – kein anderer Kanton einen solchen doppelten innerkantonalen Beschwerdeweg vorsieht. Ebenso gab und gibt die Zürcher Eigenheit der Bezirksräte als Rechtsmittelinstanz in KESR-Belangen Anlass zu Diskussionen.

3.12.1 Bezirksräte als Rechtsmittelinstanz

Auch wenn sich ein von der Regierung im Jahr 2010 in Auftrag gegebenes Gutachten bezüglich der Rolle der Bezirksräte als erste Rechtsmittelinstanz kritisch äusserte,¹⁴⁶ ist der geltende Instanzenzug durch das Bundesgericht gestützt worden.¹⁴⁷ Diese Rechtsprechung führte in der Literatur vorwiegend zu kritischen Kommentaren.¹⁴⁸ Ob die Bezirksräte im KESR die geeignete erste Rechtsmittelinstanz darstellen, wird auch in der

¹⁴⁵ Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass mittlerweile eine vielfältige Auswahl an Fortbildungsmöglichkeiten im KESR besteht, von dem die KESB-Mitarbeitenden ohne weiteres Gebrauch machen können. Die Teilnahme am KESB-Weiterbildungstag ist denn auch lediglich als weiteres Angebot zu betrachten, das genutzt werden kann oder nicht.

¹⁴⁶ MÜLLER GEORG, Gerichtliche Beschwerdeinstanz gemäss Art. 450 nZGB im kanton Zürich, Gutachten, 26. August 2010, S. 14; vgl. dazu auch SCHWEIZER, S. 44 ff.

¹⁴⁷ BGE 137 III 98.

¹⁴⁸ Vgl. Nachweise in SCHWEIZER, S. 45 (FN 16).

Befragung kontrovers diskutiert. Während sowohl die Bezirksgerichte als auch das Obergericht in ihrer Arbeit allgemein als professionell und erfahren wahrgenommen werden, wird den Bezirksräten im Vergleich dazu weniger Erfahrung attestiert. Zudem ist für die Mitglieder der Bezirksräte eine juristische Ausbildung nicht Pflicht. So sind denn auch nur drei der zwölf Zürcher Bezirksräte mehrheitlich mit Juristen besetzt.¹⁴⁹ Eine grosse Mehrheit erachtet dies als problematisch, auch wenn sich viele mit der konkreten Arbeit ihres jeweiligen Bezirksrats zufrieden zeigen. Viele erachten es als inkonsequent, dass nach der Abschaffung der Laiengerichte nicht auch diese Zusammensetzung verändert wurde. Ebenso stünde die aktuelle Konzeption der Bezirksräte kaum in Einklang mit der Professionalisierung der KESB und ihrer Verfahren, die im Zentrum der Totalrevision des KESR gestanden hätte.

Eine Mehrheit der KESB-Vertreter teilt diese Kritik. Dennoch ist sie nicht einhellig. Eine Minderheit betont, dass nicht die juristische Ausbildung wesentliches Qualitätsmerkmal sei, sondern die Erfahrung der Behördenmitglieder. Um die juristische Qualität sicherzustellen, sei die Arbeit der Ratschreibenden ausschlaggebend. Die Wichtigkeit von Erfahrung einzelner juristisch ausgebildeter Mitglieder und die Chancen der Interdisziplinarität werden auch von den Bezirksräten selbst betont. Diese Interdisziplinarität sei wiederum bei Bezirks- und Obergericht nicht gewährleistet.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Befragung bezüglich der Stellung der Bezirksräte kein einheitliches Bild ergibt. Während die Bezirksräte selbst den aktuellen Zustand begrüssen, sind bei der KESB und den Bezirksgerichten anderslautende Stimmen vernehmbar. Auch die Meinung der Anwaltschaft ist uneinheitlich, die Beistandspersonen sowie die anderen Akteure zeigen sich grösstenteils kritisch. Insgesamt kann von einer mehrheitlich kritischen Haltung gegenüber dem Bezirksrat als erster Beschwerdeinstanz gesprochen werden. Klar zu erkennen ist, dass es für viele Befragte nicht immer nur um die Frage der Wahl der Instanz geht, sondern ebenso um die gleichzeitig zu erörternde Frage, ob überhaupt zwei innerkantonale Instanzen notwendig sind.

¹⁴⁹ Stand 2017; SCHWEIZER, S. 44.

3.12.2 Instanzenzug

In der Beurteilung eng mit der Frage nach der Legitimität einzelner Instanzen verknüpft zeigt sich diejenige nach der Zweckmässigkeit des im Kanton Zürich geltenden doppelten innerkantonalen Instanzenzugs. So würde es die grosse Mehrheit der befragten KESB-Vertretungen begrüssen, wenn das Obergericht als einzige Instanz amtete. Die Masse der Fälle wäre zwar problematisch und es müsste wohl eine eigene spezialisierte Abteilung geschaffen werden, die Dauer der Rechtsmittelverfahren könne so allerdings deutlich verkürzt werden. Als zentrales Argument für diese Reduktion der Anzahl Instanzen wird angeführt, dass sie der Rechtsgleichheit zwischen den Bezirken dienlich wäre. Da auch der Bezirksrat auf Bezirksebene angesiedelt ist, könne erst der Weiterzug eines Falles an das Obergericht eine einheitliche kantonale Beurteilung gewährleisten.

Eine Minderheit der KESB hält dem entgegen, dass das Obergericht oft nur noch formaljuristisch prüfe, weshalb es eine vorgelagerte Rechtsmittelinstanz brauche. Für die Betroffenen sei es ferner vorteilhaft, wenn es zwei Instanzen gebe. Auch die Rechtsmittelinstanzen selbst äussern sich zu zwei innerkantonalen Instanzen positiv, insbesondere aus pragmatischen Überlegungen. So sei das Obergericht zwar fachlich in der Lage, als einzige Instanz zu walten, die neu hinzutretende Masse an Fällen wäre aber kaum zu bewältigen. Ebenso wird bemerkt, dass mit einer Reduktion auf eine Instanz das Prinzip der double instance bzw. des doppelten Instanzenzuges nicht gewährleistet wäre.¹⁵⁰

Auch in Bezug auf diese Frage ergibt sich also kein klares Bild. Es wird in der Praxis erkannt, dass der Instanzenzug nicht optimal und eine gewisse Unzufriedenheit mit der Situation deutlich spürbar ist. Handlungsbedarf wird mehrheitlich ausgemacht. Dennoch zeigt sich bei der Frage, wie der Instanzenzug optimiert werden kann, keine Einigkeit. Die Beantwortung der Fragen, welche und wie viele Instanzen vorzusehen sind, vermischt sich des Weiteren regelmässig mit der jeweiligen Zufriedenheit in Bezug auf die Qualität der Arbeit der spezifischen Instanzen. Entsprechend bedarf es bei der Erarbei-

¹⁵⁰ Das Bundesrecht geht im KESR grundsätzlich von einem einstufigen innerkantonalen Rechtsmittelzug aus (Art. 450 ff. ZGB).

tung möglicher Handlungsoptionen einer Berücksichtigung verschiedener Komponenten. Eine alleinige Fokussierung auf die Frage der Anzahl und Art der Instanzen wäre kaum zielführend.

3.12.3 Verfahrensdauer

Die Länge der Verfahrensdauer bei den Gerichten wird als vertretbar beurteilt. Deutliche Kritik seitens der KESB wird diesbezüglich hingegen bei den Bezirksräten laut. Diese würden i.d.R. rund ein Jahr dauern, was inakzeptabel sei. Teilweise würde sich die Situation in dieser Zeitspanne derart verändern, dass die Lage komplett neu beurteilt werden müsse bzw. die Massnahmen gar nicht mehr aktuell seien. Diesbezüglich sei dann auch oftmals unklar, wer was zu unternehmen habe, wobei der Bezirksrat dann die Rolle der KESB einnehmen müsse, was problematisch sei. Die lange Dauer des Rechtsmittelverfahrens müssten die KESB deshalb stets mitberücksichtigen. Wenn einer Beschwerde die aufschiebende Wirkung entzogen werde, würde ferner der Rechtsschutz teilweise unterminiert. Auch Beistandspersonen und Verfahrensvertretungen kritisieren die lange Verfahrensdauer bei den Bezirksräten in aller Deutlichkeit.

Die Ursache der langen Verfahrensdauer wird von den Kritikern primär auf die knappen Ressourcen der Bezirksräte zurückgeführt. Das Ressourcenproblem der Bezirksräte sei allgemein bekannt; allerdings könne nichts unternommen werden, solange über die Zukunft des Instanzenzugs noch nichts entschieden sei.¹⁵¹ Neben den Ressourcen wird auch vorgebracht, dass es für die Effizienz des Verfahrens nicht förderlich sei, dass die meisten Bezirksräte nur nebenamtlich und als Laien in diesem Bereich tätig seien.

Die Analyse der Rechtsmittelentscheide bestätigte den Eindruck der Befragten. So betrug bei den ausgewählten Beschwerdeverfahren die durchschnittliche Dauer vor dem Bezirksrat rund 195 Tage und vor dem Obergericht rund 100 Tage.

¹⁵¹ Immerhin ist anzufügen, dass der Regierungsrat am 25. September 2019 entschieden hat, im Stellenplan der Bezirkskanzleien mit Wirkung ab 1. Januar 2020 bisher befristete Stellen im Gesamtvolumen von 4,6 Stellen in unbefristete Stellen umzuwandeln sowie eine bis Ende 2021 befristete Stelle zu schaffen (RRB Nr. 887/2019).

3.12.4 Beschwerdegründe und Verfahrensfehler

Gemäss Wahrnehmung der befragten KESB-Mitarbeitenden würden Beschwerden oft die Kosten und Gebühren betreffen. Des Weiteren stünden im Kinderschutz primär materielle Aspekte wie das Besuchsrecht oder Platzierungen im Vordergrund. Im Erwachsenenschutz ginge es hingegen vermehrt um die Frage, ob die Voraussetzungen für die Anordnung einer Beistandschaft gegeben seien oder nicht, und um die Höhe der Entschädigung der Beistandspersonen.

Hinsichtlich der Beschwerdegründe, Rügen und insbesondere hinsichtlich auftretender Verfahrensfehler gewährte die Stichproben-Analyse der Rechtsmittelentscheide einen gewissen Einblick. In zwei untersuchten Verfahren urteilte der Bezirksrat gemäss Entscheide des Obergerichts entgegen § 63 EG KESR in einer sog. Überbesetzung, wobei neben drei Mitgliedern des Bezirksamts zwei juristische Sekretäre bzw. ein Ratschreiber und dessen Stellvertretung mitwirkten. Dies stellt gemäss Obergericht eine formelle Rechtsverweigerung und eine Verletzung des Anspruchs der Parteien auf die ordentliche Besetzung des Gerichts dar, weshalb die in Überbesetzung vorgenommenen Prozesshandlungen nichtig waren. In einem weiteren untersuchten Verfahren nahm der Bezirksrat eine materielle Prüfung eines durch die KESB angeordneten Gutachtens vor, obwohl lediglich dessen aufschiebende Wirkung zu beurteilen war. Die beschwerdeführende Person stellte in der Folge ein Ablehnungsbegehren gegen die betroffenen Mitglieder des Bezirksamts. Nachdem sich die betroffenen Behördenmitglieder bereits über entscheidende materielle Fragen hinsichtlich der Gutachterstelle geäußert hatten, ersuchte das Obergericht den Bezirksrat um Prüfung eines Wechsels im Spruchkörper.

3.12.5 Aufsicht über den Bezirksrat

Obwohl die Bezirksräte als Gerichte im materiellen Sinne gelten, ist ihre Aufsicht nicht ausdrücklich geregelt, was in der Praxis des Öfteren bemängelt wird. Bis jetzt komme primär dem Regierungsrat die Aufsicht zu. Es werde aber diskutiert, ob die Fachaufsicht der JI übergeben werden soll.¹⁵² Rund die Hälfte der KESB-Mitarbeitenden erachtet es als problematisch, dass keine eigentliche Aufsicht bestehe. Eine solche sei insbeson-

¹⁵² Vgl. Kap. 7.5.2.

dere wegen der teilweise sehr langen Verfahrensdauer notwendig. Als mögliches Aufsichtsorgan wird z.B. das Obergericht genannt. Allerdings geben die Rechtsmittelinstanzen selbst zu bedenken, dass das Obergericht hinsichtlich der Rechtsprechung nur eine materiell-rechtliche Aufsicht wahrnehmen könne. Administrativ sei es in Ordnung, wenn der Regierungsrat politisch beaufsichtige. Hier sei mit Blick auf die Gewaltenteilung jedoch besondere Wachsamkeit geboten, damit die JI nicht auch substanziellen rechtlichen Einfluss ausübe.

3.13 Aktenführung und -aufbewahrung

Die Akten der KESB-Verfahren werden sowohl bei den KESB als auch bei den Bezirksräten physisch aufbewahrt. Dazu führen die KESB die Akten vollständig oder teilweise auch elektronisch. In Bezug auf die Frage der geeigneten Aufbewahrungsart gehen die Meinungen auseinander. Rund zwei Drittel der befragten KESB-Mitarbeitenden sprachen sich für eine vollständige Digitalisierung der Aktenführung und -aufbewahrung aus. Auch bei den Berufsbeistandschaften wird die Digitalisierung bevorzugt und ist zum Teil bereits eingeführt worden.¹⁵³ Kritischer zeigten sich die befragten Vertretungen der Bezirksräte. Aufgrund von Problemen bei der Akteneinsicht oder mit der digitalen Unterschrift erachten sie eine vollständige Digitalisierung als heikel.

Bei der Aktenführung orientieren sich die meisten KESB – neben dem EG KESR – an der Akturierungsverordnung¹⁵⁴ des Obergerichts. Es zeigt sich bei der Befragung allerdings schnell, dass hinsichtlich der Aktenaufbewahrung verschiedene Unklarheiten bestehen. So sei z.B. nicht klar, was als Verfahrensakten i.S.d. EG KESR zu verstehen oder an wen ein Antrag auf Akteneinsicht zu richten sei.¹⁵⁵ Hier wünschten sich einige der Befragten Präzisierungen, entweder im Gesetz selbst oder anderweitig.¹⁵⁶

Das EG KESR sieht in § 61 vor, dass Akten abgeschlossener Verfahren im Regelfall 50 Jahre aufzubewahren sind, in Adoptionsverfahren gar 100 Jahre. Die Befragten der

¹⁵³ Vgl. zur Aufbewahrung von Beistandsakten Kap. 4.8.

¹⁵⁴ Akturierungsverordnung vom 12. Mai 2010 (LS 212.513).

¹⁵⁵ KESB oder kjz.

¹⁵⁶ Vgl. in diesem Zusammenhang § 5c Abs. 2 nKJHV in der Fassung gemäss RRB Nr. 546/2020 vom 27. Mai 2020; vgl. zur geänderten KJHV im Übrigen Kap. 4.6.2.

KESB sowie der Betroffenenseite begrüßen diese Regelung. Einzelne würden auch eine längere Aufbewahrungsfrist gutheissen, insbesondere bei Adoptionen, wobei sich bei der Archivierung Platzprobleme ergeben könnten. Andere wiederum finden für gewisse weniger heikle Verfahren eine 50-jährige Aufbewahrungsdauer eher etwas lang. Insgesamt scheint es sich bei dieser Fristenregelung jedoch um eine ausgewogene Bestimmung zu handeln.

4. Resultate Beistandschaften

4.1 Datenerhebung

Zwischen März und April 2019 wurden semistrukturierte Leitfadeninterviews mit sechs Leitern von Berufsbeistandschaften durchgeführt.¹⁵⁷ Vier der befragten Leiter wurden im Rahmen der Experteninterviews von einem Vertreter des VBZH als geeignete Ansprechpartner im Erwachsenenschutz vorgeschlagen, wobei darauf geachtet wurde, auch die Sicht von kleineren, ländlicheren Berufsbeistandschaften in die Evaluation miteinzubeziehen. Zusätzlich wurden zwei Abteilungsleiter der SOD, welche in der Stadt Zürich für die Mandatsführung sowohl im Kindes- als auch im Erwachsenenschutz zuständig sind, interviewt. Das Gespräch wurde mit zwei Interviewpartnern durchgeführt, um sowohl die Perspektive des Kindes- als auch des Erwachsenenschutzes miteinzubeziehen.

Vier der sechs befragten Leiter waren seit Einführung des EG KESR oder schon länger in ihrer Funktion tätig, die übrigen zwei konnten zum Zeitpunkt der Befragung auf vier bzw. fünf Jahre Erfahrung als Leiter ihrer Institution zurückblicken. Alle Leiter haben einen Hintergrund in der Sozialarbeit, wobei einige Erfahrungen in weiteren Bereichen wie Recht, BWL oder dem kaufmännischen Bereich aufweisen.

Ergänzt wurde die Datenerhebung zum Thema Beistandschaften durch die Resultate der Online-Befragung,¹⁵⁸ die Ergebnisse der Interviews mit den KESB-Präsidien sowie die Experteninterviews. Zusätzlich flossen die vom AJB zur Verfügung gestellten summarischen Angaben bezüglich des Kindesschutzes in den folgenden Resultatteil ein. Dabei gilt zu berücksichtigen, dass der Fokus der Evaluation bei einigen Fragestellungen¹⁵⁹ auf den Erwachsenenschutz gerichtet war. Zusätzlich hat sich das AJB zu einzelnen Fragestellungen nicht geäußert,¹⁶⁰ da diese aus seiner Sicht keinen Zusammenhang zur Evaluation des EG KESR erkennen lassen. Die Datengrundlage zum Kinderschutz zu diesen Fragestellungen beschränkt sich damit auf die Interviewaussagen des Vertreters der Kinderschutz-Abteilung der SOD.

¹⁵⁷ Vgl. Leitfäden in Anhang V.

¹⁵⁸ Mit speziellem Fokus auf die Antworten der Berufsbeistandschaften und der PriMa.

¹⁵⁹ Z.B. Mindestgrösse der Berufsbeistandschaften oder Verankerung einer maximalen Fallbelastung von Berufsbeistandspersonen.

¹⁶⁰ Z.B. Rekrutierung oder Fachlichkeit der Berufsbeistandspersonen.

4.2 Organisation der Berufsbeistandschaften im Erwachsenenschutz

Die in den Interviews befragten Leiter sind zufrieden mit der jeweiligen Organisationsform ihrer Institution, wobei jede Alternative Vor- und Nachteile mit sich bringe. Als Vorteil der Einbindung in eine politische Gemeinde wird vor allem die Nähe zu den Betroffenen und die Möglichkeit zum schnellen Reagieren genannt. Bei Zweckverbänden berge der nahe Kontakt zur Trägerschaft zwar Konfliktpotenzial und die Gefahr der politischen Einflussnahme, allerdings könne man sich dabei aus Sicht der Berufsbeistandschaften auch gewisse Freiheiten bezüglich der Gestaltung von Abläufen und dem Einsatz von Instrumenten erarbeiten, was bei einer Einbindung in eine Gemeinde unter Umständen nicht gleichermassen möglich wäre. Die Einbindung im gleichen Zweckverband wie die KESB wird zudem aus organisatorischer Sicht als positiv beurteilt, auch wenn die damit verbundene Nähe zu den Verantwortlichen nicht nur Vorteile habe. Die in der Stadt Zürich bestehende Organisation hat sich aus Sicht der Beteiligten zudem vollends bewährt.

Die Anzahl der Berufsbeistandschaften variiert zwischen den KESB-Kreisen,¹⁶¹ was sich auf die Zusammenarbeit mit den Behörden auswirkt. Als Vorteile eines einzigen Ansprechpartners werden aus Sicht der KESB-Präsidien der geringere Aufwand für Absprachen, klarere Zuständigkeiten und die höhere Einheitlichkeit im Vergleich zu mehreren Ansprechpartnern genannt. Zudem seien grössere Dienste weniger anfällig auf Personalwechsel. Die Zusammenarbeit mit mehreren Berufsbeistandschaften biete hingegen laut einem KESB-Präsidium dahingehend Vorteile, dass die Mandatsführung auch dann gesichert werden könne, sollte einer der Arbeitspartner in den Ausstand treten müssen. Zudem würden die Gemeinden aufgrund der geringeren Distanz zu den Berufsbeistandschaften mehr Einblick in deren Tätigkeit erhalten.

Auffallend ist, dass bei den KESB, die mit mehreren Berufsbeistandschaften zusammenarbeiten, die Zusammenarbeit häufig unterschiedlich gut funktioniert und man sich entsprechend nur einen Ansprechpartner wünschen würde. Dabei wird der geringere Aufwand für Absprachen durch die Reduktion der Schnittstellen als Hauptargument angeführt. Auch hier gibt es aber Beispiele, bei denen sich die Zusammenarbeit mit mehreren

¹⁶¹ Vgl. Tabelle 4.

Berufsbeistandschaften – nach einigem Anfangsaufwand – gut eingespielt hat und man zufrieden ist mit der aktuellen Situation.

4.2.1 Mindestgrösse der Berufsbeistandschaften im Erwachsenenschutz

Neben der Trägerschaftsform und der Anzahl der Dienste in den KESB-Kreisen variiert auch die Grösse der einzelnen Berufsbeistandschaften. In diesem Zusammenhang wurde in den Experteninterviews von einem Gesprächspartner die Einführung einer Mindestgrösse für Berufsbeistandschaften gefordert.

In den Interviews zeigt sich, dass neben den KESB-Präsidien auch eine Mehrheit der Leiter der Berufsbeistandschaften Vorteile sieht in grösseren Berufsbeistandschaften. Genannt werden mehr Möglichkeiten zum fachlichen Austausch, grössere Professionalität, die Förderung von Weiterbildungen, Super- und Interventionen sowie die Entwicklung und Erhaltung von Know-how. Von Seiten der KESB wird zudem die Möglichkeit für einen internen juristischen Fachsupport als weiterer Vorteil angesehen. Zwei Leiter von Berufsbeistandschaften, welche auf eine Vergrösserung des eigenen Dienstes zurückblicken können, beurteilen diese Entwicklung zudem durchwegs positiv.

Trotz dieser Vielzahl an Argumenten für grössere Dienste betont die Leitung einer kleinen Berufsbeistandschaft, dass sich die eingeschränkte Grösse ihrer Organisation bewährt habe. Auch von Seiten der KESB wird vereinzelt bestätigt, dass die Zusammenarbeit auch mit kleineren Diensten einwandfrei funktionieren kann. Zu den Vorteilen von kleinen Berufsbeistandschaften würden nebst der grösseren Flexibilität und Individualität auch die grössere Nähe zu den Betroffenen und den Gemeinden gehören. Letzteres könne sich hinsichtlich der Flexibilität jedoch auch nachteilig auswirken, da sich die Berufsbeistandschaften bei einer Einbettung in die Verwaltung an Vorgaben der Gemeinden zu halten haben.

Während sich unter den Leitern der Berufsbeistandschaften einige der Befürworter von Mindestgrössen auch für eine entsprechende gesetzliche Verankerung aussprechen, äussern sich andere etwas zurückhaltender. Ein ähnliches Bild zeigt sich bei den KESB-Präsidien. Von der Hälfte der Befragten, welche sich zumindest tendenziell für eine Mindestgrösse bei Berufsbeistandschaften aussprechen, befürworteten die meisten eine gesetzliche Verankerung. Allerdings äussern sich einige Präsidien auch kritisch, da das

Festlegen einer Mindestgrösse heikel sei und durch Regelungen immer auch Flexibilität verloren gehe. Ein KESB-Präsidium spricht sich zudem klar gegen Mindestgrössen aus, da es im eigenen Kreis auch mit kleineren Berufsbeistandschaften einwandfrei funktioniere. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang auch die Anmerkung eines Präsidiums, welches das Problem primär nicht in der Grösse der Dienste, sondern in den kleinen Arbeitspensen der Mandatstragenden und der damit verbundenen eingeschränkten Erreichbarkeit sieht.

4.3 Zusammenarbeit zwischen der KESB und den Berufsbeistandschaften im Erwachsenenschutz

73% der befragten KESB-Mitglieder und 80% der Beistandspersonen im Erwachsenenschutz beurteilen die Zusammenarbeit im Erwachsenenschutz als eher positiv oder sehr positiv. Die Onlineumfrage zeigt weiter, dass gut zwei Drittel der Beistandspersonen den fachlichen Austausch mit den KESB-Mitgliedern als eher gut oder sehr gut beschreiben. Regelungsbedarf ist anhand der Onlineergebnisse von beiden Seiten nur wenig auszumachen.

Auch die Interviews bestätigen diesen positiven Gesamteindruck. Die befragten Leiter der Berufsbeistandschaften erleben die Zusammenarbeit mit der KESB als sehr gut. Die Rollen und Zuständigkeiten scheinen weitgehend klar zu sein. Insbesondere der Austausch wird meistens gelobt, auch wenn sich dieser personenabhängig gestalten könne. Kritikpunkte umfassen neben zu hohem Formalismus seitens der KESB vor allem das Fehlen eines Qualitätsstandards im Kanton. Aus Sicht einiger Befragter müsste von beiden Seiten mehr in die Qualitätssicherung investiert werden. Konkret wünscht man sich seitens der Berufsbeistandschaften mehr Feedback, mehr Transparenz, sowie mehr Grundlagen für den Know-how-Transfer und Austausch.

Auch die Mehrheit der KESB-Präsidien beurteilt die Zusammenarbeit mit den Berufsbeistandschaften grundsätzlich als gut. Rollen und Zuständigkeiten scheinen mittlerweile weitgehend geklärt zu sein, entsprechende Regelungen sind vorhanden. Allerdings hänge die Qualität der Zusammenarbeit im Allgemeinen stark von den involvierten Personen ab. Zudem weisen zwei Präsidien darauf hin, dass es in der Vergangenheit aufgrund unverhältnismässig vieler Wechsel auf Seiten der Berufsbeistandschaften zu

Problemen gekommen ist. In beiden Fällen habe sich die Situation in Bezug auf die Fluktuation jedoch stabilisiert. Wenn Probleme auftreten im Rahmen der Zusammenarbeit mit den Berufsbeistandschaften im Erwachsenenschutz, seien diese aus Sicht der KESB häufig auf ungeeignete Beistandspersonen zurückzuführen.

4.4 Anforderungen an Berufsbeistandspersonen

Gemäss Angaben des AJB betrug per Stichtag 31. Dezember 2017 die durchschnittliche Anstellungsdauer der mandatsführenden Sozialarbeitenden im Kinderschutz fünf Jahre. Die Anstellung setzt minimal einen Fachhochschulabschluss voraus. Zusätzlich wird eine systemische Zusatzausbildung verlangt, welche gegebenenfalls in den ersten Anstellungsjahren absolviert werden kann. Allen Mitarbeitenden steht laut AJB ausreichend administrative und buchhalterische Unterstützung zur Verfügung und die RRD beraten die mandatsführenden Sozialarbeitenden in juristischen Fragen. Darüber hinaus hat sich das AJB zu den Fragen der Fachlichkeit – z.B. der gesetzlichen Verankerung von Anforderungen an Mandatstragende – nicht geäussert, da die Fragestellungen aus ihrer Sicht keinen Zusammenhang zur Evaluation des EG KESR erkennen lassen. Die folgenden Ausführungen in diesem Unterkapitel beziehen sich entsprechend auf die Situation im Erwachsenenschutz. Ausnahme bilden die Angaben zum Kinderschutz durch die SOD, welche sich aufgrund der geringen organisatorischen Unterschiede grossmehrheitlich mit der Perspektive des Erwachsenenschutzes in der Stadt Zürich decken und in den folgenden Resultaten entsprechend berücksichtigt sind.

Im Erwachsenenschutz hat die SVBB ein Anforderungsprofil für Berufsbeistandspersonen verfasst.¹⁶² Dieses ist jedoch nicht verbindlich und auf Gesetzesebene gibt es keine fachlichen Vorgaben für Mandatstragende. Trotzdem werden die Anforderungen von den Beistandspersonen laut den Aussagen der Leiter der Berufsbeistandschaften grösstenteils erfüllt. Je nach Berufsbeistandschaft würden eigene Einstellungskriterien an Berufsbeistandspersonen definiert, welche gerade in der Stadt Zürich – sowohl im Kindes- als auch Erwachsenenschutz – besonders hoch seien. Dies bestätigt auch die Onlineum-

¹⁶² Vgl. FN 56.

frage, welche zeigt, dass annähernd alle Mandatsführenden der SOD über einen Fachhochschul- oder Universitätsabschluss im Bereich Soziale Arbeit verfügen. Zudem weisen 60% der Mandatstragenden mehr als fünf Jahre Erfahrung in der Mandatsführung auf und alle befragten Leiter sind schon länger als sechs Jahre als Abteilungsleiter bei den SOD tätig.

Auch im Rest des Kantons hat die Mehrheit der befragten Berufsbeistandspersonen im Erwachsenenschutz (72%) einen sozialarbeiterischen Hintergrund, wobei die Quote der Fachhochschul- bzw. Universitätsabsolventen bei 78% liegt. Während 35% der Berufsbeistandspersonen zum Befragungszeitpunkt weniger als zwei Jahre in ihrer Funktion tätig waren, war knapp die Hälfte (48%) bereits seit mehr als fünf Jahren als Berufsbeistand tätig. Von den Leitern der Berufsbeistandschaften blickt eine grosse Mehrheit auf mehr als sechs Jahre Erfahrung in ihrem Fachbereich zurück, wobei zwei Drittel der Befragten schon länger als fünf Jahre in ihrer Funktion als Leiter tätig sind.

Die KESB-Präsidien bestätigen, dass die Beistandspersonen im Erwachsenenschutz die Anforderungen grundsätzlich mehrheitlich erfüllen. Insbesondere angesichts der herausfordernden Tätigkeit der Berufsbeistandspersonen fällt das Fazit positiv aus, wobei Coaching und Weiterbildungen eine wichtige Rolle spielen würden. Allerdings bringen aus Sicht der KESB nicht alle Mandatstragenden die nötigen fachlichen Voraussetzungen mit. Zum Teil seien es einzelne Berufsbeistandspersonen, die den Anforderungen nicht genügen, in Einzelfällen ganze Institutionen. Ein Präsidium erwähnt in diesem Zusammenhang die fehlende fachliche Aufsicht ausserhalb eines konkreten Mandates,¹⁶³ die seiner Ansicht nach von Seiten der zuständigen Trägerschaft nicht ausreichend wahrgenommen werde. Ein weiteres Präsidium sieht die schwer umsetzbare Prüfung der Eignung und der persönlichen Ressourcen der Berufsbeistandspersonen bei der Zuweisung eines Mandats als Hauptproblem.

4.4.1 Anforderungen an Berufsbeistandspersonen im Erwachsenenschutz

Zur Frage der gesetzlichen Verankerung der Anforderungen gehen die Meinungen der Leiter der Berufsbeistandschaften weit auseinander. Während sich eine Leitung einer

¹⁶³ Während laufendem Mandat obliegt die fachliche Aufsicht der KESB.

Berufsbeistandschaft klar gegen jegliche Regelung ausspricht, fordert ein anderer Interviewpartner Vorgaben zur Fachrichtung, namentlich eine Beschränkung auf die Fachdisziplin Soziale Arbeit. Die restlichen Leiter finden sich irgendwo dazwischen, mal sollen die Fachbereiche Recht und Soziale Arbeit als Vorgabe verankert werden, mal liegt der Fokus eher auf Hochschulabschlüssen und Weiterbildungen. Gemeinsam ist den Antworten, dass man sich meistens einen gewissen Spielraum bewahren will.

Die Mehrheit der KESB-Präsidien spricht sich klar oder mit Einschränkungen für die Verankerung von Anforderungen an Berufsbeistandspersonen aus. Die geforderten Fachbereiche decken sich dabei weitgehend mit den Anforderungen, die an KESB-Mitglieder bestehen, auch fordern einige KESB-Präsidien eine Vorgabe der Interdisziplinarität. Insbesondere der Fachbereich Recht sollte aus Sicht der Hälfte der KESB-Präsidien auf Seiten der Berufsbeistandschaften zwingend vertreten sein, entweder in den Institutionen selber, oder innerhalb einer Stabsfunktion. Während die SOD z.B. über einen internen Rechtsdienst verfügen, sei ein entsprechendes juristisches Know-how nicht bei allen Berufsbeistandschaften vorhanden, was bei den zuständigen KESB zu einem hohen Beratungsaufwand in rechtlichen Fragen führe. Durch eine entsprechende gesetzliche Vorgabe erhofft man sich diesbezüglich Entlastung. Es wird aber eingeräumt, dass dies eine entsprechende Budgeterhöhung bei den Berufsbeistandschaften voraussetzen würde.

Auch einige Präsidien stehen einer Verankerung von Anforderungen für Berufsbeistandspersonen kritisch gegenüber. Hauptargument ist auch hier der Flexibilitätsverlust aufgrund von Überregulierung. Daneben werden mögliche negative Auswirkungen auf die Rekrutierung durch zu enge Vorgaben genannt.

4.4.2 Weiterbildungspflicht für Berufsbeistandspersonen im Erwachsenenschutz

§ 11 EG KESR gibt vor, dass sich die KESB-Mitglieder regelmässig weiterbilden. Auf die Frage, ob eine entsprechende Weiterbildungspflicht auch für Berufsbeistandspersonen im Gesetz verankert werden sollte, gehen die Meinungen der befragten Leiter der Berufsbeistandschaften auseinander. Grundsätzlich äussern sich zwar alle Leiter positiv zu Weiterbildungen und Schulungen. Einige der Befragten sind jedoch der Meinung, dass die Förderung von Weiterbildungen in der Verantwortung der einzelnen Institutionen liegen sollte und nicht gesetzlich geregelt werden muss. Andere Leiter sprechen sich für

eine gesetzliche Regelung aus, da dadurch die Arbeitgeber mehr in die Pflicht genommen würden und man mehr Handhabe in Finanzierungsfragen hätte.

Eine Mehrheit der KESB-Präsidien spricht sich für eine Weiterbildungspflicht für Berufsbeistandspersonen aus. Bezüglich der Ausgestaltung einer entsprechenden Regelung ist man sich uneinig. Während einige Präsidien finden, man könnte sich sinngemäss an der Vorgabe für die KESB orientieren, fordern andere eine mittellange Weiterbildung (CAS) als Pflichtvorgabe. Unter den KESB-Präsidien finden sich jedoch auch Kritiker einer gesetzlichen Verankerung, die darauf hinweisen, dass Weiterbildungen selbstverständlich seien oder in der Verantwortung der Führungspersonen lägen. Ein Präsidium fordert in dem Zusammenhang die Streichung der Weiterbildungspflicht für die KESB und weist darauf hin, dass eine entsprechende Regelung bei den Gerichten auch nicht existiere.

4.5 Ressourcen und Auslastung der Berufsbeistandschaften im Erwachsenenschutz

Gemäss der Onlineumfrage haben in den meisten Berufsbeistandschaften im Erwachsenenschutz seit der Einführung des EG KESR Personalaufstockungen stattgefunden. Die meisten Dienste verfügen zudem über interne Unterstützungsdienste für die Buchhaltung und Sachbearbeitung sowie den Empfang. Während die SOD auch über einen internen Rechtsdienst verfügen, ist dies bei keiner der anderen befragten Berufsbeistandschaften der Fall.

Weiter zeigt die Onlineumfrage, dass die durchschnittliche Anzahl der geführten Mandate während der Anstellungsdauer der befragten Leiter in den meisten Diensten eher gestiegen oder stark gestiegen ist. Auch wurde durch die Einführung des EG KESR tendenziell ein Anstieg des Gesamtaufwands pro Mandat verzeichnet. 83% der Mandatstragenden im Erwachsenenschutz beurteilen die Auslastung der Dienste eher hoch oder sehr hoch. Der Aussage, dass mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen der Arbeitsaufwand in den letzten zwölf Monaten entsprechend den qualitativen Ansprüchen bewältigt werden konnte, stimmen zudem 56% der befragten Beistandspersonen eher nicht oder überhaupt nicht zu. 78% der Mandatstragenden schätzen auch die persönliche Auslastung als eher hoch oder sehr hoch ein. 55% stimmen zudem eher nicht oder

überhaupt nicht mit der Aussage überein, dass die Arbeit in den letzten zwölf Monaten innerhalb der vertraglich vereinbarten Arbeitszeiten erledigt werden konnte. Bezogen auf den gleichen Zeitraum widersprechen zudem 44% der Aussage, dass sie die Arbeit unter den gegebenen Bedingungen entsprechend den qualitativen Ansprüchen erledigen konnten.

Gemäss einer Vertretung der KESCHA stellen die fehlende Zeit und die mangelnde Erreichbarkeit seitens der Berufsbeistandschaften eines der Hauptprobleme aus Betroffensicht dar. Auch laut den in den Interviews befragten Leiter der Berufsbeistandschaften steht die hohe Auslastung ausser Frage. Als Gründe dafür werden vornehmlich die zunehmende Komplexität der Fälle und die Verrechtlichung der Verfahren genannt. Die Bearbeitung der komplexen Fälle nehme dabei so viele Ressourcen in Anspruch, dass häufig zu wenig Zeit für die restlichen Klienten bleibe. Zudem seien laut den Vertretern der Berufsbeistandschaften auch die Ansprüche durch den verstärkten Fokus auf die Förderung der Selbstbestimmung und systemisches Arbeiten gestiegen. Ein gutes Angebot an internen Supportdiensten sowie ein flexibler Umgang mit Ressourcenanliegen könnten zur Entlastung beitragen. Ein hoher Anteil an PriMa führe hingegen eher zu einer höheren Belastung. Dies lasse sich dadurch erklären, dass PriMa vorwiegend einfachere Fälle übernehmen, was zur Folge habe, dass sich das Portfolio der Berufsbeistandspersonen vornehmlich aus aufwendigeren, schwierigeren Fälle zusammensetzt. Vorgelagerte Dienste könnten einen ähnlichen Effekt haben, da dank niederschwelligeren Angebote die Errichtung einer Massnahme bei einfachen Fällen wegfallen kann. Die Onlineumfrage zeigt jedoch, dass die Leiter der Berufsbeistandschaften ein entsprechendes Angebot an vorgelagerten Diensten tendenziell eher als Entlastung empfinden.

4.5.1 Maximale Fallzahlen für Berufsbeistandspersonen im Erwachsenenschutz

Gemäss Onlineumfrage führen die Beistandspersonen im Erwachsenenschutz zum Zeitpunkt der Befragung durchschnittlich 76 Mandate pro 100%-Stelle.¹⁶⁴ Die Empfehlungen

¹⁶⁴ Hinsichtlich der Repräsentativität dieser Angabe ist zu berücksichtigen, dass die Mandatstragenden der SOD und anderer polyvalenten Berufsbeistandschaften, welche neben dem Erwachsenenschutz auch im Bereich der Sozialhilfe tätig sind, nicht in die Berechnungen miteinbezogen werden konnten. Der Durchschnittswert bezieht sich somit auf Angaben von lediglich 25 Personen. Zudem können sich auch

des VBZH¹⁶⁵ bezüglich der maximalen Fallbelastung von Berufsbeistandspersonen im Erwachsenenschutz halten fest, dass Berufsbeistandspersonen – ausgehend von einem Stellenpensum von 100% mit 100% fallbezogener administrativer Unterstützung – maximal 70-75 Fälle betreuen sollen,¹⁶⁶ wobei diese Zahl bei polyvalenten Diensten nach unten und bei Diensten mit einem ausgebauten internen Support nach oben korrigiert werden kann.

Der Vorstand des VBZH spricht sich klar für eine gesetzliche Verankerung der Empfehlungen aus. Im Grundsatz befürworten auch die in den Interviews befragten Leiter der Berufsbeistandschaften und eine Mehrheit der KESB-Präsidien eine maximale Fallbelastung. Vor allem das Erleichtern von Personalaufstockungen und damit verbesserten Bedingungen für die Berufsbeistandschaften werden als Argument genannt. Allerdings äussern die meisten Befürworter auch Bedenken bezüglich einer Verankerung im Gesetz. Gegen eine solche Regelung sprächen die grossen innerkantonalen Unterschiede bezüglich der Organisationsformen und internen Supportangebote sowie des Zugangs zu vorgelagerten Diensten seitens der Berufsbeistandschaften. Gerade die Stadt Zürich bilde in Bezug auf diese Aspekte einen Sonderfall. Zudem würden auch die Fallzahlen und der Anteil komplexer Fälle stark zwischen den einzelnen Diensten variieren und könnten sich über die Zeit verändern. Sämtliche dieser Faktoren in einer verbindlichen Kennzahl zu vereinen, scheint nicht möglich und würde zu massiven Flexibilitätseinbußen führen. Zudem wurde im Rahmen der Experteninterviews darauf hingewiesen, dass eine Verankerung der Empfehlungen zur Fallbelastung mit hohen Kosten für die Gemeinden einhergehen würde und somit politisch einen schweren Stand hätte. Nichtsdestotrotz wäre aus Sicht der befragten Leiter der Berufsbeistandschaften das Festlegen einer Richtgrösse sinnvoll. Man erhofft sich dadurch mehr Handhabe im Hinblick auf die Gutheissung von Ressourcenanliegen sowie eine Erleichterung der Abgrenzung aus Sicht der Beistandspersonen.

die Zählweisen (Falllast pro Jahr oder per Stichtag) und die unterstützenden Ressourcen (Buchhaltung, Administration etc.) zwischen den einzelnen Diensten unterscheiden.

¹⁶⁵ Vgl. FN 57.

¹⁶⁶ Gemäss KOKES-Praxisanleitung Erwachsenenschutzrecht, Rz. 6.19, wird die Anzahl geführter Mandate aufgrund von Erfahrungswerten auf durchschnittlich 60 bis max. 100 Mandate pro 100% Mandatsführung, zuzüglich 80-100% Sachbearbeitung, geschätzt.

4.5.2 Rekrutierung der Mandatstragenden im Erwachsenenschutz

Laut den Leitern der Berufsbeistandschaften im Erwachsenenschutz gestaltet sich die Rekrutierung von Mandatstragenden schwierig, gute Bewerbungen sind einigermaßen selten. Zum einen sei der Markt nicht sehr ergiebig, zum anderen würde der Beruf als Berufsbeistand nicht sonderlich attraktiv wahrgenommen. Die hohe Auslastung, der hohe Anteil an administrativer Arbeit, die grosse Verantwortung sowie ein veraltetes, vom alten Vormundschaftsrecht geprägtes Berufsbild werden als Gründe dafür genannt. Als Gegenmassnahme sollte der Beruf den Hochschulabgängern zugänglicher gemacht werden. Zudem sollte die Tätigkeit auch hinsichtlich Lohn und Fortbildungsmöglichkeiten attraktiv gestaltet werden.

4.6 Zusammenarbeit zwischen der KESB und den Berufsbeistandschaften im Kinderschutz

Eine für die KESB wichtige Schnittstelle ergibt sich mit dem AJB. Den KESB ausserhalb der Stadt Zürich stehen vom AJB 14 dezentrale kjz sowie das Zentrum Breitenstein als Mandatszentren im Kinderschutz zur Verfügung, die Abklärungen vornehmen und Beistandschaften führen. Auch die vier Regionalen RRD sowie die Zentralstelle "Mineurs non accompagnés" (ZS MNA) stellen Dienstleistungen im Kinderschutz zur Verfügung. Weiter ergibt sich auch mit der beim AJB angesiedelten Zentralstelle Adoption eine Schnittstelle mit den KESB. Diese vielfältige Zusammenarbeit zwischen den KESB und dem AJB wird in einem Grundlagendokument¹⁶⁷ ausgeführt.

Gemäss Onlineumfrage beurteilen rund zwei Drittel der KESB-Präsidien und übrigen Behördenmitglieder die Zusammenarbeit mit den Berufsbeistandschaften und Abklärungsstellen im Kinderschutz als eher positiv oder sehr positiv, lediglich 15% äussern sich diesbezüglich eher negativ. Die Befragten haben praktisch ausnahmslos Kenntnis von den schriftlichen Grundlagen, welche der Zusammenarbeit im Kinderschutz zu Grunde liegen und die Mehrheit betrachtet diese als eher oder voll und ganz verbindlich. Bezüglich der Zusammenarbeit ist anhand der Onlineumfrage kein grosser Regelungsbedarf auszumachen.

¹⁶⁷ Grundlagendokument des AJB und der KPV zur Zusammenarbeit Mandatszentren AJB und KESB Standards und Abläufe" vom Juni 2017 (revidiert, Dezember 2017; Version 1.8).

Auch die KESB-Präsiden beurteilen in den Interviews die Zusammenarbeit mit den KJZ als gut. Die Klärung von Zuständigkeiten und Rollen sei mit einigem Aufwand verbunden gewesen und sei teilweise immer noch nicht abgeschlossen. Nach teils intensivem Austausch habe man sich aber mehrheitlich gefunden.

Das AJB bestätigt diesen grundsätzlich positiven Eindruck, auch wenn bezüglich der Zusammenarbeit auf Unterschiede zwischen den KESB aufmerksam gemacht und in dem Zusammenhang kritisiert wird, dass der fachliche Austausch mit dem AJB nicht von allen Behörden als gleich wichtig eingestuft werde. Ferner wird angemerkt, dass die KESB häufig zu lange benötigten, bis sie den am Ende des Verfahrens vom Beistand einzureichenden Schlussbericht abnehmen würden und damit den Beistand definitiv entlasteten. Eine Regelung im EG KESR, die diesen Prozess beschleunigte, würde die Lage entschärfen. Generell äussert das AJB den Wunsch, dass sich alle Beteiligten mehr an das gemeinsame Grundlegendokument halten würden.

Das Fazit zur täglichen Zusammenarbeit zwischen den Mandatszentren im Kinderschutz und der KESB fällt im Grundsatz also positiv aus. Erwähnenswert ist auch, dass die Schnittstelle zwischen der KESB und den KJZ im Rahmen der kantonalen Interfallkommission¹⁶⁸ reflektiert und weiterentwickelt wird, mit dem Ziel, die Zusammenarbeitsabläufe zu optimieren. Trotzdem ergeben sich an der Schnittstelle auch Spannungen zwischen den involvierten Stellen, welche sowohl in den Interviews mit den KESB-Präsiden als auch mit dem AJB zum Ausdruck kamen. Die Probleme werden allerdings nicht in erster Linie auf den persönlichen Umgang zurückgeführt, sondern vielmehr auf grundlegende institutionelle Herausforderungen. Diese sind zum einen in den unterschiedlichen Strukturen der Schnittstellenpartner begründet, zum anderen in unterschiedlichen Auffassungen bezüglich der Pflichten der Mandatszentren des AJB im Kinderschutz. Die folgenden Kapitel gehen auf die genannten Aspekte näher ein.

4.6.1 Strukturunterschiede zwischen KESB und AJB

In der Stadt Zürich sind sowohl die KESB als auch die SOD, welche im Kindes- und im

¹⁶⁸ AJB, INTERFALL-Charta – Netzwerk der Praxisfelder rund um Familie, Volksschule und Kinder- und Jugendhilfe im Kanton Zürich, 4. Januar 2016.

Erwachsenenschutz für die Mandatsführung zuständig sind, innerhalb der Stadtverwaltung organisiert. Diesbezüglich herrscht eine hohe Zufriedenheit. Demgegenüber präsentiert sich im Rest des Kantons ein anderes Bild: Während es sich bei den KESB um interkommunale Behörden handelt, sind die Mandatszentren des AJB Teil der kantonalen Verwaltung. Die Mehrheit der KESB-Präsidien äussert sich – in unterschiedlichem Ausmass – kritisch zu diesen strukturellen Unterschieden. Bemängelt werden die starren Vorgaben seitens des AJB und der dadurch eingeschränkte Spielraum in den doch sehr unterschiedlichen Kreisen. Speziell problematisch sei die Tatsache, dass die KESB dem AJB rein hierarchisch nicht auf Augenhöhe begegnen könne, obwohl sie für die Definition bzw. Massschneidung der Massnahme und der Aufgaben der Beistandspersonen zuständig sei und von Bundesrechts wegen gegenüber den Mandatstragenden im Einzelfall die Aufsicht und insofern ein Weisungsrecht hätte. Diese widersprüchliche Konstellation führe zu Problemen in der Praxis. Zum einen wird seitens der KESB vielfach kritisiert, dass das AJB den Vorgaben der KESB nicht nachkomme und die klare Trennung von ausführender und anordnender Stelle nicht überall gleichermassen umgesetzt würde. Zum anderen könne die KESB die fachliche Aufsicht, welche sie gemäss § 16 EG KESR¹⁶⁹ über die Mandatstragenden im konkreten Einzelfall innehat, laut einigen Präsidien aufgrund des hierarchischen Ungleichgewichts im Kinderschutz faktisch nur eingeschränkt wahrnehmen.

Auch aus Sicht des AJB werden die strukturellen Inkompatibilitäten kritisch beurteilt. Aufgrund der fehlenden hierarchischen Struktur der KESB könne z.B. das gemeinsam erarbeitete Grundlegendokument, in dem Abläufe und Standards zur Zusammenarbeit festgehalten werden, auf Seiten der KESB nicht in allen Behörden verbindlich umgesetzt werden. Deshalb würde eine übergeordnete Dachorganisation mit Weisungsbefugnis begrüsst. Zudem wird bemängelt, dass die Einzugsgebiete der kjz und der KESB-Kreise nicht immer deckungsgleich sind. Bei Schnittstellen mit mehreren KESB würden sich dabei die unterschiedlichen Haltungen und Arbeitsweisen der Behörden erschwerend auf die Zusammenarbeit auswirken. Die Reduktion der Ansprechpartner im Vergleich zum Vormundschaftswesen wird indes positiv bewertet.

¹⁶⁹ Vgl. auch Art. 419 ZGB.

4.6.2 Ressourcen und Pflichten der Berufsbeistandschaften im Kinderschutz

Wie im Erwachsenenschutz spielen auch im Kinderschutz die Ressourcen der Berufsbeistandschaften eine wichtige Rolle. Gemäss AJB ist der Aufwand für die Mandatsführung im Leistungsbereich Soziale Arbeit und Mandate seit der Einführung des EG KESR um ca. 20% gestiegen, wobei die Anzahl der Mandate seit 2013 konstant geblieben sei. Der erhöhte Personaleinsatz sei dabei auf die aufwendigere und komplexere Mandatsarbeit zurückzuführen. Eine ähnliche Entwicklung sei bezüglich der Abklärungen zu beobachten. Deren Anzahl habe sich bei konstant gebliebenem Personaleinsatz seit 2013 halbiert, woraus das AJB schlussfolgert, dass sich der durchschnittliche Arbeitsaufwand für Abklärungen seit der Einführung des EG KESR fast verdoppelt habe. Gesamthaft erbringt das AJB laut eigenen Aussagen seit der Einführung des EG KESR deutlich mehr Leistungen für die Mandatsarbeit im Rahmen des gesetzlichen Kinderschutzes, was sich negativ auf die zur Verfügung stehenden Ressourcen in anderen Bereichen auswirkt. Dieser Mehraufwand auf Seiten der Mandatszentren macht sich auch in der Zusammenarbeit mit der KESB bemerkbar.

Gemäss § 17 lit. b des Kinder- und Jugendhilfegesetzes vom 14. März 2011 (KJHG)¹⁷⁰ führen die Jugendhilfestellen Beistandschaften sowie Vormundschaften und übernehmen weitere Aufträge der KESB im Bereich des Kinderschutzes. Lit. c KHJG bestimmt weiter, dass die Jugendhilfestellen im Auftrag u.a. der KESB die familiären Verhältnisse und andere Fragen abklären, die im Bereich des Kinderschutzes, der Kinderzuteilung und der Adoption von Bedeutung sind. Bezüglich der im Einzelnen zu übernehmenden Aufgaben der Jugendhilfestellen bestehen unterschiedliche Auffassungen. Während die KESB der Auffassung sind, dass die Mandatszentren des AJB für die Abklärungen und Mandatsführung zuständig seien, weist das AJB darauf hin, dass diesbezüglich kein verpflichtender gesetzlicher Auftrag bestehe und entsprechend nur begrenzt Ressourcen verfügbar seien. Diese unterschiedlichen Rechtsauffassungen haben in der Vergangenheit wiederholt zu Konflikten zwischen den Mandatszentren des AJB und der KESB geführt, da Aufträge der KESB aus Ressourcengründen nicht vom AJB übernommen wurden und es vereinzelt zu Fallaufnahmestopps seitens der kjz gekommen ist. Das AJB

¹⁷⁰ LS 852.1.

kritisiert in diesem Zusammenhang, dass die KESB immer wieder Aufträge erteilen, welche die kjz aufgrund fehlender Kompetenzen gar nicht erledigen könnten. Weiter wird bemängelt, dass die KESB teilweise Abklärungsaufträge an ein kjz weiterleiteten, bevor die Unmittelbarkeit der Gefährdung des Kindeswohls abgeklärt oder vorsorgliche bzw. vorläufige Massnahmen angeordnet worden seien.

Als Folge des neuen KJG wurde u.a. § 17 KJHG um einen zweiten Absatz ergänzt. Danach bezeichnet die Verordnung die von den Jugendhilfestellen entgegenzunehmenden Aufträge der KESB und regelt die Auftragserfüllung und den Leistungsumfang. Die Umsetzung erfolgt durch entsprechende Ergänzungen der KJHV.

Der Vernehmlassungsentwurf zu dieser Verordnungsänderung stiess bei den KESB und den Gemeinden insbesondere bezüglich der Leistungen der kjz in der Mandatsführung auf Ablehnung. Auch im Rahmen der Befragungen äusserten sich die KESB-Vertreter und einige der in den Experteninterviews befragten Personen diesbezüglich kritisch. Der Regierungsrat hat der Kritik in der mit Beschluss vom 27. Mai 2020¹⁷¹ verabschiedeten Fassung der geänderten KJHV Rechnung getragen. So ist klargestellt, dass die Jugendhilfestellen bzw. die kjz Beistandschaften gestützt auf Art. 308 Abs. 2 ZGB uneingeschränkt zur Führung übernehmen, auch wenn die Beistandsperson mit finanziellen Aufgaben für das betroffene Kind betraut wird.¹⁷² Zudem wird in der KJHV sichergestellt, dass den kjz die erforderlichen personellen Mittel zur Verfügung stehen. Dazu legt der Regierungsrat den durchschnittlichen Jahresaufwand für die Führung eines Mandats bzw. einer Abklärung fest.¹⁷³ Geplant ist, dass die Änderungen des KJHG sowie der KJHV auf den 1. August 2020 in Kraft treten.¹⁷⁴ Allerdings steht die Inkraftsetzung der §§ 5a-d nKJHV unter dem Vorbehalt, dass der Kantonsrat den Nachtragskredit für die mit Wirkung ab 1. September 2019 vorgesehene Stellenplanerweiterung des AJB¹⁷⁵ genehmigt. Bleibt diese aus, treten die erwähnten Bestimmungen nicht in Kraft und wird

¹⁷¹ RRB Nr. 546/2020; vgl. zur geänderten KJHV auch Meldungsnummer: RS-ZH03-0000000241.

¹⁷² § 5a lit. c nKJHV.

¹⁷³ § 5d nKJHV.

¹⁷⁴ Dispositiv-Ziff. III des Beschlusses des Regierungsrates.

¹⁷⁵ Dispositiv-Ziff. V des Beschlusses des Regierungsrates.

von der Stellenplanerweiterung abgesehen.¹⁷⁶ Wann der Kantonsrat über den fraglichen Nachtragskredit befinden wird, ist bis Ende Mai 2020¹⁷⁷ nicht bekannt.

4.7 Zusammenarbeit zwischen der KESB und den PriMa

Von den 80 PriMa, welche an der Onlineumfrage teilgenommen haben, beurteilen 89% die Zusammenarbeit mit der jeweiligen KESB als eher oder sehr positiv. Dabei fällt auf, dass laut 39% der Befragten, die von der KESB gestellten formalen Anforderungen an PriMa durch die Einführung des EG KESR eher oder stark gestiegen sind. Hinweise auf überhöhten Formalismus und lange Bearbeitungszeiten finden sich auch in den Bemerkungen zur Zusammenarbeit mit der KESB, jedoch zeichnen auch die Kommentare ein mehrheitlich positives Bild der Zusammenarbeit. Zudem zeigen sich 83% zufrieden mit den Unterstützungsangeboten, welche für die PriMa zur Verfügung gestellt werden. Diese umfassen neben Erstinstruktionen und Beratungen in Einzelfragen auch persönliches Coaching, Einführungskurse, Weiterbildungen sowie das Bereitstellen von Informationsblättern und elektronischen Vorlagen. Die Unterstützungsangebote werden dabei mehrheitlich von den Behörden selber zur Verfügung gestellt. Lediglich zwei KESB-Präsidien geben in der Onlineumfrage an, dass die Unterstützung extern durch die Fachstelle Erwachsenenschutz bzw. die Pro Senectute erfolge.

Weiter zeigt die Onlineumfrage, dass auch 63% der KESB-Präsidien und der übrigen Behördenmitglieder die Zusammenarbeit mit PriMa als eher positiv oder sehr positiv beurteilen. Zudem beschreiben die KESB-Präsidien in den Interviews die Zusammenarbeit mit den PriMa fast ausnahmslos als gut und wertvoll. Nahezu überall gibt es aber Ausnahmen, die jeweils viel Aufwand für die Behörden bedeuten. Allgemein gestalte sich die Begleitung und Beratung von PriMa sehr anspruchsvoll und ressourcenintensiv. Die Mehrheit der Behörden verfügt diesbezüglich über eine Fachstelle zur Unterstützung und Begleitung der PriMa. Diese Fachstellen scheinen sich bewährt zu haben und tragen zur Entlastung der Behörden bei. Die enge Begleitung der PriMa sei sinnvoll, auch im Hinblick auf die Vermeidung etwaiger Haftpflichtfälle.

¹⁷⁶ Dispositiv-Ziff. VIII des Beschlusses des Regierungsrates.

¹⁷⁷ Vgl. FN 1.

4.7.1 Ausschlusskriterien PriMa

Bezogen auf die Ausschlusskriterien für PriMa bestehen zwar keine expliziten Regelungen, jedoch scheint diesbezüglich implizit Klarheit zu herrschen unter den KESB-Präsidien. Relevante Betreibungsregister- und Strafregistereinträge sind ein Ausschlussgrund, was die Gesprächspartner als selbstverständlich voraussetzen. Darüber hinaus werden vor allem mangelnde Qualifikationen (bezüglich Sozialversicherungen, Buchhaltung etc.) und ungünstige Familienkonstellationen (Streitigkeiten, Misstrauen etc.) sowie Interessenskollisionen als Ausschlussgründe genannt. Auch bei psychischen Erkrankungen der Betroffenen werden PriMa als ungeeignet eingestuft. Die Prüfung der Eignung sei dabei relativ vielschichtig und hänge von der Geeignetheit im Einzelfall ab. Dementsprechend wollen sich die Präsidien hier den Ermessenspielraum bewahren und sprechen sich tendenziell eher gegen Regelungen aus, zumal in diesem Zusammenhang die Gefahr einer Überregulierung bestehe.

4.7.2 Forderung nach vermehrtem Einsatz von PriMa

Im Kanton Zürich wurden im Jahr 2019 29% der Massnahmen im Erwachsenenschutz von PriMa geführt, wobei der Anteil in den einzelnen Kreisen zwischen 25% und 42% schwankte.¹⁷⁸ Die Forderung nach einem PriMa-Anteil von 40-50%, welche basierend auf einer Untersuchung der Universität Freiburg in einer Medienmitteilung der KESCHA geäussert wurde,¹⁷⁹ beurteilen sowohl die KESB-Vertreter als auch eine Mehrheit der Leiter der Berufsbeistandschaften kritisch. Der Grundsatz, wonach wenn immer möglich PriMa eingesetzt werden sollen, wird von den Befragten nicht angezweifelt und insofern auch unterstützt. Insbesondere die Vorteile bei der Betreuung aufgrund der grösseren zeitlichen Ressourcen von Privaten werden herausgestrichen. Allerdings wird festgehalten, dass sich die Rekrutierung zusätzlicher PriMa nicht einfach gestalten und dass für deren Betreuung zusätzliche Ressourcen benötigt würden. Zudem würde sich der Einsatz von Privaten gerade bei komplexeren Fällen (z.B. dysfunktionales Familienumfeld, psychische Erkrankungen) nicht anbieten. Grundsätzlich sollten laut den KESB-Präsi-

¹⁷⁸ KPV-Kennzahlenbericht 2019, S. 12.

¹⁷⁹ Vgl. FN 64.

dien im Falle einer Überlastung und mangelnder Erreichbarkeit der Berufsbeistandspersonen zunächst bei diesen Problemen angesetzt werden, anstatt eine höhere Quote an PriMa zu fordern. Aus Sicht der Berufsbeistandschaften ist zudem zu bedenken, dass durch eine Zunahme von PriMa einfache Fälle vermehrt aus deren Portfolio verschwinden würden, was wiederum eine Anpassung der Fallschlüssel nach unten nötig machen würde.

Das AJB weist im Zusammenhang mit der Förderung von PriMa zudem auf das Modell der Family Group Conference hin. Im AJB läuft zurzeit ein Pilotversuch mit diesem Verfahren, in den auch einige KESB einbezogen sind. Im Rahmen der Family Group Conference¹⁸⁰ muss den Familien vor dem Aussprechen einer gesetzlichen Massnahme die Möglichkeit angeboten werden, eigene Lösungsvorschläge innerhalb ihres sozialen und familiären Systems zu entwickeln und vorzuschlagen; dies nicht im Sinne einer zusätzlichen Methode, sondern eines Rechts der Bürger. Im Kanton Glarus wurde dieses Verfahren bereits ins Gesetz aufgenommen,¹⁸¹ was aus Sicht des AJB auch im Kanton Zürich geprüft werden sollte.

4.8 Aufbewahrung von Beistandsakten

Die Aktenaufbewahrung stellt gerade im Kindes- und Erwachsenenschutz ein hochrelevantes Thema dar und soll die Nachverfolgung und Aufarbeitung der Mandatsführung auch Jahre nach Abschluss derselben ermöglichen. Gemäss § 61 EG KESR gelten für die Aufbewahrung von Akten abgeschlossener Verfahren Fristen von 100 Jahren für Adoptionsverfahren bzw. 50 Jahren für übrige Akten. Diese Bestimmung ist jedoch dem Wortlaut nach nicht auf Beistandsakten anwendbar, da Beistandspersonen keine Verfahren, sondern Massnahmen führen. Die Datenerhebung zum Thema zeigt dann auch, dass zumindest im Erwachsenenschutz eine uneinheitliche Handhabung in der Praxis bezüglich der Aktenaufbewahrung nach Abschluss einer Massnahme herrscht.

Nach Abschluss von Massnahmen, welche von Berufsbeistandspersonen geführt wurden, sind im Erwachsenenschutz die Berufsbeistandschaften bzw. deren Trägerschaft

¹⁸⁰ Auf Deutsch meist als Familienrat bezeichnet.

¹⁸¹ Kanton Glarus, Bulletin des Regierungsrates, 13. November 2018, S. 3, und Art. 65 Abs. 5 Ziff. 7a a.E. und Art. 70a Abs. 1 EG ZGB GL (in Kraft seit 1. Juli 2019).

zuständig für die Aktenaufbewahrung. Während bezüglich der Zuständigkeiten Klarheit zu herrschen scheint, kommen unterschiedliche Fristen zur Anwendung. Nach Angaben der Onlineumfrage variiert die Aufbewahrungsdauer dabei von zehn Jahren bis 50 Jahren, wobei teilweise nach Art der Unterlagen unterschieden wird. Einzelne Berufsbeistandschaften bewahren Buchhaltungsbelege zehn Jahre auf, übrige Akten jedoch länger.

Der Eindruck der uneinheitlichen Handhabung bestätigt sich auch in den Interviews mit den Leitern der Berufsbeistandschaften. Einheitliche Regelungen seitens des Kantons würden mehrheitlich begrüsst werden, genauso wie die elektronische Führung und Aufbewahrung der Akten. Bezüglich Letzterem wird jedoch auf den finanziellen und zeitlichen Mehraufwand einer Digitalisierung hingewiesen.

Bei Erwachsenenschutzmassnahmen, welche von PriMa geführt werden, zeichnet sich ein ähnliches Bild: Zum einen kommen unterschiedliche Fristen zur Anwendung, zum anderen unterscheiden sich die Zuständigkeiten für die Aktenaufbewahrung nach Abschluss einer Massnahme zwischen den verschiedenen Kreisen. Von den elf KESB-Präsidien, welche die Onlineumfrage ausgefüllt haben, gibt rund ein Drittel an, dass die KESB zuständig ist für die Aufbewahrung von PriMa-Akten. Bei den restlichen Behörden liegt die Zuständigkeit bei den PriMa, wobei diese in einem Fall zukünftig an die KESB übergeht und bei weiteren drei Behörden die Möglichkeit besteht, die Akten auf Anfrage der KESB zur Aufbewahrung zu übergeben. Die Mehrheit der KESB-Präsidien sieht diesbezüglich Regelungsbedarf und auch von Seiten der Berufsbeistandschaften und den PriMa selber werden Stimmen laut, welche eine Regelung der Zuständigkeiten fordern. Eine solche könnte vorsehen, dass alle Akten obligatorisch bei der KESB aufzubewahren sind. Begründet wird dieser Vorschlag u.a. mit Datenschutzproblemen bei der privaten Aufbewahrung.

Im Kinderschutz werden gemäss Angaben des AJB die vom EG KESR festgelegten Fristen von 50 bzw. 100 Jahren für sinnvoll empfunden und einheitlich umgesetzt. Die

Zuständigkeit liegt dabei beim AJB selber. Nach dessen Einschätzung müsste die auftraggebende KESB – als Trägerin des Kindes- und Erwachsenenschutzgeheimnisses – nach Abschluss einer Massnahme für die Aktenaufbewahrung zuständig sein.¹⁸²

4.9 Übergang vom Kindes- in den Erwachsenenschutz

Verschiedene Ansprechpartner haben im Rahmen des Workshops und im Laufe der Vorbereitungen der Evaluation auf die Problematik aufmerksam gemacht, dass der Übergang vom Kindes- in den Erwachsenenschutz schwierig sein und sich die Betreuung junger Erwachsener als sehr ressourcenintensiv erweisen kann. Diesen Eindruck bestätigen sowohl die KESB-Präsidien und die Leiter der Berufsbeistandschaften in den Interviews als auch das AJB. Durch das abrupte Ende der Kinderschutzmassnahmen mit der Vollendung des 18. Lebensjahres erfolgt ein Wechsel des zugewiesenen Beistands und die Betreuungsintensität nimmt ab. Erwachsenenschutzmassnahmen können Kinderschutzmassnahmen nur bedingt ersetzen. Folglich besteht die Gefahr, dass Lücken in der Betreuung entstehen.

Als Lösungsansätze werden der bessere Austausch zwischen den Beistandspersonen im Kindes- und Erwachsenenschutz, eine längere Zuständigkeit des kjz, welche nicht automatisch mit der Vollendung des 18. Altersjahres endet, entsprechende Spezialisierungen auf Seite der Berufsbeistandschaften, was ressourcenintensiv wäre, sowie spezielle niederschwelligere Betreuungsangebote genannt. Letzteres scheint in den Augen einiger Befragter am vielversprechendsten zu sein, wobei wiederum der persönlichen Hilfe seitens der Gemeinden eine wichtige Rolle zukomme. Auch das AJB weist in diesem Zusammenhang auf das Potenzial eines Ausbaus der entsprechenden Angebote seitens der Gemeinden hin.

Die Meinungen, ob es diesbezüglich spezielle Regelungen braucht, gehen stark auseinander. Vertreter sowohl der KESB als auch des AJB bezweifeln, dass sich das Problem

¹⁸² In der vom Regierungsrat am 27. Mai 2020 verabschiedeten Fassung der geänderten KJHV ist nicht mehr vorgesehen, dass die von den kjz geführten Beistandsakten nach abgeschlossenem Mandat von den KESB aufbewahrt werden; vgl. zur Frage der Zuständigkeit für die Beurteilung von Akteneinsichtsgesuchen ab diesem Zeitpunkt § 5c Abs. 2 nKJHV sowie FN 171.

mit Regelungen lösen lässt, insbesondere nicht auf Stufe des EG KESR. In einigen Behörden existieren zudem bereits Abmachungen, welche den von Gesetzes wegen vorhandenen Spielraum ausnutzen und zumindest zur Entschärfung der Problematik beitragen können. Beispiele sind der Austausch zwischen den Beistandspersonen im Kindes- und Erwachsenenschutz, um den Übergang bestmöglich vorzubereiten, der Einsatz von Fachbeistandspersonen, welche junge Erwachsene für eine gewisse Zeit zu PriMa-Konditionen begleiten oder die Errichtung von Kinderschutzmassnahmen, welche bei 17-jährigen bereits von Erwachsenenschutzbeistandspersonen geführt werden.

Auch bezüglich dieser Thematik weist die spezielle Organisation in der Stadt Zürich einige Vorteile im Vergleich zum übrigen Kanton auf. Die Fälle bleiben beim Übergang vom Kindes- in den Erwachsenenschutz innerhalb der Organisation, wodurch die Abstimmung leichter fällt. Dank der vielfach flexiblen Profile der Mandatstragenden der SOD, welche sowohl Kindes- als auch Erwachsenenschutzmandate führen, müssen Beistandspersonen beim Übergang nicht zwingend gewechselt werden. Des Weiteren verfügt man in der Stadt Zürich über eine Vielzahl von Möglichkeiten, mit denen die betroffenen jungen Erwachsenen niederschwelliger weiterbetreut werden können (vorgelegte Dienste, persönliche Hilfe etc.), ohne dass eine Massnahme nötig ist.

5. Resultate FU

5.1 Datenerhebung

In der Online-Befragung wurden die KESB-Präsidien und die übrigen Behördenmitglieder sowie die Fachmitarbeitenden der KESB und Leiter der Berufsbeistandschaften sowie der SOD zum Thema FU befragt. Zusätzlich wurden für jeden zu untersuchenden Teilaspekt und somit eng an den für die FU formulierten Paragraphen Vertreter der verschiedenen Arbeitspartner gebeten, Einschätzungen dazu abzugeben, ob sich die Regelungen im EG KESR zur FU bewährt haben. Bei den Befragten handelte es sich um Vertreter der KESB,¹⁸³ der Psychiatrischen Kliniken des Kantons Zürich,¹⁸⁴ der Ärzteschaft,¹⁸⁵ der GD, des Universitätsspital Zürich, der Pro Mente Sana, der Sozialmedizinischen Abteilung Basel-Stadt, der Kantons- und Stadtpolizei Zürich sowie des Obergerichts Zürich. Es wurden 20 Einzel- bzw. Gruppeninterviews geführt. Je nach Einrichtung bzw. Gesprächspartner wurde zum Teil auch ein halber Tag Besuch einer Einrichtung verbunden mit der Möglichkeit, eine Gruppe von leitenden Mitarbeitenden strukturiert befragen zu können.

5.2 Anordnung einer FU und Qualifikation der einweisenden Ärzte

§ 27 Abs. 1 EG KESR regelt, dass Unterbringungen gemäss Art. 429 Abs. 1 ZGB von Ärzten angeordnet werden dürfen, die über ein eidgenössisches oder ein eidgenössisch anerkanntes ausländisches Diplom und über eine Bewilligung zur selbstständigen Berufsausübung in der Schweiz verfügen oder unter der Verantwortung einer Ärztin oder eines Arztes mit einer entsprechenden Bewilligung arbeiten. Die einweisenden Ärzte dürfen nicht in einem Unterstellungsverhältnis zur ärztlichen Leitung der aufnehmenden Einrichtung stehen.

¹⁸³ Mitglieder der KPV, KESB Stadt Zürich und Bezirke Winterthur-Andelfingen.

¹⁸⁴ Psychiatrische Universitätsklinik (PUK), Integrierte Psychiatrie Winterthur (IPW), Clenia Schlössli Oetwil am See und Sanatorium Kilchberg.

¹⁸⁵ Zürcher Gesellschaft für Psychiatrie und Psychotherapie (ZGPP) und Notfallpsychiater.

Gemäss Online-Befragung findet eine Mehrheit der KESB-Präsidien und übrigen Behördenmitglieder (45%), dass sich die Qualifikationsanforderungen eher (36%) oder voll und ganz (9%) bewährt haben, 26% dieser Gruppe finden dies eher nicht oder gar nicht. Aus der gleichen Befragung der Leiter der Berufsbeistandschaften und der SOD ergeben sich keine deutlichen Tendenzen. Insgesamt herrschen nach diesem Teilergebnis unterschiedliche Auffassungen zu den Qualifikationsanforderungen an Ärzte unter den KESB-Mitarbeitenden, wobei die Mehrheit angibt, dass sich die Anforderungen eher bewährt haben.

In den Interviews wurde es von manchen psychiatrischen Experten als ungünstig eingeschätzt, dass die KESB – anders als im ZGB – im EG KESR als Einweiser gar nicht vorgesehen sei. Dadurch laste die gesamte (Erst-)Verantwortung für eine FU auf der ärztlichen Seite.

Häufiger moniert wird das Fehlen eines Pikettdienstes bei der KESB: Sie sei nur zu Bürozeiten besetzt, von Freitagnachmittag bis Montagmorgen sei niemand erreichbar, was immer wieder zu verzögerten Absprachen und Entscheidungen führe. Zur Erreichbarkeit der KESB während Weihnachten/Neujahr und über die Osterfeiertage liegt eine Empfehlung aus dem Jahr 2015 vor, die sich auf die Oberstaatsanwaltschaft, die Bezirksräte und die Bezirksgerichte bezieht. Im Übrigen waren andere Formen der Erreichbarkeit bisher weder vorgesehen, noch politisch gewünscht.¹⁸⁶ Hierzu sagen Vertreter der KESB zudem, dass ihre Behörden einen Pikettdienst aus Ressourcengründen nicht leisten könnten. Inhaltlich sei schliesslich der Nutzen sehr fraglich. Im akuten Fall habe ein einweisender Arzt klar die Kompetenz zur FU-Entscheidung, ein Einbezug der KESB bringe keinen Mehrwert. Umgekehrt sei es so, dass die KESB bei ihren seltenen direkten Einweisungen immer einen Arzt vor Ort habe.

Einige befragte Experten geben dazu an, dass das nachvollziehbare Bedürfnis nach Rückversicherung für die operativ zuständigen Ärzte im konkreten Krisenfall durch andere, noch zu entwickelnde Konzepte befriedigt werden könnte.¹⁸⁷

¹⁸⁶ Vgl. dazu Empfehlung des GAZ zur Erreichbarkeit der KESB in dringenden Fällen für die Oberstaatsanwaltschaft, Bezirksräte und Bezirksgerichte vom 14. Dezember 2015 sowie die Parlamentarische Initiative von Renate Büchi, Max Homberger und Daniel Frei betr. "Pikettdienst für die KESB" (KR-Nr. 6/2015), die der Kantonsrat am 27. November 2017 abgelehnt hat.

¹⁸⁷ Z.B. operativer FU-Dienst in Kombination mit einem FU-Hintergrunddienst oder FU-Dienst zu zweit.

Aus der Sicht der institutionellen Psychiatrie besteht vor allem das Anliegen, dass die rund um Zwangsmassnahmen in der Psychiatrie existierenden validen Forschungsergebnisse frühzeitig in die Diskussion einfliessen sollten. Ihre Angst ist, dass „Laien“ Vorstellungen entwickeln, die ihnen persönlich zwar einleuchten, in der klinischen Praxis aber nicht funktionieren bzw. nicht die erhofften Effekte bringen. Konsens herrscht in dieser Gruppe darüber, dass man zwischen der Anzahl einweisender Ärzte und jener der FU eine positive Korrelation vermutet, die dennoch aktuell nicht eindeutig empirisch fundiert ist. Manche Befragten äussern die Sorge, dass blosses gesellschaftliches Stören kein Grund für eine Einweisung per FU sein dürfe; dies passiere eher, wenn akut vor Ort ein Arzt zuständig sei, der keine psychiatrische Ausbildung habe.

Allerdings besteht unter den psychiatrischen Experten kein Konsens darüber, welches der "richtige Weg" sei. Die einen sehen kein Problem darin, wenn Psychiater, SOS-Ärzte und Hausärzte eine FU anordnen könnten; dass z.B. Augenärzte durch die geltende Regelung dauernd – ohne Fachkompetenz dazu – eine FU anordnen, gilt unter manchen Fachpersonen als Gerücht. Die anderen möchten die FU-Kompetenz auf Psychiater beschränkt sehen. Mehrere Einschätzungen – insbesondere aus den Kliniken – gehen in die Richtung, dass erfahrene FU-Ärzte mit viel wiederkehrender Routine die besseren, weil inhaltlich stimmigeren und formal korrekteren FU anordnen.

Viele Fachleute vertreten die Meinung, dass es günstig sei, wenn die Ärzte einweisen, die den Patienten auch kennen, z.B. durch eine langjährige Hausarzt-Patient-Beziehung. Es sollte auch ein Psychiater in die eigene Klinik einweisen können. Während manche einen Vorteil darin sehen, dass man eher vertraut sei miteinander und die Behandlung häufiger Kontinuität behalte, fürchten die anderen, die Arzt-Patient-Beziehung könnte durch eine solch drastische Massnahme nachhaltig gestört werden.

Fachleute, die FU aus anderen Kantonen¹⁸⁸ oder aus dem Ausland kennen, äussern sich erstaunt über die Niederschwelligkeit einer FU-Einweisung im Kanton Zürich, weil andernorts häufiger eine Drittinstantz involviert sei: der Patient, der behandelnde Arzt plus eine dritte Person. Umgekehrt sei es praktikabler und einfacher, wenn der Arzt, der den

¹⁸⁸ Z.B. Basel.

Patienten sieht, das Problem direkt lösen könne und nicht warten müsse, bis die Drittin-
stanz vor Ort sei.

An der PUK hat das Kompetenzzentrum KESR in einer Forschungsgruppe um Prof. Dr.
Paul Hoff die FU analysiert und Defizite festgestellt. Viele Ärzte fühlten sich mit der Ein-
schätzung der Situation überfordert und würden die Zuständigkeit für FU gern abgeben.

Ein Grossteil der Fachleute ist der Ansicht, dass Ärzte, die eine FU in die Wege leiten
dürfen, grundsätzlich eine spezifische bzw. eine psychiatrische Ausbildung haben soll-
ten. Dies auch deshalb, weil die Befürchtung weit verbreitet ist, dass mangelnde Quali-
fikation und Erfahrung die Anzahl FU in die Höhe treiben könnten. Allen Befragten ist
bewusst, dass für eine solche Eingrenzung mehr Psychiater zur Verfügung stehen müss-
ten. Aus Sicht von Pro Mente Sana sei es aus fachlicher Sicht sehr kritisch zu beurteilen,
dass nicht nur Psychiater eine FU auslösen können.

Gemäss Auskunft der ZGPP werden niedergelassene Ärzte in Zukunft im Kanton Zürich
vielleicht kaum noch mit FU zu tun haben. Diese Aufgabe könnten vermehrt die SOS-
Ärzte sowie weitere private, spezialisierte Anbieter übernehmen – Fachärzte, die keine
eigene Praxis haben und die sich im Feld der FU engagieren möchten (praktisch und
bezüglich kontinuierlicher Fortbildung). Initiiert habe diese Änderung das Präsidium der
AGZ.

Einige Experten äussern die Einschätzung, dass eine Freiwilligkeit des Notfalldienstes
die Qualität der FU deshalb steigern würde, weil nur noch sehr engagierte und für diese
Tätigkeit sehr motivierte Ärzte zum Einsatz kämen.

5.3 Fortbildung

Gemäss § 30 Abs. 1 EG KESR bilden sich Ärzte, die FU anordnen, in diesem Bereich
regelmässig fort. Im folgenden Absatz vermerkt das Gesetz weiter, dass die PUK Fort-
bildungskurse anbietet und der Kanton die Kosten trägt.

In der Online-Befragung fällt auf die Frage, ob sich die ärztliche Fortbildungspflicht zum
Thema FU bewährt habe, ein sehr hoher Anteil an "weiss nicht"-Antworten auf. Von den
KESB-Präsidien und übrigen Behördenmitgliedern, die die Frage beantwortet haben,
gibt etwa die Hälfte an, dass sich die Fortbildungen bewährt haben.

Die Interviews machen deutlich, dass vielen Experten und Arbeitspartnern das Fortbildungsangebot der PUK nicht näher bekannt ist, wobei die Mehrheit schon davon gehört hatte. Deutlich wurden zwei Aspekte dazu: Nicht spezialisierte Ärzte priorisieren eine Investition in Weiterbildungen, die mit dem eigenen Spezialgebiet in Zusammenhang stehen. Und: An die Weiterbildungsnachmittage der PUK wird man zwar eingeladen, doch es wird keine ausreichende Kontrolle oder ein Monitoring vorgenommen bezüglich der Einhaltung dieser gesetzlich vorgegebenen Fortbildungspflicht. Die Anzahl der Teilnehmenden sei in den letzten Jahren gesunken, was als problematisch empfunden wird. Gewünscht wird ausserdem, dass die Inhalte der Weiterbildung überarbeitet und praxisorientierter formuliert werden. Die PUK selber bezeichnet ihre Fortbildung als "regelmässig, differenziert und engagiert". Allerdings ist sie sich der oben erwähnten Problematik durchaus bewusst.

Ein Vorschlag in diesem Zusammenhang lautet, dass die GD die FU-Kompetenz auf Ärzte eingrenzen könnte, welche nachweislich die gesetzlich verlangten FU-Fortbildungen der PUK absolviert haben. Bisher würden zu wenig Fachärzte dieses Angebot nutzen. Gewünscht wird, dass auch die KESB-Mitarbeitenden zum Thema FU weitergebildet werden, um zu diesem Thema inhaltlich differenziert zusammenarbeiten zu können. Die befragten Experten vermuten mehrheitlich, dass mehr Weiterbildung zu besser reflektierten FU führen und damit die Anzahl FU reduziert werden könnte.

Insgesamt wurde ein Bedürfnis nach mehr Verbindlichkeit, Praxisnähe und modernen Lern-, Wissenstransfer- und Austauschmöglichkeiten zum Thema FU deutlich, was die GD unterstützt.

5.4 6-Wochen-Frist

§ 29 Abs. 1 EG KESR bestimmt, dass die Unterbringung gemäss Art. 429 Abs. 1 ZGB längstens sechs Wochen dauert. Die Einschätzungen in der Online-Befragung bezüglich dieser 6-Wochen-Frist fallen unterschiedlich aus. Während sich die befragten Leiter der Berufsbeistandschaften für Erwachsene uneinig sind, hat sich die Frist laut den KESB-Präsidien und übrigen Behördenmitgliedern klar bewährt, d.h. 75% finden, dass sich die Regelung eher bewährt (57%) oder voll und ganz bewährt hat (18%). Als weitere Be-

merkungen zum Thema FU bemängeln verschiedene KESB-Mitarbeitende, dass die Anträge zur Verlängerung der FU seitens der Kliniken häufig zu knapp vor Ablauf der Frist eingereicht werden und eine Frist von z.B. zehn Tagen evtl. gesetzlich festgeschrieben werden sollte.¹⁸⁹ Zudem wird in dem Zusammenhang wiederholt angemerkt, dass die vorgeschriebene Anhörung im Kollegium gelegentlich unverhältnismässig und zu ressourcenintensiv sei.¹⁹⁰

Die meisten Kliniken beurteilen die 6-Wochen-Frist grundsätzlich als adäquat. Sie sei gesetzlich vorgeschrieben, damit die Ärzte unabhängig und unkompliziert nach fachlicher Einschätzung über die Notwendigkeit der Unterbringungs- und Behandlungsdauer entscheiden können. Dadurch brauche es nicht dauernd juristische Abklärungen; die Kliniken würden auch verantwortungsvoll damit umgehen und es gebe den fachlich notwendigen Handlungsraum für die psychiatrischen Behandler. Die 6-Wochen-Frist sei zudem aus der Berücksichtigung der durchschnittlichen Unterbringungszeit entstanden und somit nicht aus der Luft gegriffen.

Auch die GD und das Obergericht sind sich darin einig, dass sich die 6-Wochen-Frist bewährt habe und vernünftig sei. Fachleute weisen ausserdem darauf hin, dass die sechs Wochen klinisch notwendig seien, um einen Fall adäquat einschätzen zu können. Ausserdem brauche es rund zwei Wochen Vorlauf, wenn man bei der KESB eine Verlängerung beantragen müsse.

Es gibt unter den Fachleuten jedoch auch andere Stimmen, die die Frist bis zur behördlichen Überprüfung der Einweisung als zu lang einschätzen. Die Frist sei sogar europaweit einmalig lang – in Deutschland z.B. erfolge eine erste Überprüfung nach 72 Stunden. Manche Experten finden es ausserdem ungünstig, dass die Überprüfung nach sechs Wochen nicht durch eine unabhängige Instanz statfinde, sondern durch die "eigenen Interessen folgende Erwachsenenschutzbehörde" – wobei nicht klar wird, was mit diesen "eigenen Interessen" gemeint ist. Ebenfalls stossen sich gewisse Fachpersonen daran, dass "psychiatrische FU-Patienten im Kanton Zürich rechtlich schlechter gestellt sind als Untersuchungshäftlinge".

¹⁸⁹ Bisher geregelt im Merkblatt der KPV für die psychiatrischen Einrichtungen im Kanton Zürich zur Zusammenarbeit mit den KESB vom 17. August 2016 (Version 2.0; nicht öffentlich zugänglich).

¹⁹⁰ Vgl. zu den vorgesehenen Ausnahmen Merkblatt gemäss FN 189.

Differenzierend wird darauf hingewiesen, dass es bei der Beurteilung der Frist auch auf die Patienten- bzw. Altersgruppe ankomme. Bei an Demenz erkrankten Patienten störe es häufig sehr, dass finanziell und personell aufwendig geprüft werde, was sowieso alle Beteiligten wollten – nämlich die weitere Unterbringung. Die anderen i.d.R. erwachsenen Patienten seien innerhalb der Frist meist sowieso wieder aus der FU entlassen.

5.5 Unterbringung freiwillig Eingetretener, Verlauf der Unterbringung und Entlassung

Entscheidung über die Unterbringung freiwillig Eingetretener gemäss Art. 427 Abs. 2 ZGB dürfen laut § 31 lit. b EG KESR von der KESB auf begründeten Antrag der ärztlichen Leitung der Einrichtung sowie von Ärzten gemäss § 27 EG KESR getroffen werden, die über einen Facharztstitel in Psychiatrie und Psychotherapie oder Kinder- und Jugendpsychiatrie und -psychotherapie verfügen.

Neben einem hohen "weiss nicht"-Anteil zeigt sich anhand die Online-Befragung insbesondere bei den KESB-Präsidien und übrigen Behördenmitgliedern der KESB eine klare Tendenz, dass sich die Regelung zum Entscheid über die Unterbringung freiwillig in eine psychiatrische Klinik Eingetretener bewährt hat; konkret finden 61%, dass sich die Regelung eher bewährt (45%) oder voll und ganz bewährt hat (16%). Aus den Interviews ergeben sich zu diesem Aspekt insgesamt kaum problematische Einschätzungen.

§ 32 EG KESR regelt, dass für die Verlegung einer untergebrachten Person in eine andere Einrichtung kein neues Einweisungsverfahren erforderlich ist. Manche Kritiker aus dem Bereich der Psychiatrie monieren an dieser Regelung, dass zwar eine horizontale Verlegung in ein ähnliches Kliniksetting unter der gleichen FU unproblematisch sei, nicht aber eine vertikale Verlegung, z.B. in ein Wohnheim. In einer Klinik werde stationär behandelt, in einem Wohnheim betreut und gepflegt. Das dürfe nicht vermischt werden, sonst sei an der Stelle die Rechtssicherheit nicht mehr gegeben. Zudem sei § 33 Abs. 1 EG KESR ebenfalls problematisch. Die Bestimmung besagt, dass die Einrichtung eine fürsorglicherisch untergebrachte Person, die beurlaubt worden oder entwichen ist, innert dreier Monate ohne neues Einweisungsverfahren wiederaufnehmen kann, wenn die Voraussetzungen von Art. 426 Abs. 1 und 2 ZGB erfüllt sind. Eine FU könne nach Flucht

aus fachlich-psychiatrischer Sicht nicht für einen derart langen Zeitraum aufrechterhalten werden.

Wird eine Person in eine Einrichtung eingewiesen oder gegen ihren Willen dort zurückbehalten, weist die Einrichtung die betroffene Person gemäss § 35 Abs. 1 EG KESR auf das Recht hin, eine Vertrauensperson gemäss Art. 432 ZGB beizuziehen und bei der KESB eine Verfahrensvertretung gemäss Art. 449a ZGB zu beantragen. § 35 Abs. 2 EG KESR regelt des Weiteren, dass die Einrichtung der KESB unverzüglich die Aufnahme von ärztlich untergebrachten Minderjährigen meldet. Dies werde im operativen Alltag sehr genau so umgesetzt und gelebt und sei bewährte Praxis.

5.6 Nachbetreuung und ambulante Massnahmen

Zur Nachbetreuung regelt § 36 EG KESR, dass vor der Entlassung einer fürsorgerisch untergebrachten Person die Einrichtung Vorkehrungen trifft, um den Gesundheitszustand der Person nach der Entlassung stabil zu halten und deren erneute Unterbringung zu vermeiden. Des Weiteren kann die KESB nach § 37 Abs. 1 EG KESR im Rahmen der Nachbetreuung ambulante Massnahmen anordnen, falls die Entlassung der Person aus der FU dies erfordert oder eine erneute FU dadurch vermieden werden kann. Ambulante Massnahmen umfassen dabei insbesondere Weisungen bezüglich Aufenthalt, Berufsausübung und Verhalten, die Anordnung einer medizinisch indizierten Behandlung einschliesslich Medikamenteneinnahme, die Meldepflicht bei einer Fachstelle oder Behörde, sowie die Regelung der Betreuung.¹⁹¹

In der Online-Befragung gefragt nach den Regelungen zur Nachbetreuung für entlassene fürsorgerisch Untergebrachte gibt die Mehrheit der Befragten an, dass sich die Regelungen eher nicht oder gar nicht bewährt haben. Eine ähnliche Tendenz zeigt sich bei der Frage, ob sich die bestehenden Massnahmen und Angebote zur Verhinderung einer FU bewährt haben. Hier fallen die Antworten jedoch differenzierter aus. Bezüglich der Antworten der Leiter der Berufsbeistandschaften für Erwachsene und der SOD lassen die kleinen Fallzahlen keine abschliessenden Aussagen zu. Tendenziell werden aber die Resultate der KESB-Umfrage bestätigt.

¹⁹¹ § 37 Abs. 2 lit. a bis d EG KESR

Zu den Regelungen zur Nachbetreuung fanden 38% der KESB-Fachmitarbeitenden, dass sich die Regelungen eher nicht bewährt oder gar nicht bewährt haben; 55% der KESB-Präsidien und übrigen Behördenmitglieder teilen diese Einschätzung bei einem relativ hohen Anteil an "weiss nicht"-Antworten.

Die Einschätzungen zu bestehenden Massnahmen und Angeboten zur Verhinderung einer FU fallen unterschiedlich aus. 22% der KESB-Fachmitarbeitenden und 30% der KESB-Präsidien und übrigen Behördenmitglieder finden,¹⁹² dass sich die im EG KESR formulierten Massnahmen eher nicht bewährt haben.

In den Interviews wird vereinzelt die Einschätzung abgegeben, dass die bestehenden Massnahmen und Angebote zur Nachbetreuung und Verhinderung einer (weiteren) FU ausreichend seien. In Austrittsgesprächen nach einer FU würden dagegen zu selten mit dem Patienten die weiteren Massnahmen besprochen und zu selten eine (möglichst schriftliche) Vereinbarung getroffen, wie in Zukunft gemeinsam mit dem Patienten eine FU verhindert werden könnte. Eine solche "Behandlungsvereinbarung für Krisen" sollte häufiger abgeschlossen werden.

Mehrere Experten bemängeln, dass es nach Einweisung und Entlassung keine zuverlässige ambulante Nachbetreuung gebe, wenn möglich je nach Einzelfall und Gefährdungslage auch in Absprache mit dem polizeilichen Bedrohungsmanagement. Es fehle eine gesetzliche Grundlage für flexible und verbindliche Lösungen bei einem gleichzeitig vorhandenen Bedarf an angeordneten Massnahmen. Insbesondere die mangelhaft vorgesehene Verbindlichkeit und Durchsetzbarkeit mancher ambulanten Massnahmen sei problematisch. § 37 Abs. 3 EG KESR regelt diesbezüglich, dass die Vollstreckung ambulanter Massnahmen ausgeschlossen ist. Das Thema sei deshalb "schwierig und konfliktgeladen", weil es sich im Spannungsfeld zwischen "Psychatriepolizei" und notwendiger Freiwilligkeit der Behandlung befinde. Manche psychiatrische Experten vertraten die Meinung, eine angeordnete ambulante Massnahme sei aus fachlicher Sicht durchaus auch mit Zwang zumindest initial durchzusetzen, wenn die übliche ambulante Anbindung und die Weiterbehandlung gescheitert seien.

¹⁹² Jeweils die Mehrheitseinschätzungen aufgrund eines relativ hohen Anteils von "weiss nicht"-Antworten.

5.7 Einschätzung der Regelungen zur FU

Eine deutliche Mehrheit der befragten Arbeitspartner äussert sich in einer Gesamtschau zu den kantonalen Regelungen in Bezug auf die FU grundsätzlich positiv. Kritisch gesehen werden zum einen übergeordnete Aspekte und Haltungen, wie sollen Ärzte Menschen "einsperren" dürfen? oder wird die Psychiatrie zur Lösung gesellschaftlicher Probleme missbraucht?. Zum anderen stehen operative Aspekte in der Kritik, wie die Verfügbarkeit von (geeigneten) Ärzten oder die Qualität der konkreten FU-Einweisung.

Eine Arbeitsgruppe um Paul Hoff veröffentlichte 2018 in der Schweizerischen Ärztezeitung die Ergebnisse einer Studie, die auf Befragungen von Chefärzten psychiatrischer Einrichtungen in der Schweiz beruht.¹⁹³ Die Verfasser stellen in der Studie verschiedene problematische Aspekte zur FU fest. Zum einen werden Qualitätseinbussen bei der Einweisungspraxis aufgrund fehlender Weiterbildungsstandards sowie die zu häufige Verletzung der formellen Vorgaben festgestellt. Zum anderen werden neben der mangelnden Verfügbarkeit und Bereitschaft von Ärzten auch die Gefährdung der Unabhängigkeit der anordnenden Instanz, die Übernahme einer hoheitlichen Aufgabe durch die Ärzteschaft sowie uneinheitliche Vorgehensweisen bei Fällen mit unklarem Rechtsstatus kritisiert. Zuletzt bemängelten die Autoren die eingeschränkte Verfügbarkeit zuverlässiger FU-Statistiken sowie die Instrumentalisierung der Psychiatrie i.S.v. "Psychiatisierung" gesellschaftlicher Probleme. Das Fazit der Studienverfasser lautet, dass es routinierte und qualifizierte FU-Experten brauche. Zudem sei eine restriktivere Handhabung der Zuständigkeiten bzw. eine obligatorische Zertifizierung des Vorgehens notwendig. Dies würde in den Kantonen die "Definition der Mindeststandards an Kenntnissen und Kompetenzen" für die Anordnung einer FU erfordern.

Einige der Experten aus dem Anwendungsfeld der FU und psychiatrische Kliniken attestieren der Zürcher FU aus Sicht der klinischen Praxis hingegen eine gute Qualität. Die meisten dieser Einweisungen seien nachvollziehbar und formal korrekt. Es gebe sicherlich Fälle, bei denen man bei der Aufnahme in der Klinik feststelle, dass die Voraussetzungen für eine FU bereits nicht mehr gegeben seien bzw. die Klinik nicht die geeignete

¹⁹³ HERMANN et al.

Einrichtung für die Lösung des Problems sei. Diese Fälle seien aber nicht die Mehrheit. Häufiger wäre aber eine Behandlungsmöglichkeit ausserhalb der Klinik – eine ambulante Krisenintervention, eine Intensivbetreuung zu Hause oder eine akute psychiatrisch-psychotherapeutische Versorgung – geeigneter gewesen. Wenn diese Möglichkeiten nicht gegeben seien, bleibe nur die Klinikeinweisung.

Aus Sicht der psychosozialen Beratung gibt es deutlich weniger Anfragen zur FU-Thematik als vor dem EG KESR. Daraus könne eine grundsätzliche Verbesserung der (bundes-)rechtlichen Grundlage geschlossen werden.¹⁹⁴

5.8 Anregungen und Verbesserungsvorschläge seitens der Befragten

In der Online-Befragung ging es u.a. um die Frage, welche zusätzlichen Massnahmen und Angebote sinnvoll sind, um eine FU zu verhindern. Am häufigsten betonten die Teilnehmenden die Wichtigkeit von verbindlichen ambulanten Angeboten bzw. Massnahmen und deren Vollstreckbarkeit, evtl. sogar bereits präventiv zwecks Vermeidung einer FU. Zudem wird mehrfach eine engere Zusammenarbeit zwischen der KESB und den Ärzten bzw. Kliniken sowie eine verbindlichere Nachbetreuung gefordert.

In den Interviews wird nahezu einstimmig der Wunsch nach einem umfassenden interdisziplinären Austausch zum Thema FU geäussert. Verschiedene Arbeitspartner schlagen konkret eine kantonal organisierte Plattform vor, die dem fachlichen und prozessorientierten Austausch von Informationen und Erfahrungen dienen könnte. Hier zeigt sich das Bedürfnis nach einer Verbindung von Fortbildung, Fallevaluation und laufender Prozessoptimierung im Zusammenhang mit den vielfältigen Fragen rund um die FU sehr deutlich. Einige Befragte äussern die Ansicht, dass Organisation und Pflege einer solchen Plattform Sache der KESB sei und diese ganz allgemein eine tragendere Rolle im Bereich FU spielen sollte. Es wird moniert, die KESB verlasse sich zu sehr auf die Ärzte und mache kaum selbst eine Einweisung zur FU. Im ZGB sei dies zwar so vorgesehen, im EG KESR aber nicht.

¹⁹⁴ Diesbezüglich ist auch auf die revidierten Bestimmungen zur FU des Bundesrechts (Art. 426 ff. ZGB) zu verweisen.

Auch im Hinblick auf Einheitlichkeit wünschen sich einige Vertreter der Praxis eine potentere und klarere Rolle der KESB. Je nach Klinik oder Einrichtung herrsche im Moment nämlich eine andere Herangehensweise, wie dies bei den 13 KESB auch der Fall sei. Es gibt Fachleute, die sich aus diesem Grund eine einzige, für den Kanton zentrale KESB wünschen. Dann gäbe es, so die Begründung, eine einheitliche Grundhaltung, eine einheitliche Strategie. Im Moment gebe es zu grosse Unterschiede zwischen den einzelnen KESB. Ausserdem wird moniert, diese seien "weder mutig noch innovativ".

Zudem wird aus der klinischen Praxis aus qualitätssichernden Gründen häufiger eine Aufhebung oder zumindest eine Lockerung der Schweigepflicht bzw. ein pragmatischer Umgang damit angeregt. Diese sei im Kontext FU in mehrfacher Hinsicht hinderlich und punktuell sogar gefährlich: Erstens benötige der einweisende Arzt die Möglichkeit, am Tag nach einer von ihm ausgelösten Einweisung in der Klinik anzurufen, um sich zu erkundigen, wie es dem Patienten geht. Zweitens würden einweisende Ärzte gern die Austrittsberichte der Kliniken nach einer FU lesen dürfen, um ihre eigene Arbeit zu reflektieren und allenfalls zu justieren, was zum Teil bereits heute so durchgeführt wird. Drittens würden sich einweisende Ärzte gerne bei anderen Einrichtungen erkundigen können, ob ein bestimmter Patient bekannt sei, Medikamente nehme, ob etwas zu seinem sozialen Umfeld bekannt sei oder ob weitere relevante Informationen vorliegen. Insgesamt beurteilen mehrere Experten in dieser Hinsicht die Schweigepflicht als kritisch, da diese ja dem Schutz des Patienten dienen sollte, in genannten Fällen sogar schädlich sein könne.¹⁹⁵

Sehr viele Fachleute aus dem Bereich der FU wünschen sich ein breiteres und einfacher verfügbares Angebot an ambulanten bzw. niederschwelligeren Massnahmen, um eine FU nach Möglichkeit bereits vor dem ersten Anordnung vermeiden zu können. Nachteilig würden sich hier die Ressourcenknappheiten auswirken: die finanzielle Situation im Hinblick auf bestehende Angebote und entsprechende personelle Ressourcen, die zeitliche im Hinblick auf Notfallsituationen, in denen die Einleitung einer FU "einfach weniger lang daure" als ein Beratungsgespräch, in welchem nach Alternativen zur Klinikeinweisung gesucht werde. Man könnte sich spezifische mobile Kriseninterventionsteams vorstellen,

¹⁹⁵ Z.B. Doppelmedikation, fehlende Feedbackschleife für das eigene Qualitätsmanagement.

die in prekären Situationen durch ihren speditiven und stützenden Einsatz evtl. eine FU verhindern könnten. Ebenfalls wird eine Instanz bzw. Interventionsmöglichkeit, die in ihrer Intensität und Einschränkung zwischen FU und Beistandschaft angesiedelt sei, angeregt.

Eine Möglichkeit zur Senkung der FU-Quote sieht ein Chefarzt einer psychiatrischen Klinik ebenfalls in ambulanten Krisenteams. Von allgemeinpraktizierenden Notfallärzten sei immer wieder zu hören, wie verunsichert sie sich in der konkreten Situation fühlten. Obwohl sie bei guter Dokumentation keine rechtlichen Folgen fürchten müssten, fühlten sie sich verantwortlich, wenn sie auf eine FU verzichteten und sich jemand später das Leben nehme. Dazu komme noch der Druck des Umfelds und der Polizei – es werde dem Arzt also sehr viel abverlangt. Würden stattdessen ein Psychiater und eine Pflegefachperson ausrücken, liessen sich Notfallsituationen niederschwelliger entschärfen und ohne Zeitdruck klären.

Manche Experten schlagen vor, man solle zur Reduktion der FU-Zahlen über die Landesgrenzen hinausschauen. Es brauche mehr und neue Ideen, man müsse neue Wege gehen. Als mögliche sinnvolle Massnahmen kämen z.B. Ansätze aus der intermediate Care in Frage. Für vor- und nachgelagerte Behandlungen und mobile Care Teams sollten entsprechende Strukturen und Finanzierungsmöglichkeiten geschaffen werden. Zugleich wird jedoch auch gesehen, dass das Vorhalten eines solchen Angebotes erfahrungsgemäss sehr teuer sei.

Das Bedrohungsmanagement der Polizei wünscht sich konkret, früher involviert zu werden und nicht erst, wenn auf strafrechtlicher Seite schon viel vorgefallen sei. Auch von den Kliniken wünscht sich die Polizei eine optimierte Kommunikation. Sobald sich ein psychiatrischer Notfallzustand beruhige, werde der Patient häufig entlassen, ohne dass die KESB eingeschaltet werde. Da die meisten Betroffenen nach wenigen Tagen wieder aus der Klinik entlassen würden, gehe dann polizeilich alles von vorne los.

Es sei schon vorgekommen, dass die Klinik zeitgleich mit dem Entlassungsbericht, in dem stehe, dass weder Selbst- noch Fremdgefährdung bestehe, eine Fremdgefährdungsmeldung an die Polizei eingehe. Die Polizei wäre froh, wenn diese Meldung ein paar Tage früher käme "oder wenn die Klinik so jemanden gar nicht entlassen würde."

Es gebe aber bereits auch ein funktionierendes Gefäss mit Teilnehmenden der KESB, Bedrohungsmanagement, Kliniken, Forensik der PUK, Justizvollzug und Wiedereingliederung, der Staatsanwaltschaft und dem KSA um sich u.a. zum Umgang mit gewaltbereiten Personen kontinuierlich und konstruktiv auszutauschen.¹⁹⁶

Wiederholt äussern Experten auch die Kritik, eine FU werde gelegentlich als "Lückenbüsser" für fehlende Möglichkeiten in Strafvollzug, Massnahmenvollzug und Forensik gesehen und benutzt.¹⁹⁷ Man vermische eine medizinische mit einer disziplinarischen Massnahme. In diesem Zusammenhang ist u.a. auf die klärenden Empfehlungen zur Zusammenarbeit ausgearbeitet durch den Justizvollzug und Wiedereingliederung, die KPV und den VBZH vom 1. Januar 2019 hinzuweisen.¹⁹⁸

Im Zusammenhang mit diesem Thema schlägt ein Experte vor, dass eine Änderung des EG KESR eine Beschwerdemöglichkeit für Kliniken vorsehen sollte, die eine behördlich angeordnete FU für einen gewaltbereiten Patienten vollziehen müssen.¹⁹⁹ Aktuell könnten sich nur der Patient selbst und nahe Angehörige beschweren, die Klinik sei insbesondere in Bezug auf entsprechend angelegte Daueraufenthalte ohne formal relevante Einwirkungsmöglichkeiten.

Exkurs: Modell Basel-Stadt

Die Abteilung Sozialmedizin der Stadt Basel ist u.a. zuständig für die FU. Das Team besteht aktuell aus acht Ärzten mit insgesamt 550-600 Stellenprozenten, welche die Pikettdienste untereinander aufteilen. Jeder Pikettarzt behandelt im Bereich FU je nach Beschäftigungsgrad ca. 50 bis 100 Fälle pro Jahr. Gesamthaft ist etwa von 600 bis 700

¹⁹⁶ Vgl. auch Wegleitung der GD betr. Rechtliche Grundlagen für den Informationsaustausch zwischen Polizei, Staatsanwaltschaften und psychiatrischen Kliniken, insbesondere im Zusammenhang mit der Unterbringung und Behandlung gewaltbereiter Personen vom 1. Juni 2016.

¹⁹⁷ Vgl. zur Frage, ob Art. 426 Abs. 1 ZGB eine ausreichende gesetzliche Grundlage dafür bietet, eine FU alleine wegen Fremdgefährdung anzuordnen, FN 68.

¹⁹⁸ Empfehlungen des Amtes für Justizvollzug Kanton Zürich (seit anfangs 2020: Justizvollzug und Wiedereingliederung, vertreten durch Bewährungs- und Vollzugsdienste), der KPV und des VBZH zur Zusammenarbeit, vom 1. Januar 2019 (Version V01.00).

¹⁹⁹ Vgl. zum wohl nicht umsetzbaren Anliegen Art. 450e ZGB und BSK ZGB I-DROESE/STECK, Art. 450 N 26.

Einsätze im Jahr auszugehen. Die involvierten Ärzte erwerben dadurch viel Routine im Umgang mit Entscheidungen und Abläufen in Bezug auf FU.

Täglich werden in diesem Team die inhaltlichen und prozessualen Aspekte der aktuellen FU-Fälle kritisch miteinander evaluiert. Dies soll der Entwicklung und Aufrechterhaltung von Sinnhaftigkeit sowie Einheitlichkeit in den Einschätzungen und Abläufen gewährleisten. Dazu kann i.d.R. auf die Austrittsberichte der Kliniken zurückgegriffen werden.

Das amtsärztliche Team der Sozialmedizin in Basel besteht aus Ärzten verschiedener Fachgebiete, wobei keine Psychiater darunter sind. Sie haben zu Beginn keine aufgabenspezifische Weiterbildung und oft auch keine Erfahrung mit FU. Die Weiterbildung erfolge manualisiert und erfahrungsorientiert inhouse und on the job: Einen Monat lang ist ein neu angestellter Arzt bei allen Einsätzen dabei und wird danach noch ca. einen Monat lang begleitet und kann im Pikettdienst jederzeit den Leiter der Abteilung telefonisch kontaktieren.

Neben der FU ist das Team in der Stadt Basel zudem für hygienische Fragen, Schutz der Bevölkerung vor übertragbaren Krankheiten, die medizinische Betreuung von Gefängnisinsassen und die arbeitsmedizinischen Untersuchungen für das Staatspersonal zuständig. In Bezug auf die Zusammensetzung des Teams der sozialmedizinischen Abteilung käme es wegen des Ärztemangels immer wieder zu Rekrutierungsproblemen. Der Pikettdienst zur FU in Basel-Stadt lasse sich nach Einschätzung der dortigen Mitarbeitenden nur bedingt auf ländliche Gebiete übertragen, weil in der Stadt Basel die Vorgabe existiere, spätestens innerhalb einer Stunde vor Ort zu sein, was durch relativ kurze Wege in der Stadt auch umsetzbar sei.

Ein Bericht von Interface zur Aufgabenüberprüfung zur Anordnung von FU im Kanton Basel-Stadt aus dem Jahr 2018²⁰⁰ kommt im Wesentlichen zu folgenden Ergebnissen:

"Alle befragten Personen beurteilen die Zusammenarbeit als gut bis sehr gut oder zumindest und in den meisten Fällen als problemlos. Der persönliche Austausch wird sehr geschätzt. Das Merkblatt habe dazu geführt, dass die Abläufe nun für alle beteiligten Akteure klar seien. (...) Das Fachwissen der Amtsärzteschaft wird durch die Befragten

²⁰⁰ Interface, Aufgabenüberprüfung zur Anordnung fürsorglicher Unterbringungen im Kanton Basel-Stadt, vom 14. Dezember 2018.

insgesamt als gut beurteilt. Aufgrund der geringen Anzahl an anordnungsberechtigten Personen entwickeln die Ärztinnen und Ärzte (...) schnell eine Routine bezüglich der Anordnungspraxis. (...) Die Einschätzung, ob eine FU nötig ist, sei heute weniger stark personenabhängig als früher. Dies habe mit dem direkten Austausch zwischen den beteiligten Akteuren und dem schriftlichen Festhalten in den Akten zu tun. (...) Zudem werden die Bestrebungen der MD²⁰¹ für eine möglichst einheitliche Anordnungspraxis geschätzt. Wichtig sei, dass Weiterbildungen angeboten würden, damit die Amtsärztinnen und Amtsärzte immer auf dem neusten Stand seien. (...) Im Kanton Basel-Stadt werden die Kosten, die durch die Abklärung der Notwendigkeit einer amtsärztlichen FU entstehen, grundsätzlich durch den Kanton übernommen. Wenn jedoch zusätzlich Notfallpsychiater beigezogen werden, bezahlt dies der Patient bzw. dessen Krankenkasse. (...) Die Gesamtbeurteilung des Baselstädtischen FU-Systems fällt bei den meisten Befragten positiv aus. Es sei im schweizweiten Vergleich vorbildlich."

²⁰¹ Medizinische Dienste Basel-Stadt.

6. Gesamteindruck Evaluation

6.1 Vorbemerkungen

Der vielfältige methodische Ansatz der Evaluation und die vergleichsweise breit angelegte Datenerhebung erlauben es, ein möglichst umfassendes Bild des Kindes- und Erwachsenenschutzes im Kanton Zürich zu zeichnen. Nichtsdestotrotz unterliegen die Ergebnisse der Evaluation auch einigen Einschränkungen, welche bei der Interpretation der Resultate zu beachten sind.

Zum einen machen es die grossen Unterschiede zwischen einzelnen Organisationen und Regionen im Kanton Zürich und innerhalb derselben schwierig, Vergleiche zu ziehen, generalisierte Aussagen zu machen und Empfehlungen abzugeben. Aufgrund der unterschiedlichen lokalen Gegebenheiten betonten dann auch viele Befragte, dass in den Gesprächen lediglich die persönliche Perspektive wiedergegeben werden könne. Dies ist bei der Generalisierbarkeit der erhobenen Daten zu berücksichtigen. Zum anderen wurden zwar alle KESB befragt. Aufgrund des begrenzten Ressourcen- und Zeitrahmens der Evaluation musste jedoch bei den übrigen Akteuren eine Auswahl getroffen werden. Auch die Anzahl der überprüften Rechtsmittelentscheide musste beschränkt werden. Vor diesem Hintergrund war es nicht möglich, sämtlichen Fragestellungen im Zusammenhang mit der Umsetzung des EG KESR mit der gleichen Bearbeitungstiefe nachzugehen. Gleichwohl können aus der Evaluation wertvolle Schlüsse für die Weiterentwicklung des Kindes- und Erwachsenenschutzes gezogen werden.

Darüber hinaus sind auch der Vergleichbarkeit mit der Lage zu früheren Zeitpunkten und somit einer Abbildung von zeitlichen Entwicklungen Grenzen gesetzt, was u.a. auf eine ungenügende Datengüte vor dem Inkrafttreten des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts zurückzuführen ist. Insbesondere eine direkte Gegenüberstellung der Situation vor und nach der Einführung des EG KESR anhand von Kennzahlen war dadurch nicht möglich.

Des Weiteren ist die Art der Kontaktierung im Rahmen der Online-Datenerhebung als limitierender Faktor zu nennen. In einigen Fällen war eine direkte Kontaktaufnahme mit

den Befragten nicht möglich, weshalb diese indirekt über Vorgesetzte oder Dritte²⁰² erfolgte. Entsprechend konnte nicht kontrolliert werden, ob die Teilnahmeeinladung alle vorgesehenen Adressaten auch wirklich erreicht hat. Dadurch lassen sich auch nur bedingt Schlüsse auf die Rücklaufquoten ziehen.

Zuletzt ist darauf hinzuweisen, dass sich die Befragten des Rahmens der Evaluation durchaus bewusst waren und ihre Antworten entsprechend von strategischen Überlegungen gelenkt worden sein könnten. Diese mögliche Instrumentalisierung der Gespräche bildet allerdings keine spezifische Limitation der vorliegenden Untersuchung, sondern lässt sich bei Evaluationsprojekten grundsätzlich anführen.

6.2 Fazit

Insgesamt hinterlässt die Evaluation trotz des schwierigen Umfelds des Kindes- und Erwachsenenschutzes einen positiven Gesamteindruck. Die Online-Befragung zeigt zudem, dass bei einer grossen Mehrheit der KESB-Mitarbeitenden und den befragten Beistandspersonen eine hohe Zufriedenheit herrscht bezüglich ihrer Anstellung, was u.a. auch für das EG KESR als funktionierende gesetzliche Grundlage spricht. Die Online-Umfrage macht darüber hinaus deutlich, dass eine – zum Teil deutliche – Mehrheit der Befragten positiv gegenüber dem Gesetz eingestellt ist. Über alle befragten Anspruchsgruppen hinweg kann tendenziell eine Verbesserung dieser Beurteilung seit der Einführung dieses Erlasses festgestellt werden. Ebenfalls äussert sich eine grosse Mehrheit der Vertreter der KESB, der Berufsbeistandschaften im Erwachsenenschutz sowie der SOD dahingehend, dass die Ziele der Reform²⁰³ im Grossen und Ganzen erreicht worden seien. Dem stimmen auch die Gemeindevertreter tendenziell zu, wobei die Meinungen dazu stärker auseinandergehen als bei den anderen befragten Ansprechpartnern. Die Evaluation macht insbesondere deutlich, dass die Professionalisierung der Behörden umgesetzt wurde und die Abläufe sich seit der Einführungsphase mehrheitlich eingespield haben. Die gesetzlichen Regelungen und Umsetzungen zur FU haben sich im Grundsatz bewährt, genau wie sich die untersuchten Verfahrensbestimmungen des EG

²⁰² Z.B. über die Gemeindeglieder im Falle der Sozialvorstehenden.

²⁰³ Massschneidung der Massnahmen; Förderung der Selbstbestimmung; Professionalisierung der anordnenden Behörden.

KESR in der Praxis generell als taugliche Grundlage für die jährlich rund 45'000 durchgeführten Verfahren im Kanton Zürich erwiesen haben. Auch die tägliche Zusammenarbeit zwischen der KESB und den Beistandspersonen im Kindes- und im Erwachsenenschutz funktioniert mehrheitlich gut.

Entsprechend wird das EG KESR weder grundsätzlich infrage gestellt noch wird der Wunsch nach einer Totalrevision geäußert. Diskussionsbedarf, Kritikpunkte und Unklarheiten bestehen vielmehr in Bezug auf konkrete Einzelthemen, die sich im vorliegenden Bericht aufzeigen liessen. Wenn auch die Meinungen hinsichtlich konkreter Lösungen divergierten, liess sich in Bezug auf diese einzelnen Themen doch das weitverbreitete Bedürfnis nach Klärung und Veränderung ausmachen. Der konkrete Handlungsbedarf wird Gegenstand weiterer politischer Debatten sein müssen, für welche die vorliegende Evaluation als Grundlage dienen soll. Dabei bietet sich nach sieben Jahren Praxis eine Teilrevision an, welche insbesondere die Verbesserung der bereits bestehenden Regelungssubstanz zum Gegenstand haben müsste. Darüber hinaus sollte eine Teilrevision von den bereits getroffenen Begleitmassnahmen²⁰⁴ flankiert werden, zeigt sich in der Evaluation doch ebenfalls, dass ein wirksamer Kindes- und Erwachsenenschutz in hohem Masse vom gelebten Miteinander der Akteure abhängt.

²⁰⁴ Z.B. Zusammenarbeit in den verschiedenen Gremien, die Pflege des informellen Austausches etc.

7. Handlungsfelder und Empfehlungen

In diesem Kapitel werden zentrale Bereiche, in denen Optimierungsbedarf festgestellt wurde, sowie entsprechende Empfehlungen dargestellt.²⁰⁵ Die einzelnen Handlungsfelder sind das Resultat einer kritischen Würdigung, die in Anbetracht der mehrheitlich qualitativen Natur der Befragung nicht schlicht der Mehrheitsmeinung folgt, sondern die vorgebrachten Positionen gesamthaft einordnet und bewertet. Empfehlungen zu einzelnen Themen werden dann ausgesprochen, wenn sich eine Änderung der gesetzlichen Grundlage aufdrängt. Dasselbe gilt für den Fall, dass Probleme bei der Umsetzung des Gesetzes bestehen, aus welchen sich ein konkreter Handlungsbedarf ableitet. Wenn dies nicht der Fall ist, aber trotzdem Klärungsbedarf besteht, ist im betreffenden Bereich lediglich davon die Rede. Gegebenenfalls werden verschiedene mögliche Handlungsansätze aufgezeigt. Auf Empfehlungen wird auch dann verzichtet, wenn zwar ein Änderungsbedarf an sich ausgewiesen ist, jedoch auch gewichtige Argumente gegen ein gesetzgeberisches Tätigwerden sprechen. In diesem Fall wird der Verzicht auf das Aussprechen einer Empfehlung entsprechend begründet.

7.1 Handlungsfeld I: Vereinheitlichung

Die Resultate der Evaluation verdeutlichen, dass sowohl die gewählte Dezentralisierung als auch eine kantonale Organisation Vor- und Nachteile mit sich bringen. Vielerorts scheinen sich die verschiedenen Ansprechpartner mit der dezentralen Lösung arrangiert zu haben, auch wenn man eine solche bei der Einführung des Gesetzes evtl. nicht bevorzugt hatte. Die Klärung von Rollen, Zuständigkeiten und Abläufen hat viel Aufwand in Anspruch genommen und ist mittlerweile in den meisten KESB-Kreisen erfolgt. Auch die Trägerschaftsmodelle haben sich grossmehrheitlich bewährt. Insofern scheint die von einigen Ansprechpartnern getätigte Äusserung, wonach der Nutzen einer Kantonalisierung die Kosten einer entsprechenden Umstrukturierung nicht rechtfertigen würde, nachvollziehbar. Bedenken, dass bei einer Kantonalisierung lokale Gegebenheiten zu wenig berücksichtigt werden könnten und auch eine kantonale Lösung die Einheitlichkeit im Kanton nicht garantieren würde, stärken diese Argumentation.

²⁰⁵ Vgl. Abbildung 6 am Ende des Kapitels.

Die Evaluation verdeutlicht, dass innerhalb des Kantons gewisse Unterschiede bestehen zwischen den Behörden bezüglich Organisation, Abläufen und Grundhaltungen. Mit der den Trägerschaften zukommenden Organisationsautonomie, dem teilweise damit zusammenhängenden Spielraum bei der Definition der Abläufe sowie dem grundsätzlich sehr grossen Ermessensspielraum der KESB im KESR gehen gewisse Ungleichheiten definitionsgemäss einher. So wurde im Rahmen der Datenerhebung von Seiten der KESB-Präsidiien – abgesehen von einigen Befürwortern einer Kantonalisierung – mehrheitlich kein grosses Bedürfnis nach Vereinheitlichung festgestellt. Die einzelnen Behörden schätzen den bestehenden Spielraum. Diese Flexibilität sollte im Sinne der Berücksichtigung lokaler Gegebenheiten auch nicht zu stark eingeschränkt werden. Allerdings ist die von einer relevanten Minderheit geäusserte Besorgnis hinsichtlich der Wahrung der Rechtsgleichheit ernst zu nehmen, wenn auch nicht zu dramatisieren. Es wird empfohlen, etwaige Unklarheiten in der Auslegung des EG KESR auszuräumen und im Sinne der Vergleichbarkeit der Behörden sowie der Aussenwahrnehmung einheitliche Grundhaltungen, Abläufe und Standards wo immer und soweit wie möglich zu fördern.

Die von der KPV veröffentlichten Kennzahlen, die KOKES-Statistiken und die jährlichen Berichte der Aufsichtsbehörde sind in diesem Zusammenhang positiv zu erwähnen und tragen einen wesentlichen Anteil zur Vergleichbarkeit zwischen den KESB im Kanton bei. Zudem existiert eine Vielzahl an Empfehlungen, Leitfäden und Zusammenarbeitspapieren im Kanton und seitens der KOKES. Aufgrund der fehlenden Verbindlichkeit dieser Arbeitshilfen ist deren Wirksamkeit mit Blick auf die Förderung der Vereinheitlichung im Kanton jedoch begrenzt. So bestehen zwischen den KESB oftmals Unterschiede bei der Umsetzung. Der KPV als Verein kann keine Weisungsbefugnis zukommen. Mit Bezug auf die Praxis der Aufsichtsbehörde weist eine Minderheit der KESB-Vertreter darauf hin, dass sie über eine entsprechende Weisungsbefugnis verfüge und diese intensiver wahrnehmen sollte. Den Umstand, dass sich Empfehlungen und Weisungen auf Seiten der KESB nicht konsequent umsetzen lassen, bemängelt auch das AJB explizit. Dazu gilt allerdings festzuhalten, dass der Handlungsspielraum der Aufsichtsbehörde in dieser Hinsicht sowohl durch den bestehenden rechtlichen Rahmen als auch die Berücksichtigung der Unabhängigkeit der Behörden eingeschränkt ist. Insbe-

sondere steht es der Aufsichtsbehörde nicht zu, offene Rechtsfragen verbindlich zu beantworten. Des Weiteren steht die Forderung nach verbindlichen Weisungen im Widerspruch zum gesetzlich vorgesehenen Spielraum, den die einzelnen Behörden grundsätzlich sehr schätzen. Hier zeigt sich ein gewisses Paradox, wünschen doch viele Befragte mehr Leitplanken, nutzen die gegebenen dann aber nicht konsequent. Dennoch sind die bestehenden Unsicherheiten ernst zu nehmen. Zu offenen Rechts- und Auslegungsfragen könnten Stellungnahmen oder Kurzgutachten eingeholt werden.²⁰⁶ Damit verbunden würde ein Kommentar zum EG KESR – forciert oder unterstützt durch den Kanton – die Praxis wohl vereinfachen.

Zusammenfassend macht die Evaluation deutlich, dass der Förderung der Vereinheitlichung auf Seiten der KESB in verschiedener Hinsicht Grenzen gesetzt sind. Nichtsdestotrotz konnten im Rahmen der Datenauswertung einige Teilbereiche ausgemacht werden, die sich für eine Vereinheitlichung anbieten. Diese sind im Folgenden dargestellt.

7.1.1 Erlass einer Gebührenverordnung

Seitens der KPV existieren bereits Empfehlungen zur Gebührenerhebung bei KESB-Verfahren. Diese eigentlich schlanke und unbürokratische Lösung zur Förderung der Einheitlichkeit bzw. der einheitlichen Ermessensausübung in diesem Bereich hat jedoch den Nachteil, dass die Empfehlungen nicht verbindlich sind und nicht in allen KESB-Kreisen einheitlich angewandt werden. Daher wird der Erlass einer verbindlichen kantonalen Verordnung empfohlen, welche auf den bestehenden Empfehlungen aufbauen könnte. Dabei gilt es allerdings zu bedenken, dass sich der damit verbundene Erlassprozess aufwendig und zeitintensiv gestalten dürfte. Neben dem schwer vorhersehbaren politischen Prozess ist weiter zu berücksichtigen, dass auch die Gerichte keiner verbindlichen Gebührenverordnung unterliegen und daher auch insofern keine Einheitlichkeit besteht. Die Gebührenregelungen der Gerichte weisen dabei einen ähnlich weit gefassten Rahmen mit entsprechend unterschiedlicher Umsetzung auf.

Bei der Diskussion der Angemessenheit der Gebühren muss dem besonderen Charakter

²⁰⁶ Diesbezüglich ist darauf hinzuweisen, dass das Verfahrensrecht in nicht unerheblichem Umfang vom Bundesrecht geprägt ist und eine reichhaltige Lehre und Rechtsprechung bereits besteht.

des Kindes- und Erwachsenenschutzes mit seiner sowohl zivilrechtlichen als auch teilweise öffentlich-rechtlichen Natur Rechnung getragen werden. So wird empfohlen, dass im Kinderschutz i.e.S. keine Gebühren zu erheben sind. Zudem wird empfohlen, dass Gebühren lediglich noch erhoben werden sollen, wenn Kinderbelange zwischen Eltern streitig sind (wie z.B. Besuchsrecht, Obhut, elterliche Sorge). Mit der Erhebung von Gebühren im Kinderschutz besteht die Gefahr, dass sich ohnehin schon konfliktbeladene Situationen weiter verschärfen und damit die Kooperationsbereitschaft der Eltern gefährdet wird.

7.1.2 Einheitliche Aktenaufbewahrung

Bei von PriMa geführten Massnahmen herrscht eine uneinheitliche Handhabung der Zuständigkeiten für die Aktenaufbewahrung nach Abschluss der Massnahme. Während in einigen Kreisen die KESB dafür zuständig ist, fällt diese Verantwortung andernorts den PriMa selber zu. Auch hier bietet sich eine Vereinheitlichung an. Es wird empfohlen, dass die Zuständigkeit für die Aufbewahrung von PriMa-Akten zukünftig bei der KESB liegt.²⁰⁷

Auch bezüglich der im Erwachsenenschutz angewandten Fristen zur Aufbewahrung von Beistandsakten besteht Regelungsbedarf. Während die Aktenaufbewahrung im Kinderschutz von Seiten des AJB konsequent gemäss den in § 61 EG KESR festgelegten Fristen von 100 Jahren für Akten aus Adoptionsverfahren und 50 Jahren für übrige Akten umgesetzt wird, ist dies im Erwachsenenschutz nur teilweise der Fall.²⁰⁸ Der besagte Paragraph bezieht sich nach dessen Wortlaut auf die Aufbewahrung von Verfahrensakten der KESB. Beistandspersonen führen jedoch keine Verfahren, sondern Massnahmen, was als Erklärung für die unterschiedliche Handhabung herangezogen werden kann. Im Sinne der Einheitlichkeit und Klarheit empfiehlt sich diesbezüglich eine Anpassung der Regelung, wobei die vergleichsweise langen Fristen im Sinne der Nachverfolgung auch für Beistandsakten sinnvoll erscheinen. Dabei bleibt zu prüfen, ob die neue Fristenregelung für sämtliche Dokumente gelten soll, oder ob z.B. für die Aufbewahrung von Rechnungen und Belegen kürzere Fristen ausreichend wären.

²⁰⁷ Vgl. zur Zuständigkeit für die Aufbewahrung von Beistandsakten im Kinderschutz nach Abschluss des gesetzlichen Mandates Kap. 4.8 und FN 171.

²⁰⁸ In der Stadt Zürich besteht zwischen der KESB bzw. den SOD sowie dem Stadtarchiv eine Sondervereinbarung: Die KESB übergeben 15 Jahre nach Abschluss des Verfahrens sowie die SOD deren 10 nach Beendigung des gesetzlichen Mandats die Akten dem Stadtarchiv.

Im Rahmen der Diskussion rund um eine einheitliche Regelung der Aufbewahrungsfristen stellt sich auch die Frage nach den Kosten und der Art der Aufbewahrung. Diesbezüglich wird empfohlen, eine gesetzliche Grundlage für die künftige ausschliesslich elektronische Führung und Aufbewahrung der Beistandsakten zu schaffen, was auch die Umsetzung von längeren Aufbewahrungsfristen erleichtern würde. Der mit einer Digitalisierung verbundene finanzielle und administrative Mehraufwand wird durch die Lösung des Platzproblems sowie damit einhergehende Einsparungen von Raumkosten aufgewogen. Zudem dürfte die Aktenführung nach der Umstellung einfacher und insofern auch effizienter sein.

7.1.3 Einheitliche Handhabung und Erfassung der Verfahrenseröffnung

Bei den Gefährdungsmeldungen gilt es zu klären, ab wann diese materiell-rechtlich vorliegen und folglich im System als solche erfasst werden müssen. Damit zusammenhängend sollte geklärt werden, ob und welche Vorkehrungen im Rahmen eines ad acta-Verfahrens erledigt werden dürfen. Auch wenn dies mit einem erheblichen Mehraufwand bei den KESB verbunden wäre, könnten die Praxis der Verfahrenseröffnung sowie die damit verbundenen Datenauswertungen im Sinne der Vergleichbarkeit weiter optimiert werden. Es empfiehlt sich folglich, einheitlich handzuhaben: (a) ab welchem Zeitpunkt ein Verfahren rechtshängig wird und (b) wann und in welcher Form die Betroffenen über das Verfahren zu informieren sind.²⁰⁹ Es wäre ferner zu klären, inwiefern Vorabklärungen entsprechend dem Vorentwurf für ein einheitliches Verfahrensrecht im KESR vorgesehen werden können. Dass sich in deren Rahmen die Rechtshängigkeit wegbedingen lässt, dürfte fraglich sein.²¹⁰

7.1.4 Klärung der Verfahrensordnung

Die Ergebnisse der Untersuchung zeigen, dass der Detaillierungsgrad des EG KESR grundsätzlich als hinreichend erachtet wird. Aus Sicht der befragten Vertreter der Rechtsmittelinstanzen, der Anwaltschaft sowie den Berufsbeistandschaften bedarf es keiner weitergehenden gesetzlichen Regelung des Verfahrens im EG KESR. Trotzdem

²⁰⁹ Vgl. FN 127.

²¹⁰ Vgl. zu den Vorabklärungen FN 127.

besteht diesbezüglich Klärungsbedarf. Zwei Drittel der befragten KESB-Vertreter wünschen sich eine eigenständige Verfahrensordnung. Dieses Anliegen ist aus verschiedenen Gründen nachvollziehbar. Zum einen haben die KESB-Mitarbeitenden die komplizierte Kaskade der Verfahrensbestimmungen tagtäglich anzuwenden, was sich insbesondere für die zahlreichen Nicht-Juristen bei der KESB als anspruchsvoll erweist. Zum anderen könnten mit der Einführung einer eigenständigen und massgeschneiderten Verfahrensordnung weitere Revisionspunkte, die sich in der Evaluation herauskristallisiert haben, adressiert werden. Im Gegensatz dazu würde im Rahmen einer reinen Teilrevision des Verfahrensrechts im EG KESR das komplexe Verfahrensrecht nicht abgelöst, das mit der subsidiär sinngemäss zur Anwendung gelangenden ZPO den Besonderheiten der Verfahren vor den KESB oft nicht vollends gerecht wird. Überdies macht die Kaskadenordnung die Rechtsfindung aufwendig, abgesehen davon, dass sie der Rechtssicherheit abträglich ist.

Bezüglich des Ablaufs von (mündlichen) Verhandlungen scheinen Unklarheiten und Differenzen zu bestehen. Es sollte geklärt werden, wie sich Verfahrensabläufe ganz konkret gestalten, welche Aufgaben und Rechte Verfahrensvertretungen zukommen und wie, d.h. in welcher Form, den Vertretungen, Betroffenen und anderen Beteiligten das Recht zur Stellungnahme gewährt wird. Die Förderung eines einheitlichen Verständnisses scheint ein wichtiges Anliegen zu sein. In Zusammenarbeit mit der Anwaltschaft wäre eine Optimierung des Informationsflusses bezüglich Verfahrensstand, der nächsten Verfahrensschritte und des konkreten Ablaufs der mündlichen Verhandlung angezeigt.

7.1.5 Flexibilität der Eröffnung von Entscheiden gegenüber Kindern

Es zeigt sich, dass die Eröffnung von Entscheiden gegenüber Kindern unterschiedlich gehandhabt wird und nicht immer im Einklang mit dem Gesetzeswortlaut steht. Es wird daher empfohlen, die Vorgehensweise zu vereinheitlichen. Bei einer allfälligen Gesetzesanpassung sind klare Leitplanken zu setzen und gleichzeitig den adäquaten Ermessensspielraum weiterhin zu gewährleisten. So wäre wünschenswert, nicht von fixen Altersgrenzen auszugehen. Zudem ist im Einzelfall zu prüfen, in welcher Form ein Entscheid zuzustellen oder mündlich zu eröffnen ist. Die Handhabung des Ermessens könnte mit Leitfäden und Empfehlungen unterstützt werden.

7.1.6 Vereinheitlichung im IT-Bereich

Die KESB treten gegenüber den Schnittstellenpartnern autonom auf. Dies führt u.a. dazu, dass sie im IT-Bereich mit verschiedenen Programmen arbeiten, was die Zusammenarbeit (z.B. mit der Polizei) erschwert. Eine Vereinheitlichung der Software ist abzuklären, da damit die Zusammenarbeit mit anderen Institutionen sowie der KESB untereinander vereinfacht werden könnte. Dabei ist zu beachten, dass für ein Eingreifen seitens des Kantons in die konkrete Arbeitsorganisation der KESB keine rechtliche Grundlage besteht.

7.1.7 Löhne

Zwischen den einzelnen KESB bestehen verhältnismässig grosse Lohnunterschiede. Ob diese durch Faktoren wie Organisationsgrösse, Ausbildung, Funktion und Berufserfahrung restlos erklärbar sind, bezweifeln einige Befragte, kann anhand der Evaluationsergebnisse jedoch nicht abschliessend beantwortet werden. Auf eine konkrete Empfehlung wird daher verzichtet. Da es sich um die Erfüllung einer kommunalen Aufgabe handelt, kann der Kanton zur Lohnhöhe auch keine Vorgaben erlassen. In dem Sinne sind die diesbezüglichen Unterschiede bis zu einem gewissen Mass auch als Preis eines kommunalen Modells zu verstehen. Auch in anderen Bereichen der kommunalen Verwaltung bestehen unterschiedliche Lohnniveaus zwischen den Gemeinden.

7.2 Handlungsfeld II: Schnittstellen

Die Zusammenarbeit der KESB mit ihren diversen Schnittstellenpartnern ist einer der zentralen und ausschlaggebenden Faktoren für die Gewährleistung eines funktionierenden Kindes- und Erwachsenenschutzes. Die Wirksamkeit des EG KESR hängt massgeblich vom Zusammenspiel der beteiligten Akteure und Institutionen ab. Wie sich in der Evaluation zeigte, kann generell von einer guten Zusammenarbeit gesprochen werden. Dennoch konnten in Bezug auf einzelne Bereiche, Abläufe und Schnittstellen Klärungsbedarf und Optimierungspotenzial ausgemacht werden.

7.2.1 Allgemeine Förderung des Austausches

Es wird empfohlen, die Kommunikation und den Austausch im KESR sowohl bi- als auch multilateral (noch) stärker zu fördern. Die zahlreichen bestehenden Austauschgefässe

sollten dabei besser bzw. intensiver genutzt werden und dort, wo sie noch nicht bestehen, geschaffen werden. Eine Möglichkeit wären gemeinsame Tagungen, insbesondere da sich gezeigt hat, dass persönliche Kontakte ausschlaggebend sind. Durch eine noch stärkere Nutzung von Fortbildungsangeboten auch in fachfremden oder fachübergreifenden Disziplinen²¹¹ könnte zudem das gegenseitige Verständnis gefördert werden. Ein intensiver Austausch zwischen den KESB und ihren Schnittstellenpartnern wäre des Weiteren auch für die Lösung gewisser in der Evaluation identifizierter kleinerer Probleme hilfreich. So könnte man z.B. Erwartungen zum geeigneten Zeitpunkt des Einreichens einer Gefährdungsmeldung ansprechen sowie eine Kategorisierung der Dringlichkeit von Verfahren etablieren. Ebenso sind die informellen Möglichkeiten einer (anonymen) Fallberatung bei Schulen weiter bekannt zu machen. In der Folge wäre auch anzustreben, dass die KESB institutionelle Partner, die Meldung erstatten, standardisiert über den weiteren Verlauf des Verfahrens informieren, wenn diese in irgendeiner Form weiter ins Verfahren involviert bleiben. Zu einem optimierten Zusammenspiel könnte ferner auch eine bessere Erreichbarkeit der KESB ausserhalb der Bürozeiten beitragen. Da ein eigentlicher Pikettdienst der KESB in der Vergangenheit abgelehnt wurde, wären gegebenenfalls alternative Möglichkeiten zu identifizieren.²¹²

7.2.2 Schnittstelle zwischen den KESB und dem AJB

Im Gegensatz zu den unterschiedlichen organisatorischen Strukturen der beiden Akteure, wird die tägliche Zusammenarbeit zwischen der KESB und den Mandatszentren des AJB, insbesondere mit den kjz, nach anfänglichem Klärungsbedarf mittlerweile von beiden Seiten mehrheitlich positiv beurteilt. Probleme ergaben sich in der Vergangenheit vor allem aufgrund unterschiedlicher Auffassungen bezüglich der Pflicht zur Übernahme von Aufträgen der KESB zur Mandatsführung im Kinderschutz.²¹³ Während im Erwach-

²¹¹ Z.B. psychische Störungen für Juristen oder juristische Themen für Sozialarbeiter.

²¹² Immerhin ist diesbezüglich auf die Empfehlung des GAZ zur Erreichbarkeit der KESB in dringenden Fällen hinzuweisen (vgl. FN 186). Weiter ist die Antwort des Regierungsrates auf die Anfrage Astrid Furrer, Rolf Stucker und Martin Farner betr. "Alle KESB sollen über Brückentage geöffnet sein und Anpassung des Polizeigesetzes" zu erwähnen, wonach die KESB neu über Brücken- und Feiertage längstens vier Tage ununterbrochen geschlossen und am 5. Tag während eines Vormittags während drei Stunden telefonisch für die Öffentlichkeit erreichbar sind (RRB Nr. 770/2015).

²¹³ Unterschiedliche Auffassungen bestanden hinsichtlich der Tragweite der §§ 17 lit. b und c KJHG.

senenschutz klar geregelt ist, dass die Gemeinden dafür zuständig sind, dass eine ausreichende Zahl an Berufsbeistandspersonen zur Verfügung steht,²¹⁴ fehlt eine entsprechende Regelung im Kinderschutz. Eine Entspannung der Situation werden die mutmasslich am 1. August 2020 in Kraft tretenden §§ 5a-d KJHV sowie die mit Wirkung auf den 1. September 2020 vorgesehene Stellenplanerweiterung des AJB mit sich bringen.²¹⁵

In der Evaluation wurde die Forderung geäussert, im sensiblen Bereich des Kinderschutzes sei eine § 20 Abs. 1 EG KESR entsprechende Regelung zu schaffen, um sicherzustellen, dass auch für die Minderjährigen genügend Berufsbeistandspersonen zur Verfügung stehen. Sofern der Kantonsrat dem für die notwendige Stellenplanerweiterung des AJB beantragten Nachtragskredit zustimmt, dürfte die Forderung nicht mehr die gleiche Relevanz aufweisen. Im gegenteiligen Fall empfiehlt sich jedoch angesichts des bisherigen Spannungsfeldes, im Kinderschutz eine § 20 EG KESR analoge Regelung zu schaffen, damit auch für die Minderjährigen sichergestellt ist, dass ausreichend Berufsbeistandspersonen zur Verfügung stehen. Indes sollte auch bei einem Inkrafttreten der geänderten KJHV geklärt werden, ob trotz dieser Verordnungsänderung noch gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht.

Ergänzend ist zu klären, ob das gemeinsame Grundlagendokument verbindlicher gestaltet werden kann bzw. ob gewisse Aspekte daraus im EG KESR oder dem KJHG bzw. in der KJHV zu verankern wären.

7.2.3 Schnittstelle zwischen den KESB und den Gemeinden

In der Evaluation wird deutlich, dass sich die Zusammenarbeit zwischen KESB und Gemeinden seit der Einführung in der Tendenz verbessert hat und mittlerweile – auch dank dem gemeinsam erarbeiteten Zusammenarbeitspapier – vielerorts gut funktioniert. Während sich die Zusammenarbeit insbesondere in der Stadt Zürich problemlos gestaltet, bestehen diesbezüglich jedoch gewisse Unterschiede im Rest des Kantons. Gerade bezüglich Kostengutsprachen ist es in der Vergangenheit zu Konflikten zwischen den KESB und den Gemeinden gekommen. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen,

²¹⁴ § 20 Abs. 1 EG KESR.

²¹⁵ Vgl. dazu und zum Inkraftsetzungsvorbehalt sowie zum Vorbehalt der Stellenplanerweiterung Kap. 4.6.2.

dass das geänderte KJG, welches nach aktuellem Stand am 1. Januar 2022 in Kraft treten soll und u.a. eine Vereinfachung der Finanzierung im Kinderschutz zum Ziel hat, Besserung verspricht. Angesichts der Revision wird sich das Mitsprachebedürfnis der Gemeinden voraussichtlich verringern. Es bleibt deshalb abzuwarten, wie sich diese Neuerungen etablieren.²¹⁶

Trotzdem besteht an dieser Schnittstelle Verbesserungspotential. Es wird empfohlen, dieses angesichts der bereits bestehenden Empfehlungen zur Zusammenarbeit nicht mithilfe von zusätzlichen Regelungen, sondern durch ein vermehrtes Augenmerk auf den Austausch und die Kommunikation zwischen Gemeinden und KESB zu adressieren. Auch wenn die Gemeinden als finanzierende Stelle kein Mitspracherecht bei Behördenentscheidungen haben und der Datenschutz bzw. das Kindes- und Erwachsenenschutzgeheimnis einem umfassenden Informationsfluss im Einzelfall im Weg steht, liesse sich durch eine beidseitige Verbesserung des Dialogs auch unter Berücksichtigung dieser Aspekte das gegenseitige Verständnis, der Informationsaustausch und die Transparenz von Behördenentscheidungen fördern. Dies würde sich wiederum positiv auf die Nachvollziehbarkeit und die Akzeptanz von angeordneten Massnahmen auswirken.

Die Einholung eines Amtsberichts erscheint aus Sicht der KESB grundsätzlich sinnvoll, da die Gemeinden so über Verfahren informiert werden und sie teilweise relevante Informationen bereitstellen können. Allerdings sollte geklärt werden, ob hier obligatorische Vorschriften angemessen sind oder ob den KESB nicht vielmehr ein Ermessensspielraum verbleiben sollte. Dies wäre in Anbetracht einer Vielzahl von Fällen, bei denen die Mitwirkung der Gemeinden bereits im Vorfeld als wenig ergiebig und für alle Beteiligten aufwendig erachtet wird, allenfalls angezeigt. Um den Aufwand gering zu halten, könnte man schliesslich auch eine elektronische Übermittlung der Amtsberichte prüfen.

7.2.4 Präzisierungen zur Verfahrensvertretung

Betreffend die Einsetzung von Verfahrensvertretungen besteht bezüglich deren konkreter Dauer teilweise Klärungsbedarf. So besteht bezüglich Anfang und Ende von Verfahrensvertretungen zwar eine KPV-Empfehlung für den Kinderschutz. In der Praxis kommt

²¹⁶ Vgl. zu § 49 Abs. 5 EG KESR und zum Verzicht des Regierungsrates auf den Erlass einer entsprechenden Verordnung FN 38.

es diesbezüglich aber trotzdem häufiger zu Differenzen. Allenfalls sollten der Inhalt dieser Empfehlung deshalb verbindlich festgelegt werden. Auch zum Umfang der Pflichten von Vertretungen bestehen Unklarheiten. Vertreter der KESB sprechen in diesem Zusammenhang und i.V.m. der generell zunehmenden Einsetzung von Anwälten in KESR-Verfahren von einer eigentlichen "Kostenexplosion". Gleichzeitig stehe der Aufwand für die KESB, Abrechnungen zu prüfen und gegebenenfalls zu korrigieren, in keinem Verhältnis zum Ertrag, der die Entdeckung einer ungerechtfertigten Verrechnung mit sich bringe. Hier wäre zur Klärung z.B. ein Merkblatt ins Auge zu fassen, in dem die Aufwände, welche verrechnet werden dürfen, aufgelistet werden. Solche Standards könnten allenfalls z.B. gemeinsam mit dem Anwaltsverband oder der Kinderanwaltschaft Schweiz etabliert werden.

7.3 Handlungsfeld III: Qualitätssicherung KESB

Was die Qualitätssicherung bei den KESB betrifft, ergibt sich aus der Evaluation sowohl mit Blick auf die Auslastung der Behörden als auch der gesetzlichen Vorgaben für die Ernennung von Behördenmitglieder Diskussionsbedarf. Aufgrund der Evaluationsergebnisse wird zum Erfordernis der Nationalität²¹⁷ kein Handlungsbedarf festgestellt. Demgegenüber sind die Vorgaben zu den Fachbereichen, die in jeder KESB vertreten sein müssen,²¹⁸ und jene zu den Ausbildungsabschlüssen²¹⁹ differenzierter zu betrachten.

Kein Handlungsbedarf ist im Übrigen zu § 10 EG KESR auszumachen, der festhält, dass die Mitglieder und Ersatzmitglieder der KESB an keine Weisungen gebunden sind.

7.3.1 Zusammensetzung der KESB und Besetzung des Spruchkörpers für Kollegialgeschäfte

Das EG KESR regelt, dass der KESB zwingend Mitglieder mit Fachwissen in den Bereichen Recht und Soziale Arbeit angehören. Zusätzlich muss zwingend ein Mitglied mit Fachwissen in einer dritten Disziplin in der Behörde vertreten sein.²²⁰ Gemäss dieser

²¹⁷ § 6 Abs. 1 EG KESR.

²¹⁸ § 4 Abs. 2 EG KESR.

²¹⁹ § 6 Abs. 2 EG KESR.

²²⁰ § 4 Abs. 2 EG KESR.

Regelung gehören der KESB neben Juristen und Sozialarbeitern Mitglieder an mit Fachwissen in den Bereichen Pädagogik, Psychologie, Gesundheit oder Treuhandwesen. Bei Entscheiden im Kollegium müssen gemäss § 9 Abs. 1 EG KESR jedoch lediglich je ein Mitglied aus den Fachbereichen Recht und Soziale Arbeit mitwirken.

Die Regelung, wonach die Fachbereiche Recht und Soziale Arbeit bei Entscheiden im Kollegium zwingend vertreten sein müssen, scheint sich bewährt zu haben. Es steht ausser Frage, dass in einer gerichtsähnlichen Behörde der Fachbereich Recht zwingend vertreten sein muss, um den formellen Belangen der Entscheide gerecht zu werden. Angesichts der Einschätzung komplexer sozialer Systeme und Problemlagen ist auch der zwingende Einbezug Sozialer Arbeit sinnvoll. Einige Präsidien fordern diesbezüglich, dass bei Kollegialentscheiden künftig lediglich der Fachbereich Recht zwingend vertreten sein solle und die zweite Disziplin geöffnet werde. Dies hätte den Vorteil, dass die KESB bei der Zusammensetzung der Spruchkörper an Flexibilität gewinnen würden und entsprechend besser und schneller auf unvorhergesehene Ausfälle einzelner Behördenmitglieder reagieren könnten. Allerdings wären bei einer entsprechenden gesetzlichen Lockerung Konstellationen im Spruchkörper möglich, welche eine Abdeckung des wichtigen sozialen Aspekts im Kindes- und Erwachsenenschutz nur noch bedingt gerecht werden. Damit würde die Interdisziplinarität der Spruchkörper weiter eingeschränkt. Daher wird auf eine Empfehlung zur Änderung von § 9 Abs. 1 EG KESR verzichtet.

Die Besetzung der dritten Profession gemäss § 4 Abs. 2 EG KESR hat in der Vergangenheit vereinzelt Probleme bereitet und in einigen Behörden werden diesbezüglich zukünftig Rekrutierungsprobleme erwartet. Vor diesem Hintergrund scheint eine Erweiterung des bestehenden Spielraums sinnvoll. Bereits im Rahmen des geltenden Rechts legt die Aufsichtsbehörde die §§ 4 Abs. 2 und 6 Abs. 2 EG KESR grosszügig aus. So kann z.B. nach der neuesten Praxis des GAZ ein Abschluss in Sozialpädagogik auch unter den Fachbereich Pädagogik subsummiert werden, womit die KESB (bzw. die Ernennungsorgane) bei der Besetzung der dritten Disziplin im Spruchkörper mehr Spielraum erhalten. Sodann lässt die Aufsichtsbehörde neben den gesetzlich vorgesehenen Ausbildungsabschlüssen de lege lata auch qualifizierte Weiterbildungsabschlüsse zu.²²¹

²²¹ Z.B. MAS Sozialarbeit und Recht der Hochschule Luzern.

Es wird jedoch empfohlen, diese nachvollziehbare Praxis im Interesse der Rechtssicherheit durch eine Gesetzesanpassung im EG KESR abzubilden. Denkbar wäre etwa, die dritte Disziplin ganz zu öffnen und qualifizierende Weiterbildungen und entsprechende Erfahrung im Bereich Kindes- und Erwachsenenschutz als ausreichende Voraussetzung zu definieren. Eine solche Regelung wäre angesichts der zunehmenden Bedeutung von Weiterbildungsangeboten wie CAS und MAS stärker an der Praxis orientiert als die Definition von Disziplinen. Allerdings müssten zur Umsetzung dieser Regelung auch die Vorgaben zu den Ausbildungsabschlüssen gemäss § 6 Abs. 2 EG KESR angepasst werden, da die zurzeit geltende Voraussetzung eines tertiären Abschlusses nicht mit der vorgeschlagenen Lockerung kompatibel wäre.

Sollte eine entsprechende Gesetzesänderung in Betracht gezogen werden, müsste unabhängig von der gewählten Alternative ein besonderes Augenmerk daraufgelegt werden, dass eine mögliche Lockerung der Vorgaben nicht zu einer Einschränkung der Professionalität und der Interdisziplinarität der Behörden führt.

7.3.2 Anforderungen an die Ausbildung

Die Vorgaben bezüglich des Ausbildungsabschlusses haben sich mehrheitlich bewährt und tragen zur Qualitätssicherung im Kindes- und Erwachsenenschutz bei. Die heutige Regelung lässt ausschliesslich Ausbildungsabschlüsse zu. Neu könnten – wie im vorstehenden Kapitel empfohlen – auch qualifizierende Weiterbildungen als ausreichende Voraussetzung für die Ernennung von Behördenmitgliedern anerkannt werden. Bei einer Änderung von § 6 Abs. 2 EG KESR sind jedoch auch die §§ 4 und 9 EG KESR in die Überlegungen einzubeziehen.

Eine von einzelnen KESB-Präsidien geforderte Verschärfung der Vorgaben wäre hingegen angesichts der erwarteten negativen Auswirkungen auf die Rekrutierung nicht angebracht. Die bestehenden Schwierigkeiten, genügend gute Sozialarbeiter zu finden, würden sich weiter akzentuieren, sollte die Vorgabe eines Abschlusses auf tertiärem Niveau dahingehend spezifiziert werden, dass künftig konkret ein Masterabschluss gefordert wird.

7.3.3 Auslastung der Behörden

Zusammenfassend weisen die Resultate der Evaluation auf eine hohe bis sehr hohe

Auslastung der KESB hin. Jedoch wird auch deutlich, dass sich die hohe Auslastung nicht gezwungenermassen auf die Qualität der Arbeit auswirken muss und im Vergleich zur Anfangsphase tendenziell eine Entspannung festgestellt wurde. Zudem ist zu berücksichtigen, dass – gerade bei Ressourcenfragen – der Evaluationskontext eine gewisse strategische Komponente der Antworten bedingt. Aus diesen Gründen wird auf eine generelle Empfehlung bezüglich Personalaufstockungen verzichtet. Dennoch sollte im Sinne der Qualitätssicherung die weitere Entwicklung der Auslastung in den einzelnen Behörden weiterverfolgt werden. Dabei sollten von Seiten der Trägerschaften genügend Ressourcen bereitgestellt werden. Damit können die KESB auf Ausfälle reagieren, qualitativ ausreichende Abklärungen durchführen und den sozialarbeiterischen sowie rechtlichen Fragestellungen die notwendige Beachtung schenken. Ausserdem ermöglicht ihnen dies, die Kommunikation mit den verschiedenen Ansprechpartnern, insbesondere den Betroffenen, adäquat zu führen.

Zur Entlastung der KESB wird die Schaffung einer Kommunikationsstelle empfohlen, welche für die Kommunikation in Krisensituationen und für Öffentlichkeitsarbeit zuständig ist. Eine entsprechende Stelle könnte z.B. bei der Geschäftsleitung der KPV angesiedelt werden und dazu beitragen, die Wahrnehmung der KESB in der Öffentlichkeit zu verbessern und wichtige Aufklärungsarbeit zu leisten. Sowohl das Verständnis der Bevölkerung und der Zusammenarbeitspartner für die Arbeit der KESB als auch die Rollenklarheit bezüglich der Kommunikation in Krisensituationen könnte dadurch verbessert werden. Diesbezüglich gilt anzumerken, dass seitens des Kantons ein internes Arbeitspapier primär zur Organisation der Kommunikation innerhalb der kantonalen Verwaltung bei Fällen des Kindes- und Erwachsenenschutzes erarbeitet wurde.

Darüber hinaus wird zur Schonung der Ressourcen der KESB empfohlen, gewisse Geschäfte, die für die Rechte der Betroffenen nicht sonderlich einschneidend sind, in den Katalog der Einzelkompetenzen der Behördenmitglieder aufzunehmen. Z.B. bei verfahrensleitenden Entscheiden wie der Einholung von Gutachten oder beim Wechsel von Mandatstragenden aus organisatorischen Gründen wäre eine Einzelzuständigkeit gemäss § 45 EG KESR denkbar.

Des Weiteren kann ein gut ausgebautes Angebot an vorgelagerten Diensten zur Verhinderung von Massnahmen und damit zur Entlastung sowohl der KESB als auch der Berufsbeistandschaften beitragen. Im Kanton Zürich besteht diesbezüglich insgesamt ein breites Angebot an Anlaufstellen. Während sich die Zugänglichkeit der Dienste und die Abstimmung zwischen den verschiedenen Stellen in der Stadt Zürich vorbildlich gestaltet, sollten diese Aspekte im Rest des Kantons im Sinne der Subsidiarität der von der KESB angeordneten Massnahmen weiter gefördert werden. Insbesondere die persönliche Hilfe gemäss SHG scheint noch Potenzial nach oben zu bergen und könnte – zusammen mit anderen niederschweligen Angeboten – insbesondere auch die Problematik rund um den Übergang vom Kindes- in den Erwachsenenschutz entschärfen. Angesichts der einigermaßen grossen Unterschiede zwischen den Gemeinden bei der Erbringung der persönlichen Hilfe wäre ein stärkeres Engagement seitens des KSA hinsichtlich der Klärung der Zuständigkeiten und der Leistungen, welche in diesem Zusammenhang von den Gemeinden zu erbringen sind, empfehlenswert. Dabei sollten auch mögliche Kosteneinsparungen durch das Nicht-Errichten von Massnahmen aufgezeigt werden.

7.4 Handlungsfeld IV: Qualitätssicherung Beistandschaften

Da sich das AJB im Rahmen der Datenerhebung nicht zu allen Themen der Evaluation geäussert hat, beschränkt sich die Datenlage zu einzelnen Fragestellungen im Kinderschutz²²² auf die Angaben der SOD. Bei anderen Fragestellungen²²³ war der Fokus der Evaluation auf den Erwachsenenschutz gerichtet. Die folgenden Empfehlungen beziehen sich somit – wenn nicht anders vermerkt – auf den Erwachsenenschutz, sollten jedoch soweit passend auch für den Kinderschutz geprüft werden.

7.4.1 Auslastung der Berufsbeistandschaften im Erwachsenenschutz

Die hohe Auslastung der Berufsbeistandschaften im Erwachsenenschutz birgt Handlungsbedarf. Forderungen, wie die Erhöhung des PriMa-Anteils auf 40-50% erweisen

²²² Z.B. zur Fachlichkeit der Berufsbeistandspersonen.

²²³ Z.B. zur Mindestgrösse der Berufsbeistandschaften oder Verankerung einer maximalen Fallbelastung für Berufsbeistandspersonen.

sich als zu starr und lösen das Problem nicht. Vielmehr wird eine Verbesserung der Ressourcen seitens der Berufsbeistandschaften empfohlen. Bedenklich stimmt insbesondere, dass über die Hälfte der befragten Berufsbeistandspersonen angeben, dass der Arbeitsaufwand mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen nicht entsprechend den qualitativen Ansprüchen bewältigbar ist. Die Aufstockung der Ressourcen bildet daher eine zentrale Massnahme zur Qualitätssicherung im Erwachsenenschutz und ist durch die zuständigen Trägerschaften entsprechend zu prüfen und gegebenenfalls umzusetzen.

Im Grundsatz wäre eine gesetzliche Verankerung einer maximalen Fallbelastung für Berufsbeistandspersonen im Erwachsenenschutz in diesem Zusammenhang wünschenswert, da den Berufsbeistandschaften dadurch mehr Handhabe in Ressourcenfragen zukäme. Auf eine Empfehlung zur gesetzlichen Verankerung einer maximalen Fallbelastung für Berufsbeistandspersonen wird jedoch verzichtet. Neben den grossen innerkantonalen Unterschieden bezüglich der Organisationsformen, der internen Supportangebote und des Zugangs zu vorgelagerten Diensten unterscheiden sich auch die Fallzahlen, deren Erhebungsmethoden sowie der Anteil komplexer Fälle zwischen den einzelnen Berufsbeistandschaften im Erwachsenenschutz. Eine Festlegung einer maximalen Fallbelastung, welche all diese Unterschiede angemessen berücksichtigt, scheint nicht realistisch. Hinzu kommt, dass sich die Komplexität der Fälle in den letzten Jahren verändert hat und sich wohl weiter verändern wird. Auch der Anteil an Massnahmen, welche von PriMa geführt werden, ist Veränderungen unterworfen und hat Einfluss auf das Portfolio der Berufsbeistandschaften. Beide Aspekte verlangen nach einer gewissen Flexibilität bei der Anpassung der Fallzahlen. Die Orientierung an den bestehenden Richtwerten des VBZH bzw. der KOKES²²⁴ bezüglich maximaler Fallzahlen für Berufsbeistandspersonen im Erwachsenenschutz scheint jedoch aus fachlicher Sicht sinnvoll.

7.4.2 Grösse der Berufsbeistandschaften im Erwachsenenschutz

Angesichts der augenscheinlichen Vorteile von grösseren Diensten und der grossen Un-

²²⁴ Vgl. FN 57 und KOKES-Praxisanleitung Erwachsenenschutzrecht, Rz. 6.19. Die Richtwerte der KOKES werden aktuell überarbeitet und voraussichtlich im Herbst 2020 verabschiedet.

terschiede, die aus Sicht der KESB bei der Zusammenarbeit mit mehreren Berufsbeistandschaften im gleichen Kreis häufig festgestellt werden, läge eine Empfehlung für die gesetzliche Verankerung einer Mindestgrösse von Berufsbeistandschaften im Erwachsenenschutz nahe. Es gilt aber zu bedenken, dass sich das Festlegen einer Mindestgrösse schwierig gestalten würde, was die Zurückhaltung einiger Befragter gegenüber einer gesetzlichen Verankerung erklären kann. Zusätzlich steht der Einführung einer Mindestgrösse die Tatsache gegenüber, dass sich mittlerweile vielerorts die Abläufe eingespielt haben und sich die Zusammenarbeit auch mit mehreren kleineren Berufsbeistandschaften positiv gestalten kann. Die Qualität von kleinen Diensten scheint also in den meisten Fällen durchaus gegeben, ist jedoch stark personenabhängig und entsprechend anfällig. Auf nationaler Ebene erarbeitet die KOKES zurzeit Empfehlungen zur organisatorischen Ausgestaltung von Berufsbeistandschaften mit Vorgaben zu Mindestgrössen. Diese Empfehlungen sollen im Herbst 2020 vorliegen. Aus diesem Grund wird von einer solchen für Mindestgrössen bezogen allein auf den Kanton Zürich abgesehen.

Als Alternative zu einer nur schwer definierbaren Mindestgrösse wäre eine gesetzliche Vorgabe dahingehend zu prüfen, wonach es pro KESB-Kreis jeweils nur eine Berufsbeistandschaft gibt. Durch die Reduktion auf jeweils eine Schnittstelle würde der Aufwand für Absprachen und Übertragungen reduziert und die Zusammenarbeit erleichtert. Deckungsgleiche Perimeter würden auch im Kinderschutz seitens des AJB begrüsst werden. Allerdings ist zu bedenken, dass eine entsprechende Gesetzesänderung bei kleineren Berufsbeistandschaften im Erwachsenenschutz auf Widerstand stossen würde, wie die Aussagen mehrerer Interviewpartner stellvertretend zeigen.

Sollte im Zusammenhang mit der Grösse der Berufsbeistandschaften im Erwachsenenschutz von einer Regelung abgesehen werden, ist zumindest abzuklären, ob durch die Einführung von Mindestpensen für Berufsbeistandspersonen dem Problem der mangelnden Erreichbarkeit, insbesondere von kleinen Diensten, entgegengewirkt werden kann.

7.4.3 Vorgaben an Berufsbeistandschaften im Erwachsenenschutz

Neben der Aufstockung der Ressourcen und einer etwaigen Anpassung der Grösse der Perimeter der Berufsbeistandschaften kann im Sinne der Qualitätssicherung auch an

den gesetzlichen Vorgaben für Berufsbeistandspersonen im Erwachsenenschutz angesetzt werden. Die Tatsache, dass im neuen KESR die Professionalisierung stark auf die neu gegründeten KESB fokussiert und andere Akteure, insbesondere die Berufsbeistandschaften, vernachlässigt wurden, war im Rahmen der Experteninterviews und persönlichen Interviews verschiedentlich Thema. Insbesondere die Mehrheit der KESB-Vertreter, aber auch einige Leiter von Berufsbeistandschaften wünschen sich eine Verankerung von fachlichen Anforderungen für Berufsbeistandspersonen. Mehrere Befragte äussern sich gegenüber gesetzlichen Vorgaben für Mandatstragende im Erwachsenenschutz jedoch kritisch und verweisen auf die grossen Unterschiede zwischen den einzelnen Diensten, welche im Rahmen von gesetzlichen Regelungen nur schwer berücksichtigt werden können. Zudem kann die Festlegung von fachlichen Anforderungen für Berufsbeistandspersonen nicht unabhängig von der Diskussion um die Grösse der Berufsbeistandschaften erfolgen. Auch unter Berücksichtigung dieser Aspekte lassen sich anhand der Evaluationsergebnisse jedoch konkrete Empfehlungen ableiten, welche im Folgenden dargestellt werden.

7.4.3.1 Weiterbildungspflicht

Analog zur Regelung für KESB-Mitglieder²²⁵ wird empfohlen, dass sich auch Berufsbeistandspersonen regelmässig weiterbilden müssen. Durch eine gesetzliche Verankerung würden die Trägerschaften der Berufsbeistandschaften einerseits mehr in die Pflicht genommen, hätten andererseits aber auch mehr Handhabe, wenn es um die Finanzierung der Weiterbildungen geht. Die Erfüllung der Weiterbildungspflicht sollte dabei von den Trägerschaften als Arbeitgeberinnen der Berufsbeistandspersonen überwacht werden.

7.4.3.2 Einrichtung einer juristischen Beratungsstelle

Während die Mandatspersonen im Kinderschutz vom RRD in juristischen Belangen unterstützt werden, fehlt eine entsprechende Stelle im Erwachsenenschutz. Abgesehen von grösseren Diensten wie den SOD können dabei die meisten Berufsbeistandschaften nicht auf einen internen juristischen Fachsupport zurückgreifen, was bei den zuständigen KESB zu einem Mehraufwand hinsichtlich der Beratung in rechtlichen Fragen führt.

²²⁵ § 11 Abs. 1 EG KESR.

Eine Regelung, wonach in jeder Berufsbeistandschaft zwingend der Fachbereich Recht vertreten sein muss, wäre angesichts der geringen Grösse einzelner Dienste jedoch wenig praxistauglich. Daher wird empfohlen, eine z.B. bei einer KESB-Trägerschaft angesiedelte juristische Beratungsstelle einzurichten, welche den Berufsbeistandschaften im Erwachsenenschutz bei Bedarf zur Beratung in juristischen Belangen zur Verfügung steht. Dadurch könnte ein Beitrag sowohl zur Qualitätssicherung bei den Berufsbeistandschaften als auch (indirekt) zur Entlastung der KESB geleistet werden.

7.4.4 Unterstützung der PriMa

Die Zusammenarbeit zwischen KESB und PriMa beurteilen beide Seiten grösstenteils als gut. Die Betreuung und Begleitung der PriMa kann sich jedoch insbesondere in Einzelfällen ressourcen- und zeitintensiv gestalten. Die Mehrheit der Behörden verfügt bereits über eine Fachstelle zur Unterstützung und Begleitung der PriMa. Da sich dies bewährt hat, wird empfohlen, dass auch in den übrigen KESB der Bedarf nach einer solchen Stelle geprüft wird, nicht zuletzt vor dem Hintergrund von Art. 400 Abs. 3 ZGB und zur Vermeidung von Haftpflichtfällen.

7.5 Handlungsfeld V: Instanzenzug

Der kantonale Instanzenzug im KESR war ein zentrales Thema der vorliegenden Evaluation. Es zeigt sich deutlich, dass der Status Quo bei einer grossen Mehrheit der Beteiligten Unzufriedenheit vorherrscht, weshalb dieser nicht ohne Weiteres beibehalten werden sollte. Es gilt deshalb, erneut zu diskutieren und zu entscheiden, ob der Bezirksrat als Beschwerdeinstanz beizubehalten oder ob allenfalls nicht doch das Bezirksgericht als erste Instanz für alle KESR-Belange zu etablieren ist. Auf der Grundlage der Ergebnisse der Evaluation lässt sich Letzteres empfehlen. Wird an der Rolle der Bezirksräte festgehalten, sollten jedoch verschiedene Massnahmen zur Verbesserung der Situation in Betracht gezogen werden. Diesfalls sollten angemessene Ressourcen bereitgestellt werden, um die Verfahrensdauer zu verkürzen. Insgesamt sollte eine Reform im Zeichen der weiteren Professionalisierung stehen und damit im Einklang mit den Zielen der damaligen Revision des KESR.

7.5.1 Ablösung oder Professionalisierung der Bezirksräte

Wie bereits einleitend festgehalten, stellt sich die Frage, ob die Bezirksgerichte als alleinige erste Beschwerdeinstanzen etabliert werden und damit die Bezirksräte ablösen sollen. Die meisten Befragten beurteilen den heutigen Zustand kritisch, da die teilweise nach wie vor mit Laien besetzten Bezirksräte als Beschwerdeinstanz für die professionalisierten KESB als problematisch erachtet werden. In Kombination mit den mangelnden Ressourcen der Bezirksräte führt dies mitunter zu einer unangemessenen Verfahrensdauer, die im KESR nicht ohne Weiteres hinzunehmen ist.²²⁶ Sollte an den Bezirksräten festgehalten werden, so ist zu empfehlen, Massnahmen zu deren weitergehenden (juristischen) Professionalisierung einzuleiten sowie zusätzliche Ressourcen bereitzustellen.

7.5.2 Aufsicht über die Bezirksräte

Falls die Bezirksräte weiterhin als erste gerichtliche Beschwerdeinstanz gegen KESB-Entscheide amten sollten, ist Folgendes zu berücksichtigen: Mit RRB Nr. 886/2019 vom 25. September 2019 hat der Regierungsrat ein Aufsichtskonzept über die Bezirksbehörden verabschiedet, welches die Zuständigkeiten für die Aufsicht und die Aufsichtsinstrumente konkretisiert. Im fraglichen RRB wird der Aufgabenbereich des KESR nicht von der Aufsicht ausgenommen. Somit übt die mit der Umsetzung des Aufsichtskonzepts beauftragte JI künftig die Aufsicht über die Bezirksräte aus. Im Rahmen der Umsetzungsarbeiten ist zu bedenken, dass für die Wahl der Bezirksräte keine fachlichen Voraussetzungen gelten. Ungeachtet der bewilligten Stellenplanerweiterung²²⁷ ist ausserdem die teilweise sehr lange Verfahrensdauer im Auge zu behalten.

7.6 Handlungsfeld VI: FU

Gesamthaft kann unter Berücksichtigung aller Ergebnisse und Einschätzungen zu den gesetzlichen Regelungen und Umsetzungen zur FU gesagt werden, dass sich dieser

²²⁶ Vgl. auch Parlamentarische Initiative von Silvia Rigoni und Edith Häusler Michel betr. "Bezirksgericht als professionelle Beschwerdeinstanz für alle KESB-Entscheide" (KR 234/2017).

²²⁷ Vgl. FN 151.

Teil des EG KESR grundsätzlich eher bewährt hat.²²⁸ Nach Auswertungen der dargestellten Befunde ergeben sich Empfehlungen zur Überarbeitung des EG KESR für den Bereich der FU. Diese sind im Folgenden dargestellt.

7.6.1 Ärztliche Zuständigkeit und Lern-/Austauschplattform

Die Ergebnisse zu diesem Aspekt zusammenfassend ausgewertet zeigen, dass eine gute bis sehr gute Inhalts- und Prozessqualität in der FU-Anordnungspraxis durch Erfahrung, Routine, kontinuierliche Fortbildung sowie regelhaften Austausch der Anordnenden mit den Arbeitspartnern erreicht werden kann. Dazu wird empfohlen, dass eine zahlenmässig überschaubare und fest definierte Gruppe von Ärzten – im ersten Schritt unabhängig vom "Psychiateranteil" in dieser Gruppe – für Fragen und Anordnungen rund um die FU zuständig wäre. Bei Bedarf könnte diese Gruppe durch Notfallpsychiater unterstützt werden.²²⁹ In der konkreten Umsetzung wird vorgeschlagen, allfälligen Unsicherheits- bzw. Überforderungsgefühlen im akuten FU-Einsatz durch die Möglichkeit des 4-Augen-Prinzips²³⁰ bzw. durch einen Einsatz zu zweit entgegenzuwirken.²³¹ Dabei ist allerdings zu bedenken, dass das heutige System auch aus Kostengründen implementiert wurde und der vorgeschlagene Systemwechsel zu erheblichen Mehrkosten führen würde.

Nichtsdestotrotz birgt das empfohlene – evtl. amtsärztliche – Modell nach den vorliegenden Einschätzungen und Ergebnissen ein hohes qualitätssteigerndes bzw. -sicherndes Potential. Dieses würde sich noch deutlicher entfalten, wenn es mit einer technisch modernen²³² und verbindlichen sowie praxis- und fallorientierten Fortbildungsstruktur verknüpft würde. Entsprechend wird die Einführung einer solchen Lernplattform empfohlen. Diese könnte in einem nächsten Schritt zu einer interdisziplinären und interinstitutionellen Austauschplattform ausgebaut werden. Mit einer solchen verbindlich organisierten und gepflegten kantonalen Plattform FU – vielleicht gemeinsam organisiert und geleitet

²²⁸ Unter der Federführung des Bundesamts für Justiz hat im Herbst 2019 ein Projekt zur Evaluation der Bestimmungen zur FU im ZGB gestartet. Die KOKES ist in die entsprechenden Arbeiten involviert.

²²⁹ Vgl. dazu das Modell Basel-Stadt in Kap. 5.8.

²³⁰ FU-Hintergrunddienst für den diensthabenden FU-Arzt.

²³¹ Vgl. Kap. 7.6.2.

²³² Z.B. e-learning bzw. blended learning.

von KESB und PUK – wäre ein Forum installiert, das neben der theoretischen Kompetenzsicherung auch der stetigen Inhalts- und Prozessevaluation²³³ mittels der gemeinsamen Auswertung aktueller FU-Fälle durch die vertretenen Arbeitspartner dienen könnte. Die in der Plattform vertretenen Arbeitspartner könnten dieses neue Forum für die häufig gewünschte Intensivierung des Austauschs zur FU-Praxis nutzen und diese evtl. auch gemeinsam organisieren und pflegen. Zu denken ist dabei an Vertreter der GD, der KESB, der FU-Ärzte, der psychiatrischen Kliniken, der Polizei etc. Insgesamt könnten damit auch Unzufriedenheiten in Bezug auf Überforderungen oder mangelnde Unterstützung kompensiert werden.

Die evaluierende und qualitätssichernde Fallarbeit könnte pseudonymisiert erfolgen und mittelfristig Teil des Aufbaus einer kantonalen FU-Datenbank werden, die ebenfalls von der Plattform verwaltet wird. Dies wiederum würde die Forschungssituation rund um die FU deutlich erleichtern und verbessern.

7.6.2 Flexiblere Akutangebote zur Vermeidung von FU

Sehr deutlich wird in der Evaluation, dass zur Vermeidung einer FU ein breiteres und niederschwelliges Angebot an ambulanter Krisenintervention als notwendig erachtet wird. Zu denken ist hier insbesondere an eine flexible und akute psychiatrisch-psychotherapeutische Versorgung – nah am Zeitpunkt der Verständigung eines FU-Arztes. Empfohlen wird daher die Etablierung von ärztlich- und pflegerisch-psychiatrischen mobilen Kriseninterventionsteams, die im Bedarfsfall aufsuchend zum Einsatz kommen.²³⁴

Im Sinn der intermediate Care könnten zudem eine flexible Behandlungskette für vor- und nachgelagerte Behandlungen sowie für die mobilen Kriseninterventionsteams mit entsprechenden Strukturen und Finanzierungsmöglichkeiten geschaffen werden.

7.6.3 6-Wochen-Frist

Die im EG KESR festgeschriebene Frist von sechs Wochen bis zur spätestens zu erfolgenden behördlichen Überprüfung einer FU kann grundsätzlich aus fachlicher und auch

²³³ Qualität und Sinnhaftigkeit von FU-Anordnungen, Etablierung einheitlicher Standards zu FU-Anordnungen.

²³⁴ Vgl. auch Postulat von Astrid Furrer, Andreas Daurù und Ruth Frei-Baumann betr. "Fürsorgerische Unterbringungen reduzieren" (KR-Nr. 211/2018).

aus statistischer Sicht als bewährt beurteilt werden. Wenn dieser Zeitraum überhaupt ausgeschöpft wird, ist die Zeit für eine adäquate Beurteilung und Behandlung sowie Verlängerungsbegründung auch meist notwendig. Dass ein Vorlauf von ca. zehn Tagen zur Überprüfung für die KESB einen zentralen Prozessfaktor darstellt, erscheint für alle Beteiligten unbestritten und diese Frist findet sich bereits in einem Merkblatt aus dem Jahr 2016.²³⁵ Zudem kann dieser Aspekt Teil eines kontinuierlichen Erfahrungsaustauschs zur FU sein,²³⁶ um auch dahingehend eine stetige Prozessoptimierung gewährleisten zu können. Daher wird nicht empfohlen, die zehntägige Vorlaufzeit für die KESB innerhalb der Frist von sechs Wochen explizit im EG KESR zu verankern.

7.6.4 Unterbringung freiwillig Eingetretener, Verlauf der Unterbringung und Entlassung

Mehrheitlich werden die Regelungen zu den freiwillig eingetretenen Patienten und zum Verlauf der Unterbringungen bei Beurlaubung, Flucht oder Einrichtungswechsel als bewährt bzw. als unproblematisch eingeschätzt. Die teilweise kritische Beurteilung aus dem psychiatrischen Fachgebiet hinsichtlich einer zu grosszügigen Flexibilität der Gültigkeitsdauer einer FU-Begründung soll an dieser Stelle Erwähnung finden, mündet aber aufgrund der empirisch ermittelten Mehrheitsmeinung nicht in einer Empfehlung zur Änderung der §§ 31 bis 33 EG KESR.

7.6.5 Nachbetreuung und ambulante Massnahmen

Die in § 36 EG KESR enthaltene Regelung, wonach im Rahmen einer Entlassungsvorbereitung Vorkehrungen zur Stabilisierung des Patienten und zur Verhinderung einer weiteren FU zu treffen sind, werden nicht kritisiert. Für deren Umsetzung gilt dies aber sehr wohl. Hier ist also eher eine optimierte Abstimmung innerhalb der versorgenden und behördlichen Strukturen, eine enge Zusammenarbeit zwischen den psychiatrischen Kliniken, den KESB, den ambulanten psychiatrisch-psychozialen Versorgern und in Einzelfällen auch dem polizeilichen Bedrohungsmanagement das Mittel der Wahl. Diese Abstimmungsprozesse laufen bereits, könnten aber von der obengenannten kantonalen Plattform FU zusätzlich profitieren.

²³⁵ Vgl. FN 189.

²³⁶ Vgl. zum Vorschlag betr. "FU-Plattform" Kap. 7.6.1.

Nach § 37 EG KESR können ambulante Massnahmen angeordnet werden, wenn sich diese als erforderlich erweisen bzw. wenn sie zur Verhinderung einer weiteren FU angezeigt sind. Diese Regelungen zu möglichen Weisungen, Behandlungsanordnungen, Meldepflichten und Betreuungsregelungen werden nach den vorliegenden Ergebnissen als nicht konsequent und damit veränderungsbedürftig beurteilt. Deutlich wurde, dass eine Mehrheit der Befragten derartige Massnahmen grundsätzlich für sinnvoll und hilfreich hält und sich bezüglich der Umsetzung solcher Massnahmen Verbindlichkeit und Durchsetzbarkeit wünscht. Da die Vollstreckung nach § 37 Abs. 3 EG KESR ausgeschlossen ist und dies auch alle Beteiligten seit Jahren realisieren, wird vom Instrument der Anordnung von Massnahmen im Sinn des EG KESR praktisch kaum Gebrauch gemacht. Daher wird empfohlen, den absolut formulierten Ausschluss der Vollstreckung zu relativieren und auf die ambulante angeordnete Medikation zu beschränken.²³⁷

²³⁷ Diesbezüglich bestehen juristische Diskussionen über die Zulässigkeit von Vollstreckungsmassnahmen bzw. über die Anforderungen an die gesetzlichen Grundlagen (vgl. BSK ZGB I-GEISER/ETZENSBERGER, Art. 437 N 8c und 11).

Übersicht über die Schlussfolgerungen

Das EG KESR erweist sich als taugliche rechtliche Grundlage für den Kindes- und Erwachsenenschutz im Kanton Zürich. Die Ziele der Reform wurden im Grossen und Ganzen erreicht und die Abläufe haben sich seit der Einführungsphase mehrheitlich eingespielt.

Es bestehen jedoch Verbesserungsmöglichkeiten, die in sechs Handlungsfeldern eingeteilt sind. Diese Punkte sind nachfolgend dargestellt.

Handlungsfeld I: Vereinheitlichung

- Empfehlungen
 - Ausräumen von Unklarheiten in der Gesetzesauslegung sowie Förderung einheitlicher Grundhaltungen, Abläufe und Standards (so weit möglich; Kap. 7.1)
 - Erlass einer Gebührenverordnung und Verzicht auf Gebühren im Kinderschutz i.e.S. (Kap. 7.1.1)
 - (Digitale) Führung und Aufbewahrung von Beistandsakten (PriMa, Fristen; Kap. 7.1.2)
 - Einheitliche Handhabung und Erfassung der Verfahrenseröffnung sowie Information darüber (Kap. 7.1.3)
 - Einheitliche Entscheideröffnung gegenüber Kindern (Kap. 7.1.5)
- Klärungsbedarf
 - Massgeschneiderte Verfahrensordnung (Ablösung Kaskadenordnung; Kap. 7.1.4)
 - Vorsehen von Vorabklärungen gemäss Vorentwurf für ein einheitliches Verfahrensrecht im KESR (Kap. 7.1.3)
 - Vereinheitlichung der Software (Kap. 7.1.6)

Handlungsfeld II: Schnittstellen

- Empfehlungen
 - Allgemein stärkere Förderung der Kommunikation und des Austauschs im KESR (Kap. 7.2.1)
 - Schnittstelle KESB – Gemeinden: Noch vermehrte Förderung des Augenmerks auf Austausch und Kommunikation (Kap. 7.2)
- Klärungsbedarf
 - Schnittstelle KESB – AJB: Sicherstellen, dass genügend Berufsbeistandspersonen im Kinderschutz zur Verfügung stehen (Kap. 7.2.2)
 - Schnittstelle KESB – Gemeinden: Ermessen bei der Einholung des Amtsberichts (Kap. 7.2.3)
 - Präzisierungen zur Verfahrensvertretung (Dauer, Pflichten; Kap. 7.2.4)

Handlungsfeld III: Qualitätssicherung KESB

- Empfehlungen
 - Mehr gesetzlicher Spielraum bezüglich der Besetzung des dritten Fachbereichs im Spruchkörper (Kap. 7.3.1)
 - Erweiterung der Einzelkompetenzen der Behördenmitglieder (Kap. 7.3.3)
 - Schaffung einer Kommunikationsstelle für Krisensituationen und Öffentlichkeitsarbeit (Kap. 7.3.3)
- Klärungsbedarf
 - Anerkennung von qualifizierenden Fortbildungen kombiniert mit ausreichender Erfahrung im KESR als Voraussetzung für die Ernennung von Behördenmitgliedern (Kap. 7.3.2)
 - Klärung der Zuständigkeiten und der Leistungen, welche im Rahmen der persönlichen Hilfe nach Sozialhilfegesetz, welche seitens der Gemeinden zu erbringen sind (Kap. 7.3.3)
- Hinweis an Trägerschaften
 - Augenmerk auf Entwicklung der Auslastung der KESB (Kap. 7.3.3)

Handlungsfeld IV: Qualitätssicherung Beistandschaften

- Empfehlungen
 - Verbesserung der Ressourcensituation bei den Berufsbeistandschaften (Kap. 7.4.1)
 - Gesetzliche Verankerung einer Weiterbildungspflicht (Kap. 7.4.3.1)
 - Schaffung einer juristischen Beratungsstelle (Kap. 7.4.3.2)
 - Bedarfsprüfung hinsichtlich PriMa-Fachstellen seitens der KESB (Kap. 7.4.4)
- Klärungsbedarf
 - Regelung der Grösse der Perimeter der Berufsbeistandschaften und Einführung von Mindestpensen (Kap. 7.4.2)

Handlungsfeld V: Instanzenzug

- Empfehlungen
 - Etablierung des Bezirksgerichts als erste gerichtliche Beschwerdeinstanz im KESR (Kap. 7.5.1)
 - Alternativ dazu Umsetzung von Begleitmassnahmen (Abschaffung Laien, Überprüfung Ressourcen; Kap. 7.5.1)

Handlungsfeld VI: FU

- Empfehlungen
 - Anwendung 4-Augen-Prinzip bei ärztlichen FU (fest definierte Gruppe von Ärzten, die jeweils zu zweit im Einsatz sind; Kap. 7.6.1)
 - Einführung kantonaler Lernplattform zur theoretischen Kompetenzsicherung, Inhalts- und Prozessevaluation sowie zur Intensivierung des Austauschs zur FU-Praxis (Kap. 7.6.1)
 - Etablierung mobiler Kriseninterventionsteams (Kap. 7.6.2)
 - Beschränkung des Ausschlusses der Vollstreckbarkeit von Massnahmen nach § 37 EG KESR auf die ambulante angeordnete Medikation (Kap. 7.6.5)

Abbildung 6. Gesamtübersicht zu den Schlussfolgerungen der Evaluation des EG KESR im Kanton Zürich sowie zu den sechs Handlungsfeldern.



Literaturverzeichnis

- GASSMANN JÜRIG/BRIDLER RENÉ, Fachhandbuch Kindes- und Erwachsenenschutzrecht, in: FOUNTOLAKIS et al. (Hrsg.), Zürich 2016.
- GEISER THOMAS/ FOUNTOLAKIS CHRISTIANA (Hrsg.), Basler Kommentar zum Zivilgesetzbuch I, 6. Auflage, Basel 2018 (zit. BSK ZGB I-BEARBEITER, Art. ... N ...).
- HERMANN HELENA/HOFF PAUL/HOTZY FLORIAN/SCHNELLER LENA/THEODORIDOU ANASTASIA/JÄGER MATTHIAS, Fürsorgerische Unterbringung in psychiatrische Kliniken: Schwierigkeiten und Unterschiede in der praktischen Umsetzung, in: Schweizerische Ärztezeitung (SÄZ) 2018, 99(16), S. 524 ff.
- KOKES, Praxisanleitung Erwachsenenschutzrecht, Zürich 2012 (zit. KOKES-Praxisanleitung Erwachsenenschutzrecht, Rz. ...).
- SCHULER DANIELA/TUCH ALEXANDRE/PETER CLAUDIO, Fürsorgerische Unterbringung in Schweizer Psychiatrien, Obsan Bulletin 2/2018, Neuchâtel: Schweizerisches Gesundheitsobservatorium.
- SCHWEIZER RAINER J, Rechtsprechung ohne ausreichende Rechtskenntnisse, in: plädoyer 3/2017, S. 44 ff.

Materialienverzeichnis²³⁸

KESB Kanton Bern/KESB Kanton Solothurn/KPV, Informationen zum Erwachsenenschutz in leicht verständlicher Sprache, 2019, abrufbar unter: https://kesb-zh.ch/wp-content/uploads/2020/04/Informationsbrosch%C3%BCre_Erwachsenenschutz_2019.pdf.

KESB Kanton Bern/KESB Kanton Solothurn/KPV, Informationen zum Kinderschutz in leicht verständlicher Sprache, 2019, abrufbar unter: https://kesb-zh.ch/wp-content/uploads/2020/04/Informationsbrosch%C3%BCre_Kinderschutz_2019.pdf.

GAZ, Bericht der Aufsichtsbehörde im Kindes- und Erwachsenenschutz 2018 vom 21. Oktober 2019, abrufbar unter: https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/themen/familie/kinderschutz/fachaufsicht_kesb/aufsichtsberichte/bericht_aufsicht_kesr_2018.pdf.

KPV, KESB-Kennzahlen Kanton Zürich - Bericht 2019 vom 11. Mai 2020, abrufbar unter: https://kesb-zh.ch/wp-content/uploads/2020/05/2019_KESB-Kennzahlen_Bericht_Kanton_ZH.pdf.

KOKES, KOKES-Statistik 2018, in: ZKE 5/2019, S. 430 ff.

Statistisches Amt Kanton Zürich, Bevölkerung in Zahlen, abrufbar unter: <https://www.zh.ch/de/soziales/bevoelkerungszahlen.html?keyword=bevoelkerung#/home>.

KESCHA, Medienmitteilung, KESCHA-Auswertung: Es braucht mehr private Beistände, mehr Umsicht bei Gefährdungsmeldungen und mehr Kommunikation zur Vertrauensbildung vom 25. Januar 2019, abrufbar unter: https://kescha.ch/wAssets/docs/KESCHA_Medienmitteilung_2019_DE.pdf.

Amt für Justizvollzug Kanton Zürich (vertreten durch Bewährungs- und Vollzugsdienste)/KPV/VBZH, Empfehlungen zur Zusammenarbeit vom 1. Januar 2019 (Version V01.00).

Interface, Aufgabenüberprüfung betreffend die fürsorgliche Unterbringung im Kanton Basel Stadt vom 14. Dezember 2018.

Kanton Glarus, Bulletin des Regierungsrates vom 13. November 2018, abrufbar unter: https://www.gl.ch/public/upload/assets/13324/Bulletin_35_vom_13_11_2018.pdf.

²³⁸ Bei den im Materialienverzeichnis aufgeführten Merkblättern, Weisungen und Empfehlungen handelt es sich um Dokumente, welche im Bericht explizit Erwähnung finden. Im Gegensatz dazu sind im Anhang I ("Übersicht Leitfäden, Weisungen und Empfehlungen") sämtliche Dokumente aufgelistet, welche den Arbeitspartnern im Kindes- und Erwachsenenschutz im Kanton Zürich zur Verfügung stehen. Aufgrund des neuen Internetauftritts des Kantons Zürich vom 9. Juli 2020 wurden die Links zu den betreffenden Dokumenten im Anschluss an die bereinigte Fassung vom 24. Juni 2020 angepasst.



- AGZ/MFE ZH/VZK/KPV, Empfehlungen Ärzteschaft – Kinderschutz vom Januar 2018 (revidiert Januar 2019), abrufbar unter: https://kesb-zh.ch/wp-content/uploads/2019/03/empfehlungen_aerzte_kesb_kinderschutz_v1.1.pdf.
- KPV, Gebührenempfehlungen der KESB-Präsidienvereinigung (KPV) vom 7. Dezember 2018, abrufbar unter: https://kesb-zh.ch/wp-content/uploads/2019/03/20181207_kpv_gebuehrenempfehlungen_kesb_final.pdf.
- Postulat von Astrid Furrer, Andreas Daurù und Ruth Frei-Baumann betr. "Fürsorgerische Unterbringungen reduzieren" (KR-Nr. 211/2018), abrufbar unter: <http://www.kantonsrat.zh.ch/Dokumente/D4375f196-34c3-4c3a-a52e-5af89126b905/K18211.pdf#View=Fit>.
- Eidgenössische Volksinitiative "Eigenständiges Handeln in Familien und Unternehmen (Kindes- und Erwachsenenschutz-Initiative" vom 1. Mai 2018, BBI 2018, S. 2667 ff., abrufbar unter: <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2018/2665.pdf>.
- AGZ/MFE ZH/KPV, Empfehlungen Ärzteschaft – Erwachsenenschutz vom Januar 2018, abrufbar unter: https://kesb-zh.ch/wp-content/uploads/2019/03/empfehlungen_aerzteschaft_kesb_erwachsenenschutz_v1.0.pdf.
- AJB/KPV, Grundlegendokument zur Zusammenarbeit Mandatszentren AJB und KESB Standards und Abläufe vom Juni 2017 (revidiert, Dezember 2017; Version 1.8), abrufbar unter: https://kesb-zh.ch/wp-content/uploads/2019/03/ajb_kesb_grundlegendokument_1.8_ohne_vorbemerkung_20171206.pdf.
- Parlamentarische Initiative von Sivlia Rigoni und Edith Häusler Michel betr. "Bezirksgericht als professionelle Beschwerdeinstanz für alle KESB Entscheide" (KR 234/21017), abrufbar unter: https://kantonsrat-zh.talus.ch/de/politik/cdws/dok_geschaeft.php?did=7ed560a0798c486db610de5a9e9fb2e1-332&v=1&r=PDF&file-name=PI_234-2017_Bezirksgericht_als_professionelle_Beschwerdeinstanz_fuer_alle_KESB-Entscheide&typ=pdf.
- Ecoplan, Arbeitssituation der Berufsbeistände, Ergebnisse der SVBB-Online-Befragung bei Berufsbeiständinnen und Berufsbeiständen in der Schweiz (im Auftrag der SVBB) vom 1. September 2017, abrufbar unter: https://www.vbbrb.ch/files/files_vbbrb/newsarchiv/Arbeitssituation_Berufsbeistandspersonen_SVBB-ASCP_Praesentation_Ecoplan_2017_DE.pdf.
- GAZ, Kantonale Aufsicht über die KESB vom 21. Juli 2017, abrufbar unter: https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/themen/familie/kinderschutz/fachaufsicht_kesb/konzept_aufsicht_kesr.pdf.
- SVBB, Anforderungsprofil Berufsbeistände vom Juli 2017, abrufbar unter: https://svbb-ascp.ch/fileadmin/user_upload/dokumente/dokumentation/Anforderungsprofil_SVBB_Deutsch_def.pdf.

- Bundesrat, Erste Erfahrungen mit dem neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrecht – Bericht des Bundesrates vom 29. März 2017, abrufbar unter: <https://www.bj.admin.ch/dam/bj/de/data/gesellschaft/gesetzgebung/kesr/ber-br-d.pdf.download.pdf/ber-br-d.pdf>. https://connect.ktzh.ch/wikis/home/wiki/W2697ef79823e_470c_976d_cf17cc118e20/page/Arbeitswelt%20-%20Startseite.
- KPV, Empfehlung zur Einsetzung der Kindesverfahrensvertretung vom 10. März 2017 (nicht öffentlich zugänglich).
- KOKES, Zusammenstellung der kantonalen Behördenorganisation (KESB - Aufsichtsbehörden - Rechtsmittelinstanzen), in: ZKE 1/2017, S. 1 ff., abrufbar unter: https://www.kokes.ch/application/files/3915/8245/1552/Behoerdenorganisation_Kantone_aktualisiert_2020.pdf.
- Volksschulamt Kanton Zürich/KPV, Leitfaden zur Zusammenarbeit zwischen den Schulen und den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) bei Gefährdung des Kindeswohls vom Januar 2017, abrufbar unter: https://kesb-zh.ch/wp-content/uploads/2019/03/leitfaden_zusammenarbeit_schulen_kesb.pdf.
- KPV, Merkblatt für die psychiatrischen Einrichtungen im Kanton Zürich zur Zusammenarbeit mit den KESB vom 17. August 2016 (Version 2.0; nicht öffentlich zugänglich).
- KPV, Empfehlungen Verfahren Fürsorgerische Unterbringung vom 15. August 2016 (Version 2.0; nicht öffentlich zugänglich).
- Parlamentarische Initiative von Karl Vogler betr. "Paradigmenwechsel bei Artikel 420 ZGB" (16.428), abrufbar unter: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20160428>.
- Volksschulamt Kanton Zürich/KPV, Grundsätze der Zusammenarbeit zwischen den Schulen und den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) bei Gefährdung des Kindeswohls vom Februar 2016, abrufbar unter: https://kesb-zh.ch/wp-content/uploads/2019/03/grundsätze_kesb_schulen_vsa.pdf.
- AJB, Interfall-Charta - Netzwerk der Praxisfelder rund um Familie, Volksschule und Kinder- und Jugendhilfe im Kanton Zürich vom 4. Januar 2016, abrufbar unter: https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/organisation/bildungsdi-rektion/ajb/interfall/interfall_charta.pdf.
- GPV/KPV/SOKO, Empfehlungen zur Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und den KESB im Kanton Zürich vom 1. Januar 2016 (Version 1.0), abrufbar unter: https://kesb-zh.ch/wp-content/uploads/2019/03/zusammenarbeit_gemeinden_-_kesb_-_empfehlung.pdf.
- Oberjugendanwaltschaft Kanton Zürich/KPV, Empfehlungen zur Zusammenarbeit zwischen den Jugendanwaltschaften und den KESB vom Januar 2016, abrufbar unter: https://kesb-zh.ch/wp-content/uploads/2020/02/201601_Empfehlung_Zusammenarbeit_Jugendanwaltschaften_KESB-Kopie.pdf.

- GAZ, Erreichbarkeit der KESB in dringenden Fällen für die Oberstaatsanwaltschaft, Bezirksräte und Bezirksgerichte – Empfehlung vom 14. Dezember 2015, abrufbar unter: https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/themen/familie/kindeschutz/fachaufsicht_kesb/empfehlungen/empfehlung_notfallnummern.pdf.
- Parlamentarische Initiative von Renate Büchi, Max Homberger und Daniel Frei betr. "Pikettdienst für die KESB" (KR-Nr. 6/2015), abrufbar unter: <https://www.kantonsrat.zh.ch/Dokumente/D23d37ed0-1a58-42e5-9d63-f32c95cb4380/R15006a.pdf>.
- Parlamentarische Initiative von Martin Farner, Thomas Vogel und Linda Camenisch betr. "Ergänzung des EG KESR" (KR-Nr. 4/2015), abrufbar unter: <https://www.kantonsrat.zh.ch/Dokumente/Da1caa954-f851-433f-a827-eea87c88c554/R15004a.pdf>.
- VBZH, Empfehlungen für die Arbeitsbelastung der Berufsbeistände im Bereich Erwachsenenschutz von 2015.
- GAZ, Einbezug der Gemeinden in KESR-Verfahren mit erheblichen Kostenfolgen – Empfehlung vom 28. Mai 2014, abrufbar unter: <https://kesb-zh.ch/wp-content/uploads/2019/03/20140528empfehlungeinbezuggemeinden.pdf>.
- AGZ, Merkblatt Fürsorgerische Unterbringung vom November 2012, abrufbar unter: https://www.zuerimed.ch/images/zuerimed/pdf/notfalldienst/Fuersorgerische_Unterbringung_FU_ab_Januar_2013_Merkblatt_AGZ.pdf.
- SVBB, Diverse Positionen des SVBB-Vorstandes zur Stellung der Berufsbeiständin, bzw. des Berufsbeistandes im neuen Erwachsenen- und Kindesschutzrecht vom 11. Juni 2012, abrufbar unter: https://svbb-ascp.ch/fileadmin/user_upload/dokumente/dokumentation/120611%20Positionspapier%20Retraitedef.pdf.
- MÜLLER GEORG, Gerichtliche Beschwerdeinstanz gemäss Art. 450 nZGB im Kanton Zürich, Gutachten vom 26. August 2010, abrufbar unter: https://www.kokes.ch/assets/pdf/de/dokumentationen/revision/100826_Beschwerdeinstanz_Gutachten_Georg_Mueller.pdf.
- Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht) vom 28. Juni 2006, BBl 2006, S. 7001 ff., abrufbar unter: <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2006/7001.pdf>.



Abkürzungsverzeichnis

| | |
|-----------|--|
| a.E. | am Ende |
| ABI | Amtsblatt Kanton Zürich |
| Abs. | Absatz |
| AGZ | Ärztegesellschaft des Kantons Zürich |
| AJB | Amt für Jugend- und Berufsberatung |
| Art. | Artikel |
| BBI | Bundesblatt |
| betr. | betreffend |
| BFS | Bundesamt für Statistik |
| BGE | Bundesgerichtsentscheid |
| BGer | Schweizerisches Bundesgericht |
| BSK ZGB I | Basler Kommentar zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch I |
| BV | Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft |
| BWL | Betriebswirtschaftslehre |
| bzw. | beziehungsweise |
| ca. | circa |
| CAS | Certificate of Advanced Studies |
| CHF | Schweizer Franken |
| d.h. | das heisst |
| EEQ | Abteilung Evaluation Entwicklung und Qualitätssicherung |
| EG KESR | Einführungsgesetz zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht |
| EG ZGB GL | Einführungsgesetz zum Zivilgesetzbuch Kanton Glarus |
| EGMR | Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte |
| etc. | et cetera |
| evtl. | eventuell |
| FES | Fachstelle Erwachsenenschutz |
| ff. | Folgende |



| | |
|--------------|--|
| FN | <i>Fussnote</i> |
| FU | <i>Fürsorgerische Unterbringung(en)</i> |
| GAZ..... | <i>Gemeindeamt Zürich</i> |
| GD..... | <i>Gesundheitsdirektion Kanton Zürich</i> |
| GOG.... | <i>Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess</i> |
| GPV | <i>Gemeindepräsidentenverband</i> |
| h.M. | <i>herrschende Meinung</i> |
| i.d.R..... | <i>in der Regel</i> |
| i.e.S..... | <i>im engeren Sinn</i> |
| i.S.d..... | <i>im Sinne der/des</i> |
| i.S.v. | <i>im Sinne von</i> |
| i.V.m. | <i>in Verbindung mit</i> |
| i.w.S. | <i>im weiteren Sinne</i> |
| IPW | <i>Integrierte Psychiatrie Winterthur</i> |
| IT | <i>Informationstechnik</i> |
| Jl | <i>Direktion der Justiz und des Innern</i> |
| JUGA | <i>Jugendanwaltschaft(en)</i> |
| KESB | <i>Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde(n)</i> |
| KESCHA | <i>Anlaufstelle für Kindes- und Erwachsenenschutz</i> |
| KESR | <i>Kindes- und Erwachsenenschutzrecht</i> |
| KJG | <i>Kinder- und Jugendheimgesetz</i> |
| KJHG | <i>Kinder- und Jugendhilfegesetz</i> |
| KJHV | <i>Kinder- und Jugendhilfeverordnung</i> |
| KJPD..... | <i>Kinder- und Jugendpsychiatrischer Dienst</i> |
| kjz..... | <i>Kinder- und Jugendhilfezentrum/-zentren</i> |
| KOKES..... | <i>Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz</i> |
| KPV | <i>KESB-Präsidienvereinigung</i> |
| KR | <i>Kantonsrat</i> |
| KRC | <i>Killias Research Consulting</i> |
| KSA..... | <i>Kantonales Sozialamt Zürich</i> |



| | | |
|---------|-------|--|
| lit. | ..... | <i>littera</i> |
| LS | ..... | <i>Loseblattsammlung Kanton Zürich</i> |
| MAS | ..... | <i>Master of Advanced Studies</i> |
| mfe ZH | ..... | <i>Haus- und Kinderärzte Zürich</i> |
| MS | ..... | <i>Medizinische Statistik der Krankenhäuser</i> |
| N | ..... | <i>Note</i> |
| Nr. | ..... | <i>Nummer</i> |
| PriMa | ..... | <i>Private Mandatstragende</i> |
| PUK | ..... | <i>Psychiatrische Universitätsklinik Zürich</i> |
| RRB | ..... | <i>Regierungsratsbeschluss</i> |
| RRD | ..... | <i>Regionale Rechtsdienste</i> |
| Rz | ..... | <i>Randziffer</i> |
| S. | ..... | <i>Seite</i> |
| sdbp | ..... | <i>Sozialdienst Bezirk Pfäffikon</i> |
| sdbu | ..... | <i>Soziale Dienste Bezirk Uster</i> |
| SHG | ..... | <i>Sozialhilfegesetz</i> |
| SNH | ..... | <i>Soziales Netz Bezirk Horgen</i> |
| SOD | ..... | <i>Soziale Dienste Stadt Zürich</i> |
| sog. | ..... | <i>sogenannte/-n</i> |
| SoKo | ..... | <i>Sozialkonferenz des Kantons Zürich</i> |
| SPD | ..... | <i>Schulpsychologischer Dienst</i> |
| SR | ..... | <i>Systematische Rechtssammlung</i> |
| STATPOP | ..... | <i>Statistik der Bevölkerung und der Haushalte</i> |
| SVBB | ..... | <i>Schweizerische Vereinigung der Berufsbeiständigen und Berufsbeistände</i> |
| u.a. | ..... | <i>unter anderem</i> |
| VBZH | ..... | <i>Verein Berufsbeistandschaften Kanton Zürich</i> |
| vgl. | ..... | <i>vergleiche</i> |
| VZK | ..... | <i>Vereinigung Zürcher Kinder- und Jugendärzte</i> |
| z.B. | ..... | <i>zum Beispiel</i> |
| ZGB | ..... | <i>Schweizerisches Zivilgesetzbuch</i> |



ZGPP *Zürcher Gesellschaft für Psychiatrie und Psychotherapie*
ZPO..... *Schweizerische Zivilprozessordnung*
ZS MNA *Zentralstelle "Mineurs non accompagnés"*

Anhänge

Anhang I: Übersicht Leitfäden, Weisungen und Empfehlungen

Nachfolgende Leitfäden, Weisungen und Empfehlungen verschiedener Stellen sind zur Konkretisierung des EG KESR im Kanton Zürich verfügbar.²³⁹

- Merkblatt zur Auskunft nach Art. 448 ZGB (Auskunftsbegehren einer KESB an eine Bank) vom Dezember 2019 (*KOKES*)
- Empfehlungen zum zweckmässigen Vorgehen im Rahmen des Meinungsaustauschs bei örtlichen Zuständigkeitskonflikten (Art. 444 ZGB) vom September 2019 (*KOKES*)
- Merkblatt betreffend Melderechte und Meldepflichten an die KESB nach Art. 314c, 314d, 443 sowie 453 ZGB vom 25. Januar 2019 (*KOKES*)
- Empfehlungen zur Zusammenarbeit im Kinderschutz zwischen Ärztinnen und Ärzten und den KESB vom 3. Januar 2019 (*Ärztegesellschaft, Haus- und Kinderärzte Zürich, Vereinigung Zürcher Kinder- und Jugendärzte und KPV*)
- Empfehlungen zur Zusammenarbeit zwischen Amt für Justizvollzug, KPV und Verein Berufsbeistandschaften Zürich vom 1. Januar 2019 (Version V01.00) (*BVD, KPV und VBZH*)
- Leitfaden Kindeswohlgefährdung - Für Fachpersonen, die mit Kindern arbeiten, 2019 (*Kinderschutzkommission Kanton Zürich*)
- Grafik zu den Zuständigkeiten der KESB und der Kantonalen Verwaltung, 2019 (*Staatskanzlei in Kooperation mit vier Direktionen*)
- Informationsbroschüre zum Kinderschutz in leicht verständlicher Sprache, 2019 (*KPV*)
- Informationsbroschüre zum Erwachsenenschutz in leicht verständlicher Sprache, 2019 (*KPV*)
- Gebührenempfehlungen vom 7. Dezember 2018 (*KPV*)
- Empfehlungen zur Übertragung und Übernahme einer Massnahme vom 2. Dezember 2018 (Version 1.0) (*KPV*)
- Empfehlungen zur Umsetzung der Meldepflicht zwischen den KESB und den Migrationsbehörden gemäss Art. 82f VZAE vom November 2018 (*KOKES*)

²³⁹ Diese Übersicht basiert auf einer Zusammenstellung des GAZ vom 14. Januar 2020.

- Leitfaden zum Verfassen von verständlichen KESB-Entscheiden vom 24. Oktober 2018 (*KOKES*)
- Internes Arbeitspapier betr. Organisation der Kommunikation bei Fällen des Kindes- und Erwachsenenschutzes vom 18. April 2018 (nicht öffentlich zugänglich) (*Staatskanzlei in Kooperation mit vier Direktionen*)
- Leitfaden betreffend Abklärungen im Kinderschutz – Standards, Instrumente und Herausforderungen für die KESB vom 8. März 2018 (*GAZ*)
- Empfehlungen zur Zusammenarbeit im Erwachsenenschutz zwischen Ärztinnen und Ärzten und den KESB vom 22. Dezember 2017 (*Ärztegesellschaft, Haus- und Kinderärzte Zürich und KPV*)
- Grundlagendokument zur Zusammenarbeit Mandatszentren AJB und KESB – Standards und Abläufe vom Juni 2017 (Version 1.8) (*AJB und KPV*)
- Empfehlungen zur Prüfung der Rechnung der Beiständigen und Beistände im Rahmen der Berichtsprüfung/Revision vom 10. März 2017 (nicht öffentlich zugänglich) (*KPV*)
- Empfehlung zur Einsetzung der Kindesverfahrensvertretung vom 10. März 2017 (nicht öffentlich zugänglich) (*KPV*)
- Leitfaden betreffend Rechtliches Gehör in KESR-Verfahren vom 12. Dezember 2016 (*GAZ*)
- Empfehlungen betr. Angehörige als Beistand – Kriterien zur Umsetzung von Art. 420 ZGB vom November 2016 (*KOKES in Zusammenarbeit mit Insieme, Pro Infirmis, Procap und Alzheimer Schweiz*)
- Merkblatt für die psychiatrischen Einrichtungen im Kanton Zürich zur Zusammenarbeit mit den KESB betreffend Fürsorgerische Unterbringung vom 17. August 2016 (Version 2.0; nicht öffentlich zugänglich) (*KPV*)
- Merkblatt zur gutachterlichen Tätigkeit im Zusammenhang mit einer behördlich anzuordnenden fürsorgerischen Unterbringung vom 15. August 2016 (Version 2.0; nicht öffentlich zugänglich) (*KPV*)
- Empfehlungen betreffend Verfahren fürsorgerische Unterbringung vom 15. August 2016 (Version 2.0; nicht öffentlich zugänglich) (*KPV*)
- Empfehlung betr. Abrechnung von Sozialversicherungsbeiträgen auf Beistandsentschädigungen vom 3. Juni 2016 (nicht öffentlich zugänglich) (*KPV*)
- Empfehlungen für die Entschädigung und den Spesenersatz der Beiständigen und Beistände vom 3. Juni 2016 (*KPV*)

- Wegleitung zu den rechtlichen Grundlagen für den Informationsaustausch zwischen Polizei, Staatsanwaltschaften und psychiatrischen Kliniken, insbesondere im Zusammenhang mit der Unterbringung und Behandlung gewaltbereiter Personen vom 1. Juni 2016 (*GD*)
- Aufsichtsrechtliche Weisungen betreffend Prüfung von Kindesverfahrensvertretungen und Ablösung von superprovisorischen vorsorglichen Massnahmen vom 19. Februar 2016 (*GAZ*)
- Grundsätze der Zusammenarbeit zwischen den Schulen und den KESB bei Gefährdung des Kindeswohls vom 1. Februar 2016 (*Volksschulamt und KPV*)
- Leitfaden zur Zusammenarbeit zwischen den Schulen und den KESB bei Gefährdung des Kindeswohls 1. Februar 2016 (*Volksschulamt und KPV*)
- Stellungnahme zur Übernahme der Kosten für Entschädigung und Spesen der Führung der Beistandschaft durch das Gemeinwesen nach Wohnsitzwechsel (Art. 404 Abs. 3 ZGB, publiziert in ZKE 2/2016, S. 152 ff.) (*KOKES*)
- Zusammenarbeit zwischen Jugendanwaltschaften und den KESB vom 1. Januar 2016 (*Oberjugendanwaltschaft und KPV*)
- Empfehlungen zur Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und den KESB vom 1. Januar 2016 (Version 1.0) (*KPV*)
- Empfehlungen betreffend Erreichbarkeit der KESB in dringenden Fällen für die Oberstaatsanwaltschaft, Bezirksräte und Bezirksgerichte vom 14. Dezember 2015 (*GAZ*)
- Merkblatt betr. Finanzierungsgeschäfte für verbeiständete Personen vom November 2015 (*Schweizerische Bankiervereinigung und KOKES*)
- Empfehlung betr. Übernahme der Kosten für Entschädigung und Spesen von Beiständen durch die Gemeinde bei Wohnsitzwechsel eines Klienten vom 23. März 2015 (nicht öffentlich zugänglich) (*KPV*)
- Empfehlungen zur Übernahme einer Massnahme des KESR nach Wohnsitzwechsel (Art. 442 Abs. 5 ZGB) vom März 2015 (*KOKES*)
- Richtlinien zum Verfahren zur Übertragung bzw. Übernahme einer Massnahme vom 12. Dezember 2014 (nicht öffentlich zugänglich) (*KPV*)
- Empfehlungen betr. Kollisionsregeln für Zuständigkeit bei ausserkantonaler ärztlicher FU vom 24. November 2014 (*KOKES*)
- Handbuch priMa – Leitfaden für private Mandatsträger und Mandatsträgerinnen priMa (private Beistände und Beiständinnen) vom 20. Juli 2014 (*KOKES*)

- Empfehlungen betr. Umsetzung gemeinsame elterliche Sorge als Regelfall vom 13. Juni 2014 (*KOKES*)
- Empfehlungen betreffend Einbezug der Gemeinden in KESR-Verfahren mit erheblichen Kostenfolgen vom 28. Mai 2014 (*GAZ*)
- Empfehlungen betreffend Einbezug der Sozialhilfebehörde in die Entscheidungsfindung der Kindesschutzorgane vom 24. April 2014 (*KOKES*)
- Empfehlungen zur Vermögensverwaltung gemäss Kindes- und Erwachsenenschutzrecht vom Juli 2013 (*Schweizerische Bankiervereinigung und KOKES*)
- Empfehlungen zur gegenseitigen Information zwischen KESB und Betriebs- und Gemeinde-/Stadtammannämter vom Mai 2013 (nicht öffentlich zugänglich) (*KPV*)
- Empfehlung zur Einholung der Rechtskraftbescheinigung vom 15. März 2013 (nicht öffentlich zugänglich) (*KPV*)
- Information betreffend Herausgabe Steuerakten vom 1. Februar 2013 (nicht öffentlich zugänglich) (*KPV*)
- Leitfaden zum neuen KESR für die Spitäler vom 17. Dezember 2012 (*GD*)
- Sozialhilfe-Behördenhandbuch des Kantons Zürich vom August 2012, Kapitel 4 zur Persönlichen Hilfe (*Kantonales Sozialamt*)
- Empfehlungen betr. Auskunft über das Vorliegen und die Wirkungen einer Massnahme des Erwachsenenschutzes (Art. 451 Abs. 2 ZGB) vom Mai 2012 (publiziert in der Zeitschrift für Kindes- und Erwachsenenschutzrecht [ZKE] 4/2012, S. 278 ff. (*KOKES*))
- Kreisschreiben betreffend Einholung spezialgutachterlicher Abklärungen in Kindesschutzfällen, mit Elternteilen, die eine risikobehaftete Vergangenheit aufweisen und Bestellung einer Kindesvertretung im vormundschaftlichen Verfahren vom 10. März 2011 (*GAZ*)
- Empfehlungen betr. sozialversicherungsrechtliche Fragen im Zusammenhang mit der Entschädigung von privaten Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern vom 19. Mai 2010 (*KOKES*)

Anhang II: Analyseschema Rechtsmittelentscheide

Analyseschema für Entscheide Bezirksgericht betreffend FU

1. Adressat der FU:
 - Erwachsener Anwaltlich vertreten Verbeiständet
 - Kind Anwaltlich vertreten Verbeiständet
2. Betroffene KESB:
3. Bezirksgericht:
4. Wer klagt? (Art. 450 ZGB)
 - Die am Verfahren beteiligten Personen
 - Die der betroffenen Person nahestehenden Personen
 - Personen, die ein rechtlich geschütztes Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids haben
5. Art der FU:
 - FU im engeren Sinne (Art. 426 ZGB)
 - Bewegungseinschränkende Massnahmen (Art. 383 ff. ZGB)
 - Medizinische Massnahmen ohne Zustimmung im Rahmen einer FU (Art. 434 ff. ZGB)
 - Medizinische Massnahmen (Art. 377 ff. ZGB)
6. Wie gestaltet sich die Schutzbedürftigkeit resp. der Schwächezustand? (Art. 426 ZGB)
 - Psychische Störung
 - Geistige Behinderung
 - Schwere VerwahrlosungFalls psychische Störung bejaht: Hat das Bezirksgericht ein Gutachten eingeholt?
 - Ja
 - Nein
7. Von wem wurde eine FU angeordnet?
 - Arzt
 - KESB
8. Wurde die ärztlich verantwortliche Person gemäss § 70 EG KESR auch in das Verfahren miteinbezogen?
 - Ja
 - Nein
9. Wurden weitere Schnittstellen in das Verfahren miteinbezogen?
 - Ja Falls ja, welche Schnittstellen?
 - Nein



10. Dauer des Verfahrens?
11. Was ist der Beschwerdegrund? (Art. 450a ZGB)
- Rechtsverletzung
 - Unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts
 - Unangemessenheit
 - Rechtsverweigerung resp. Rechtsverzögerung
12. Einzelne Rügen? (Entscheid KESB, Beschwerdeführer, Erwägungen, Entscheid)

Analyseschema für Entscheide Bezirksrat (Kindes- und Erwachsenenschutz)

1. Adressat der Massnahme:
- Erwachsener Anwaltlich vertreten Verbeiständet
 - Kind Anwaltlich vertreten Verbeiständet
2. Betroffene KESB:
3. Bezirksrat:
4. Wer klagt? (Art. 450 ZGB)
- Die am Verfahren beteiligten Personen
 - Die der betroffenen Person nahestehenden Personen
 - Personen, die ein rechtlich geschütztes Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids haben
5. Thema des Verfahrens im Erwachsenenschutz:
- Eigene Vorsorge
 - Massnahmen von Gesetzes wegen für urteilsunfähige Personen
 - Beistandschaften
- konkret:
6. Thema des Verfahrens im Kinderschutz:
- Entstehung des Kindsverhältnisses
 - Wirkungen des Kindesverhältnisses
- konkret:
7. Betroffene Bestimmungen?
- ZGB
 - EG KESR
8. Nimmt die KESB eine Wiedererwägung des Entscheids gemäss Art. 450d Abs. 2 ZGB i.V.m. § 68 Abs. 2 EG KESR vor?
- Ja
 - Nein
9. Wurden weitere Schnittstellen in das Verfahren miteinbezogen?
- Ja Falls ja, welche Schnittstellen? →



- Nein
- 10. Wurden externe Experten beigezogen?
 - Ja Falls ja, welche Experten? →
 - Nein
- 11. Hat der Bezirksrat weitere Schritte eingeleitet?
 - Ja Falls ja, welche? →
 - Nein
- 12. Hat der Bezirksrat in der vorgesehenen Besetzung (§ 63 EG KESR) geurteilt?
 - Ja
 - Nein
- 13. Dauer des Verfahrens?
Eingabe Beschwerde:
Urteil:
- 14. Was ist der Beschwerdegrund (Art. 450a ZGB)?
 - Rechtsverletzung
 - Unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts
 - Unangemessenheit
 - Rechtsverweigerung resp. Rechtsverzögerung
- 15. Einzelne Rügen? (Entscheid KESB, Beschwerdeführer, Erwägungen, Entscheid)

Analyseschema für Entscheide Obergericht

1. Adressat der Massnahme:
 - Erwachsener Anwaltlich vertreten Verbeiständet
 - Kind Anwaltlich vertreten Verbeiständet
2. Wer klagt? (Art. 450 ZGB)
 - Die am Verfahren beteiligten Personen
 - Die der betroffenen Person nahestehenden Personen
 - Personen, die ein rechtlich geschütztes Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids haben
3. Dauer des Verfahrens?
Eingabe Beschwerde:
Urteil:
4. Vorinstanz:
5. Betroffene KESB:
6. Thema des Verfahrens:
 - Bei Erwachsenenschutz:
 - Eigene Vorsorge
 - Massnahmen von Gesetzes wegen für urteilsunfähige Personen



- Beistandschaften
 - Bei Kinderschutz:
- Entstehung des Kindesverhältnisses
- Wirkungen des Kindesverhältnisses
- 7. Betroffene Bestimmungen?
 - ZGB EG KESR
- 8. Wurden weitere Schnittstellen in das Verfahren miteinbezogen?
 - Ja Falls ja, welche Schnittstellen? →
 - Nein
- 9. Wurden externe Experten beigezogen?
 - Ja Falls ja, welche? →
 - Nein
- 10. Was ist der Beschwerdegrund (Art. 450a ZGB)?
 - Rechtsverletzung
 - Unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts
 - Unangemessenheit
 - Rechtsverweigerung resp. Rechtsverzögerung
- 11. Einzelne Rügen? (Entscheid Vorinstanz, Beschwerdeführer, Erwägungen, Entscheidung)

Anhang III: Interviewleitfaden Organisationsregelung

Angaben zur Person

- Wie lange sind Sie schon als Präsident/-in Ihrer Behörde tätig?
- Welches ist Ihr Fachbereich/Ausbildungshintergrund?

Vorgaben Spruchkörper

Fachwissen/Interdisziplinarität

- Haben sich die Vorgaben bezüglich der Fachbereiche (§4 Abs.2) bewährt?
 - Haben die Vorgaben Auswirkungen auf die Rekrutierung?
- Hat sich die Vorgabe, dass Mitglieder aus den Fachbereichen Recht und Soziale Arbeit an Entscheidungen im Kollegium mitwirken müssen (§9 Abs.1), bewährt?
 - Müssten Ihrer Meinung nach weitere Professionen vertreten sein?
- Besteht hier Ihrer Ansicht nach Änderungsbedarf?
- Wie wird der interdisziplinäre Austausch innerhalb der Behörde bewertet?
 - interdisziplinäres Nebeneinander oder fachlicher Austausch?

Nationalität (§6 Abs.1)

- Hat es sich Ihrer Einschätzung nach bewährt, dass alle KESB-Mitglieder Schweizer sein müssen?
 - Hat die Vorgabe Auswirkungen auf die Rekrutierung?
- Besteht hier Ihrer Ansicht nach Änderungsbedarf?

Ausbildung (§6 Abs.2)

- Haben sich die Vorgaben bezüglich des Ausbildungsabschlusses bewährt?
 - Haben die Vorgaben Auswirkungen auf die Rekrutierung?
- Besteht hier Ihrer Ansicht nach Änderungsbedarf?

Unabhängigkeit

- "Die Mitglieder der KESB sind bei ihren Entscheiden an keine Weisungen gebunden" (§10)
 - Wie wird dieser Paragraph verstanden?
 - Müsste der Paragraph präziser formuliert werden?
 - Ist die Rolle/Aufgabe der Präsident/-innen innerhalb der Behörde klar?

Organisationsregelung

Organisationsmodell KESB

- Hat sich die dezentrale Organisation der KESB im Kanton Zürich Ihrer Ansicht nach bewährt?
 - Besteht Bedarf/Möglichkeit zur Kantonalisierung?
- Hat sich die Organisationsform Ihrer KESB bewährt?
 - Was sind die Vorteile gegenüber anderen Organisationsformen?
 - Was sind die Nachteile gegenüber anderen Organisationsformen?

Vereinheitlichung

- In welchen Bereichen sehen Sie die grössten Unterschiede zwischen den Behörden?
 - Führt dies Ihrer Ansicht nach zu Problemen?
 - Ist die Vergleichbarkeit zwischen den Behörden gegeben, was Arbeitsabläufe, Ausstattung, usw. angeht?
 - Braucht es mehr Standards?
 - Werden gleiche IT-Systeme/Tools wie in anderen KESBn verwendet?
 - Besteht hier Möglichkeit/Bedarf nach Vereinheitlichung?
- Besteht – abgesehen von den bereits besprochenen Punkten – Bedarf/Möglichkeit zur Vereinheitlichung einzelner Bereiche?

Austausch/Strukturen

- Funktioniert der Austausch zwischen den Kreisen?
 - Hat sich die KPV als Austauschgefäss bewährt?
 - Braucht es Ihrer Ansicht nach eine zentrale Dachorganisation mit Weisungsbefugnis?
- Wären klarere Hierarchien auf Seiten der KESBn wünschenswert?

Auslastung Behörde

Wahrgenommene Auslastung Behörde

- Was sind die Gründe für die mehrheitlich hohe Auslastung der Behörden?
- Wie hat sich die Auslastung seit der Einführung des Gesetzes entwickelt?

Vorgelagerte Dienste

- Profitiert Ihre Behörde von den vorgelagerten Diensten in Ihrem Einzugsgebiet?
- Was für eine Bedeutung kommt der Erbringung der persönlichen Hilfe seitens der Gemeinden in dem Zusammenhang zu?

- Bestehen diesbezüglich grosse Unterschiede zwischen den Gemeinden?

Fluktuation/Löhne

Fluktuation

- Stellt personelle Fluktuation in Ihrer Behörde ein Problem dar?

Löhne

- Wie erleben Sie generell die Lohnthematik?

Beistandschaften

Zusammenarbeit Berufsbeistandschaften (Erwachsenenschutz)

- Wie beurteilen Sie die Zusammenarbeit mit den Berufsbeistandschaften im Erwachsenenenschutz?
- Besteht Klarheit bezüglich der Zuständigkeiten/Rollen im Erwachsenenenschutz?
 - Besteht hier Ihrer Meinung nach Regelungsbedarf?
- Hat sich die zum Teil unterschiedliche Anzahl der Berufsbeistandschaften innerhalb der Kreise bewährt?
 - Wäre eine Mindestgrösse für die Berufsbeistandschaften sinnvoll?
 - Was spricht dafür?
 - Was spricht dagegen?
- Sollte eine maximale Fallbelastung für BerufsbeiständInnen gesetzlich verankert werden?
 - Was spricht dafür?
 - Was spricht dagegen?

Anforderungen Berufsbeistände

- Erfüllen aus Ihrer Sicht die Berufsbeiständ/-innen die Anforderungen?
- Müssten die Anforderungen an die Berufsbeistände gesetzlich festgelegt werden?
- Müsste eine Weiterbildungspflicht gesetzlich festgelegt werden?

Zusammenarbeit kjz (Kinderschutz)

- Wie beurteilen Sie die Zusammenarbeit mit den Beistandschaften im Kinderschutz?
- Besteht Klarheit bezüglich den Zuständigkeiten/Rollen im Kinderschutz?
 - Besteht hier Ihrer Meinung nach Regelungsbedarf?
- Wie beurteilen Sie die strukturellen Unterschiede zwischen den (inter-)kommunal organisierten KESBn und dem kantonal organisierten AJB?



PriMa

- Wie beurteilen Sie die Zusammenarbeit mit den PriMa?
- Was gibt es für Anforderungen/Ausschlusskriterien für PriMa?
 - Besteht hier Ihrer Meinung nach Regelungsbedarf?
- Stimmt aus Ihrer Sicht das Verhältnis zwischen PriMa und Berufsbeiständen?
 - Wie beurteilen Sie die Forderung der KESCHA, den Anteil der Primas auf 40-50% zu erhöhen?

18-25jährige

- Braucht es Ihrer Meinung nach spezielle Regelungen beim Übergang vom Kindes- in den Erwachsenenschutz?

Abschluss

- Haben Sie Ergänzungen/Bemerkungen/Fragen?

Anhang IV: Interviewleitfaden Verfahrensrecht

Vorbemerkung

Den 64 Interviews zum Verfahrensrecht lagen verschiedene, individuell an die Adressanten angepasste Leitfäden zugrunde. Da diese verschiedenen Leitfäden in ihrer Gesamtheit äusserst umfangreich sind, wird nachfolgend eine konsolidierte Form dargestellt. So werden alle thematisierten Punkte summarisch aufgelistet. Es gilt jedoch zu beachten, dass nicht alle Themen bei allen Personen abgefragt wurden.

Generelle Fragen

Zu Beginn der Interviews wurde jeweils der Zweck der Evaluation thematisiert. Zudem wurde informiert, dass bei allen angesprochenen Themen sowohl generelle Probleme als auch die konkrete Umsetzung in der Praxis interessieren. Insbesondere wurde dabei stets die Angemessenheit der rechtlichen Grundlagen (Substanz und Struktur EG KESR, ausserrechtliche Grundlagen, eigene Standards) thematisiert. Darüber hinaus interessierte auch bei allen Themen die Zusammenarbeit verschiedener Schnittstellen in Bezug auf die konkreten Verfahrensschritte. Diese alle Bereiche betreffenden Themen werden bei der nachfolgenden Auflistung der gestellten Fragen jeweils als "Generelle Fragen" bezeichnet.

Einstiegsphase und Eröffnung von Verfahren

Gefährdungsmeldungen und Eröffnung von Verfahren

- Generelle Fragen
- Wie beurteilen Sie die Regelung der Rechtshängigkeit gemäss § 47 EG KESR? Hat es sich in der Praxis bewährt, dass gemäss Gesetz jede Gefährdungsmeldung zur Rechtshängigkeit führt und mit einem formellen Entscheid abgeschlossen werden muss?
- Bezüglich Anzeige der Verfahrenseröffnung gegenüber den Beteiligten/Betroffenen regelt weder das Bundesrecht noch das kantonale Recht etwas. Wie handhaben Sie das? Wäre es angebracht, dass das kantonale Recht hier etwas regelt?
- Kennt Ihre Behörde eine abgekürzte Erledigungsart (z.B. sog. «ad-acta-Entscheide»)?

Vorsorgliche und superprovisorische Massnahmen

- Generelle Fragen

- Superprovisorische Massnahmen sollen gemäss Weisung der Aufsichtsbehörde grundsätzlich innerhalb von 3 Wochen durch vorsorgliche oder einen Endentscheid abgelöst werden. Wird das eingehalten? Hat sich das in der Praxis bewährt?

Verfahren vor der KESB

Abklärung der Verhältnisse

- Generelle Fragen
- § 49 Abs. 1 EG KESR sieht die Möglichkeit der Delegation dieser Abklärungen an externe Stellen vor: Wie häufig? Wann? An welche Stellen? Aufgrund welcher Kriterien? Probleme?
- § 49 Abs. 2 EG KESR schreibt die Einholung von Amtsberichten bei der Wohnsitzgemeinde der betroffenen Person vor: Welche Erfahrungen haben Sie mit dieser Bestimmung gemacht? Hat sich das Vorgehen bewährt?
- Wie stellt sich Ihre Behörde zur Einführung des Berner und Luzerner Abklärungsinstrumentes im Kinderschutz (welches die KJZ am 1.1.2019 integral einführen werden)? Hätten Sie gerne andere/weitere Tools? (Für die KESB Stadt Zürich: Wie funktioniert das von den SOD entwickelte Abklärungsinstrument im Kinderschutz?) Wie halten Sie es im Erwachsenenschutz mit der Einführung eines Abklärungstools?
- Frage an die Beistandschaft/Anwaltschaft/KESCHA: Werden diese Abklärungsprozesse in allen KESB-Bezirken ungefähr gleich gehandhabt oder erkennen Sie da relevante Unterschiede?

Rechtliches Gehör i.w.S. & Gutachten

- Generelle Fragen
- Wie beurteilen Sie die Regelung gemäss § 54 Abs. 2 EG KESR, wonach die KESB gemäss obergerichtlicher Rechtsprechung als Kollegium über die Einholung von Gutachten entscheidet?
- Wie gehen Sie bezüglich der Abfassung des Protokolls vor? Braucht es evtl. zusätzliche Bestimmungen zur Abfassung des Protokolls (insb. zum Erfordernis der Unterzeichnung des Protokolls durch den Angehörten oder der elektronischen Aufnahme) (in Anlehnung an Art. 176 i.V.m. Art. 193 ZPO)?
- Wie gehen Sie mit dem Einbezug naher Angehöriger in das Verfahren um (z.B. insbesondere bei Fremdplatzierungen)?

Verfahrenskosten und Gebühren

- Generelle Fragen

- Hat sich die Regelung gemäss § 60 EG KESR, dass keine Kostenvorschüsse verlangt werden, in der Praxis bewährt?

Anwaltliche Vertretung und Verfahrensvertretung

- Generelle Fragen
- Was für Vor- und Nachteile hat das Vorhandensein einer anwaltlichen Vertretung in KESB-Verfahren?
- Sind die rechtlichen Grundlagen hier genügend klar. Sehen Sie Optimierungspotenzial auf kantonaler Ebene?
 - Empfehlung der KPV zur Einsetzung der Kindesverfahrensvertretungen: ok?
- Ist in Bezug auf die Entschädigungen und die Kostentragung alles klar?
- Ist in Bezug auf den jeweiligen Inhalt und die Pflichten der Verfahrensvertretung alles klar? Oder bedarf es hier weiterer Regelungen auf kantonaler Ebene?
- Sind Personen, die sich in einem FU-Verfahren vor der KESB befinden, ausreichend vertreten im Verfahren (vgl. Art. 449a ZGB)? Braucht es diesbezüglich allenfalls ergänzende kantonale Regelungen, da es sich um eine besonders vulnerable Personengruppe handelt?

Eröffnung des Entscheids

- In welchen Fällen eröffnen die KESB Entscheide mündlich oder schriftlich?
- § 59 EG KESR sieht vor, dass den Verfahrensbeteiligten Entscheid und Begründung i.d.R. schriftlich zugestellt wird. Hat sich diese Regelung bewährt?
- Wie ist Ihre Praxis /wie erleben Sie die Praxis zu § 59 Abs. 2 EG KESR (Eröffnung des Entscheids gegenüber dem Kind)?
- Wie eröffnen die Rechtsmittelinstanzen Entscheide (auch gegenüber dem Kind)?
- Wie beurteilen die Rechtsmittelinstanzen die Entscheidungsbegründungen der KESB (Dichte, Ausführlichkeit, Qualität, Sprache)? Gibt es Unterschiede je nach Bezirk?

Weitere Verfahrensthemen

- Wie beurteilen die Beistandschaften/Anwaltschaften/KESCHA die Verfahrensdauer bei den Verfahren vor der KESB selbst?
- Das EG KESR regelt in §§ 44 Abs. 2 und 45, welche Entscheide in Einzelzuständigkeit gefällt werden können. Wie beurteilen Sie diese Regelung?
- Verfahrensleitung: § 48 sieht vor, dass die Verfahrensleitung an andere Behördenmitglieder delegiert werden kann. Wie sieht das in der Praxis aus? Ist diese Bestimmung zweckmässig?

- Einbezug Gemeinden: Wie beurteilen Sie die geplante Ergänzung des § 49 EG KESR, dass Gemeinden bei kostenintensiven Massnahmen Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden muss?
- Strafbestimmungen: Gemäss § 76 des EG KESR werden Beistände, welche Fristen verstreichen lassen, mit Bussen bestraft. Hat sich diese Bestimmung in der Praxis bewährt?
- Fürsorgerische Unterbringung: Das Bezirksgericht ist nur für Verfahren hinsichtlich der fürsorgerischen Unterbringung zuständig. Wir evaluieren hier nicht das materielle Recht, d.h. nicht die §§ 27 ff. EG KESR. An dieser Stelle dennoch die Frage: Gibt es hier dringende Themen, welche allenfalls einen Bezug zum Verfahrensrecht aufweisen?
- Verfahrensordnung allgemein: Wie beurteilen Sie die heutige Verfahrensordnung (Kaskadenordnung ZGB, EG KESR, ZPO)? Braucht es eine eigene kantonale Verfahrensordnung für das KESB?

Rechtsmittelverfahren

Beschwerdeinstanzen

- Wird gegen den Entscheid der KESB Beschwerde erhoben, ist in Fällen der fürsorgerischen Unterbringung erstinstanzlich das Bezirksgericht Beschwerdeinstanz. In allen anderen Fällen der Bezirksrat. Wie beurteilen Sie diesen Instanzenzug?
- Bereitet die Abgrenzung der sachlichen Zuständigkeit zwischen Bezirksrat und Bezirksgericht Schwierigkeiten?
- Welche Erfahrungen haben Sie mit diesen Instanzen gemacht? Gibt es Unterschiede?
- Die Bezirksräte sind nicht zwingend ausschliesslich juristisch zusammengesetzt. Wie beurteilen Sie dies? Wo sehen Sie die Vor- und Nachteile?
- Bezirks- und Obergericht sind – im Unterschied zum Bezirksrat – nicht interdisziplinär zusammengesetzt. Wie beurteilen Sie dies? Wo sehen Sie Vor- und Nachteile?
- Zwei innerkantonale Beschwerdeinstanzen (Bezirksrat und Obergericht bzw. Bezirksgericht und Obergericht) kennen nur Zürich und St. Gallen. Wie beurteilen Sie diesen doppelten Instanzenzug?

Beschwerdegründe

- Was sind Ihrer Erfahrung nach die häufigsten Beschwerdegründe?
- Falls die Beschwerdegründe Verletzungen der Verfahrensregelungen betreffen: Was genau?

- Welche Fälle werden Ihrer Erfahrung nach bis ans Obergericht weitergezogen? Gibt es eine thematische Häufung von Beschwerdegründen?
- Wie beurteilt das Obergericht allgemein die Entscheidungsbegründungen der Vorinstanzen (Dichte, Ausführlichkeit, Qualität, Sprache)? Gibt es Unterschiede je nach Instanz?
- Wie beurteilt die Beistandschaft/Anwaltschaft/KESCHA allgemein die Entscheidungsbegründungen der KESB und der Rechtsmittelinstanzen (Dichte, Ausführlichkeit, Qualität, Sprache)? Gibt es Unterschiede je nach Behörde, Instanz bzw. je nach Bezirk?

Beschwerdeverfahren im Allgemeinen

- Wie beurteilen Sie die Verfahrensdauer vor dem Bezirksrat und dem Obergericht?
- Das Antragsrecht wird im Rechtsmittelverfahren eingeschränkt (mit Verweis auf Art. 317 Abs. 2 ZPO), d.h. die Parteien können – trotz ansonsten geltendem Untersuchungsgrundsatz – nur noch sehr beschränkt neuen Anträge einbringen. Wie beurteilen Sie diese Einschränkung?
- Es ist gemäss § 60 Abs. 6 EG KESR im Allgemeinen nicht vorgesehen, dass im KESB-Verfahren Parteientschädigungen zugesprochen werden. Weil in § 73 nicht explizit auf diese Bestimmung verwiesen wird, gilt dies jedoch nicht für das Rechtsmittelverfahren. Halten Sie die geltenden Regelungen für angemessen? Wie stellen Sie sich zu Parteientschädigungen in Kindes- und Erwachsenenschutzverfahren?
- Die §§ 65-73 EG KESR enthalten weitere spezifische Regelungen für das Verfahren vor den Rechtsmittelinstanzen. Wie beurteilen Sie diese Bestimmungen? Sehen Sie dort Revisionsbedarf? Fehlt etwas?
- § 63 regelt die Zuständigkeit des Bezirksrats bzw. legt fest, was vom Präsidium und was vom Kollegium zu entscheiden ist. Wie beurteilen Sie diese Regelung aus Praxissicht?
- In Bezug auf die gemeinsame elterliche Sorge und den Kinderschutz können KESB-Verfahren für das Bezirksgericht ebenfalls relevant werden. Ist in Bezug auf die in Art. 315a und 315b ZGB vorgesehene Kompetenzabgrenzung immer alles klar? Braucht es – soweit möglich – ergänzende Bestimmungen auf kantonaler Ebene bzw. wären Empfehlungen, Richtlinien zur Anwendung dieser bundesrechtlichen Bestimmungen dienlich?
- Gibt es besondere Probleme bzw. Themenfelder mit Blick auf die Verfahren vor Obergericht?

Allgemeine Verfahrensorganisation und Diverses

Akten

- Generelle Fragen
- Führen sie Ihre Akten zusätzlich elektronisch? Wie würden Sie eine ausschliesslich elektronische Aktenführung beurteilen?
- Finden Sie die Frist (50 resp. 100 Jahre) für die Aktenaufbewahrung (§ 61 EG KESR) angemessen?
- Frage an KESCHA/Beistandschaften: Im EG KESR ist nur die Aufbewahrung der Behörden geregelt, nicht diejenige der (beruflichen und vor allem privaten) Beistandschaften. Was passiert dort nach Abschluss der Verfahren? Wie ist diese Aktenbewirtschaftung organisiert? Braucht es da klarere Regelungen?

Aufsicht

- Wie beurteilen Sie die vorgesehenen Aufsichts- und Kontrollmechanismen über die KESB von Kanton und Trägerschaften?
- In Bezug auf die Aufsicht über die Bezirksräte: Wie beurteilen Sie den Umstand, dass die Zuständigkeit über die Aufsicht der Bezirksräte im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht, die als Gerichte im materiellen Sinn gelten, gesetzlich nicht ausdrücklich geregelt ist? (Falls dies kritisiert wird: Wie müsste diese zweckmässigerweise geregelt sein?)

Schnittstellen

Allgemeine Fragen an verschiedene Schnittstellenpartner zur Zusammenarbeit mit der KESB

- Sie kommen an verschiedenen Stellen mit der Arbeit der KESB in Berührung. Wie beurteilen Sie die Zusammenarbeit im Grossen und Ganzen?
- Wie geht die Koordination allgemein vonstatten?
- Datenschutz & Datenaustausch: Ist hier immer klar, wie der Informationsaustausch erfolgt und wer wem alles mitteilen soll und darf? Reichen die Grundlagen hier aus?
- Erleben Sie die Arbeit der KESB und das jeweilige Vorgehen der Behörden einheitlich oder gibt es Unterschiede zwischen den dreizehn KESB?
- Allgemein: Wie beurteilen Sie die rechtlichen Grundlagen zur Zusammenarbeit mit der KESB? Sehen Sie Optimierungspotenzial auf kantonaler Ebene?
- Haben sich die bestehenden Leitfäden etc. bewährt? Auf was für aussergesetzliche Grundlagen, Leitfäden oder Standards stützen Sie sich sonst noch? Hätten Sie gerne mehr oder klarere Vorgaben?

- Wie beurteilen Sie das EG KESR hinsichtlich der Verfahren vor der KESB und der Rechtsmittelverfahren allgemein? Haben Sie hier noch allgemeine Bemerkungen zu dieser kantonalen Rechtsgrundlage? Sehen Sie generelle Probleme?
- Kommen Sie allenfalls noch in anderen Bereichen mit den KESB bzw. dem Kindes- und Erwachsenenschutz in Berührung? Gibt es allenfalls Schnittstellen, an die wir nicht gedacht haben und die einer Klärung in Bezug auf das Verfahrensrecht bedürfen?
- Sehen Sie Handlungsbedarf in Bezug auf die Verbesserung der Zusammenarbeit mit der KESB?

Spezifische Fragen an die KESB zur Zusammenarbeit mit verschiedenen Schnittstellenpartnern

- Haben Sie Bemerkungen zur Zusammenarbeit mit den nachfolgenden Schnittstellen:
 - Jugendanwaltschaft?
 - Polizei?
 - Gesundheitswesen (d.h. Gesundheitsdepartement, Kliniken, Ärzteschaft, Psychiatrien etc.)?
 - Schulbehörden und Schulen?
 - Anwaltschaft?
 - Beistandschaften?
 - Gemeinden?
 - Weitere?

Spezifische Fragen an die Jugendanwaltschaften zur Zusammenarbeit mit der KESB

- Zur Abgrenzung der sachlichen Zuständigkeit zwischen KESB und Jugendanwaltschaft muss bei Überschneidungen jeweils entschieden werden, wer die Fallverantwortung trägt: Gibt es da Probleme?
 - Gewährleisten die diesbezüglichen Empfehlungen die sachgerechte Festlegung der Zuständigkeit im Einzelfall?
 - Wie gehen die Festlegung und Koordination jeweils vonstatten?

Spezifische Fragen an die Polizei zur Zusammenarbeit mit der KESB

- Wie gestaltet sich die Umsetzung von § 29 PolG (Polizeigesetz) (notfallmässige Platzierungen in der Praxis? Sind die Kompetenzen und das Vorgehen klar?)
- Wie beurteilen Sie die Erreichbarkeit der KESB über die Festtage bzw. ausserhalb der Öffnungszeiten?
- Finden regelmässig Austauschtreffen mit der KESB statt oder wie gestaltet sich der Austausch?

- Im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht kann bei der Anordnung von Massnahmen, insbesondere bei der Vollstreckung von Zwangsmassnahmen, oder auch bei Anhörungen, der Eröffnung von Entscheiden etc. ein Einsatz der Polizei notwendig sein. Wie läuft diese Zusammenarbeit? Was ist hier die Aufgabe der Polizei? Gibt es hier im Allgemeinen Probleme?

Spezifische Fragen an Gesundheitswesen (Behörden, Kliniken & Ärzteschaft) zur Zusammenarbeit mit der KESB

- In welchen Bereichen wird das EG KESR für die Ärzteschaft und Einrichtungen relevant? Oder umgekehrt: wo wird das Gesundheitswesen für die KESB-Verfahren relevant?
- Arztberichte / Gutachten: Erleben Sie Unterschiede im Vorgehen der verschiedenen KESB-Behörden in Bezug auf den Einbezug der Kliniken und der Ärzteschaft in die Abklärungen oder in das Verfahren selbst?
- In gewissen Fällen muss die Ärzteschaft eine Entbindung von der Schweigepflicht durch die Gesundheitsdirektion beantragen, zum Teil jedoch auch nicht
- Generelle Fragen
- Wie steht es um die Meldepflichten, bei denjenigen Personen, denen eine zukommt: Ist hier immer klar, wann zwingend eine Meldung gemacht werden muss?
- Das Bundesrecht sieht explizit vor, dass der Kanton weitergehende Regelungen zu den Meldepflichten erlassen kann. Sehen Sie hier Bedarf an einer derartigen weitergehenden Regelung?
- Ab 1.1.2019 sind ÄrztInnen meldeberechtigt, wenn das Kindeswohl gefährdet erscheint und die Meldung im Interesse des Kindes liegt, ohne dass sie sich vorgängig vom Berufsgeheimnis entbinden lassen müssen. Wie sehen Sie das?

Spezifische Fragen an Schulen zur Zusammenarbeit mit der KESB

- Wenn VertreterInnen der Schulbehörden oder Lehrpersonen die Gefährdung des Kindeswohls beurteilen müssen. Wie gehen Sie da vor? Gibt es da einheitliche Instrumente oder Leitfäden?

Fragen vom JUV an KESCHA

- Was für Themen beschäftigen Betroffene im Zusammenhang mit der Führung der Beistandschaften durch den Beistand/die Beiständin?
 - Im Erwachsenenschutz?
 - Im Kinderschutz?
 - Stellt die KESCHA Unterschiede zwischen Kreisen/Organisationsmodellen bezüglich dieser Problematiken fest?
- Was für Themen beschäftigen Betroffene im Zusammenhang mit der KESB?
 - Im Erwachsenenschutz?



- Im Kinderschutz?
- Stellt die KESCHA Unterschiede zwischen Kreisen/Organisationsmodellen bezüglich der Problematiken fest?
- Unterscheiden Betroffene überhaupt zwischen Beistand/Beiständin und KESB?
- Gibt es bei den 18- bis 25-Jährigen Probleme beim Übergang vom Kindes- in den Erwachsenenschutz?

Allgemein/Schluss

- Sehen Sie noch weiteren Handlungsbedarf in Bezug auf das Verfahrensrecht?
- Der Kindes- und Erwachsenenschutz ist im Kanton Zürich relativ dezentral organisiert. Dennoch: Denken Sie, dass aktuell trotz dieser Unterschiede in der Behördenpraxis eine rechtsgleiche Umsetzung des EG KESR und des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts im Generellen möglich und gewährt ist?
- Haben Sie noch weitere Bemerkungen?

Funktion und Demographische Variablen

- Genaue Funktion?
- Wie lange sind Sie schon in der Funktion tätig?
- Ausbildung?
- Alter?
- Geschlecht?

Anhang V: Interviewleitfaden Berufsbeistandschaften

Angaben zur Person

- Wie lange sind Sie schon als Leiter/-in Ihrer Institution tätig?
- Welches ist Ihr Fachbereich/Ausbildungshintergrund?

Organisationsregelung

Organisationsregelung KESB

- Hat sich die dezentrale Organisation der KESB im Kanton Zürich Ihrer Ansicht nach bewährt?
 - Besteht Bedarf/Möglichkeit zur Kantonalisierung?

Organisationsregelung Beistandschaften

- Hat sich die Organisationsform Ihrer Berufsbeistandschaft in Ihrer Region bewährt?
 - Was sind die Vorteile gegenüber anderen Organisationsformen?
 - Was sind die Nachteile gegenüber anderen Organisationsformen?
- Wäre eine Mindestgrösse für die Berufsbeistandschaften sinnvoll?
 - Was spricht dafür?
 - Was spricht dagegen?

Auslastung Berufsbeistandschaften

Wahrgenommene Auslastung Institution

- Was sind Ihrer Ansicht nach die Gründe für die mehrheitlich hohe Auslastung?
- Wie hat sich die Auslastung seit der Einführung des Gesetzes entwickelt?
- Sollte eine maximale Fallbelastung für Berufsbeistandspersonen gesetzlich verankert werden?
 - Was spricht dafür?
 - Was spricht dagegen?

Vorgelagerte Dienste

- Profitiert Ihre Institution von den vorgelagerten Diensten in Ihrem Einzugsgebiet?
- Was für eine Bedeutung kommt der Erbringung der persönlichen Hilfe seitens der Gemeinden in dem Zusammenhang zu?
 - Bestehen diesbezüglich grosse Unterschiede zwischen den Gemeinden?

Berufsbeiständigen und Berufsbeistände

Anforderungen Berufsbeistandspersonen

- Erfüllen aus Ihrer Sicht die Berufsbeistandspersonen die Anforderungen?
- Müssten die Anforderungen an Berufsbeistandspersonen gesetzlich festgelegt gelegt werden?
 - Was spricht dafür?
 - Was spricht dagegen?
- Müsste eine Weiterbildungspflicht gesetzlich festgelegt werden?
 - Was spricht dafür?
 - Was spricht dagegen?

Rekrutierung Berufsbeistandspersonen

- Wie gestaltet sich die Rekrutierung aus Ihrer Sicht?
 - Ist die Rekrutierung im Vergleich zu früher schwieriger geworden?
 - Sind die Anforderungen an die Berufsbeistandspersonen gestiegen?
 - Gibt es diesbezüglich Unterschiede zwischen den Regionen/Institutionen?

Löhne

- Wie wird die Lohnthematik generell erlebt?

Schnittstellen

Zusammenarbeit KESB

- Wie beurteilen Sie die Zusammenarbeit mit der KESB?
- Besteht Klarheit bezüglich den Zuständigkeiten/Rollen?
 - Besteht hier Ihrer Meinung nach Regelungsbedarf?

Bezogen auf den Erwachsenenschutz:

- Hat sich die zum Teil unterschiedliche Anzahl der Berufsbeistandschaften innerhalb der Kreise bewährt?

Bezogen auf den Kinderschutz:

- Wie beurteilen Sie die strukturellen Unterschiede zwischen den (inter-)kommunal organisierten KESB und dem kantonal organisierten AJB?



PriMas

- Stimmt aus Ihrer Sicht das Verhältnis zwischen PriMas und Berufsbeiständen?
 - Wie beurteilen Sie die Forderung der KESCHA, den Anteil der Primas auf 40-50% zu erhöhen?

Mandatsführung

Aktenaufbewahrung

- Wer sollte Ihrer Meinung nach zuständig sein für die Aktenaufbewahrung?
 - Im Erwachsenenschutz?
 - Für Berufsbeistandspersonen? Für PriMas?
 - Im Kinderschutz?
- Besteht hier Ihrer Ansicht nach Regelungsbedarf?

18-25jährige

- Braucht es Ihrer Meinung nach spezielle Regelungen beim Übergang vom Kindes- in den Erwachsenenschutz?

Abschluss

- Haben Sie Ergänzungen/Bemerkungen/Fragen?

Nachtrag

Aktualisierung gestützt auf die am 1. August 2020 in Kraft getretene Änderung der Kinder- und Jugendhilfeverordnung (KJHV; RRB Nr. 546/2020) und den Beschluss des Kantonsrates vom 6. Juli 2020 betreffend Bewilligung von Nachtragskrediten für das Jahr 2020 (Vorlage 5622)

| Fundstelle | Aktualisierung |
|-------------------------------|--|
| S. 7 unten S. 7 FN 10 | <p>«In der definitiven Fassung ... aufgestockt.¹⁰» wird ersetzt durch: «Gestützt auf die Änderung der KJHV vom 1. August 2020 ist keine Ausdünnung des Leistungsangebots der Kinder- und Jugendhilfezentren (kjj) und der regionalen Rechtsdienste (RRD) im Bereich der Mandatsführung für Minderjährige vorgesehen. Zudem wurden die Stellen in den kjj und den RRD mit Wirkung ab dem 1. September 2020 aufgestockt.¹⁰»</p> <p>Neuer Text FN 10: «Vgl. RRB Nr. 546/2020 und Vorlage 5622 sowie Kapitel 4.6.2»</p> |
| S. 8 oben | <p>«Sofern die ... gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht.» wird ersetzt durch: «Gestützt auf die Änderung der KJHV vom 1. August und die Genehmigung der erforderlichen Mittel für die Stellenplanerweiterung des AJB durch den Kantonsrat, stellt sich die Frage, inwiefern der Erlass einer § 20 EG KESR entsprechenden Regelung für den Kinderschutz noch vordringlich ist. Es sollte nun geklärt werden, ob trotz dieser Verordnungsänderung noch gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht.»</p> |
| S. 94 FN 156 | <p>Neuer Text FN 156: «Vgl. in diesem Zusammenhang § 5c Abs. 2 KJHV; vgl. zur geänderten KJHV im Übrigen Kap. 4.6.2.»</p> |
| S. 110 unten – S. 111 oben | <p>«So ist klargestellt... nicht bekannt.» wird ersetzt durch: «So ist klargestellt, dass die Jugendhilfestellen bzw. die kjj und die RRD Beistandschaften gestützt auf Art. 308 Abs. 2 ZGB uneingeschränkt zur Führung übernehmen, auch wenn die Beistandsperson mit finanziellen Aufgaben für das betroffene Kind betraut wird.¹⁷² Zudem wird in der KJHV sichergestellt, dass den kjj und den RRD die erforderlichen personellen Mittel zur Verfügung stehen. Dazu legt der Regierungsrat den durchschnittlichen Jahresaufwand für die Führung eines Mandats bzw. einer Abklärung</p> |

| | |
|------------------|---|
| | <p>fest.¹⁷³ Nachdem der Kantonsrat den Nachtragskredit für die Stellenplanerweiterung des AJB am 6. Juli 2020 bewilligte¹⁷⁴, traten die Änderungen des KJHG und der KJHV am 1. August 2020 in Kraft.»</p> <p>Neuer Text FN 172: «§ 5a lit. c KJHV»</p> <p>Neuer Text FN 173: «§ 5d KJHV»</p> <p>Neuer Text FN 174: «Vorlage 5622»</p> |
| S. 115 FN 182 | Neuer Text FN 182: «§ 5c Abs. 2 KJHV» |
| S. 144 1. Absatz | «Eine Entspannung der ... mit sich bringen. ²¹⁵ » wird ersetzt durch: «Eine Entspannung der Situation werden die am 1. August 2020 in Kraft getretenen §§ 5a-d KJHV sowie die mit Wirkung auf den 1. September 2020 genehmigte Stellenplanerweiterung des AJB mit sich bringen. ²¹⁵ » |
| S. 144 2. Absatz | «In der Evaluation wurde ... gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht» wird ersetzt durch: «In der Evaluation wurde die Forderung geäußert, im sensiblen Bereich des Kindesschutzes sei eine § 20 Abs. 1 EG KESR entsprechende Regelung zu schaffen, um sicherzustellen, dass auch für die Minderjährigen genügend Berufsbeistandspersonen zur Verfügung stehen. Nachdem der Kantonsrat dem für die notwendige Stellenplanerweiterung des AJB beantragten Nachtragskredit zustimmte, weist die Forderung nicht mehr die gleiche Relevanz auf. Indes sollte auch nach dem Inkrafttreten der geänderten KJHV geklärt werden, ob trotz dieser Verordnungsänderung noch gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht.» |