



Kanton Zürich



Normkonzept

Revision EG KESR

Direktion	Jl	Amt	Generalsekretariat
Auftraggeber/in	Andreas Müller	Status	
Projektleiter/in	Eva Vontobel-Lareida	Klassifizierung	

Änderungsverzeichnis

Datum	Version	Anderung	Autor/in
28.3.2023	1	Streichung von falschem Satz (S. 15)	E. Vontobel-Lareida



Inhalt

1	Impuls	2
2	Handlungsbedarf	3
3	Vernehmlassung	4
4	Geplante Regelungen	4
4.1	Zusammensetzung der KESB	
4.1.1	Rechtliche Grundlagen	
4.1.2	Problemanalyse	
4.1.3	Handlungsbedarf	
4.1.4	Inhalt Vernehmlassungsvorlage	
4.2	Einheitliche Verfahrensordnung und Erweiterung Einzelzuständigkeit	9
4.2.1	Rechtliche Grundlagen	
4.2.2	Problemanalyse und Handlungsbedarf	
4.2.3	Inhalt Vernehmlassungsvorlage	
4.3	Rechtsmittelzug	13
4.3.1	Rechtliche Grundlagen	
4.3.2	Problemanalyse	
4.3.3	Handlungsbedarf	
4.3.4	Inhalt Vernehmlassungsvorlage	
4.3.5	Verworfenen Varianten	
4.4	Perimeter der Berufsbeistandschaften im Erwachsenenschutz (BB ES; Angleichung an jene der KESB)	20
4.4.1	Rechtliche Grundlagen	
4.4.2	Problemanalyse	
4.4.3	Handlungsbedarf	
4.4.4	Inhalt Vernehmlassungsvorlage	
4.5	Führung und Aufbewahrung von Akten der Beistandspersonen	25
4.5.1	Rechtliche Grundlagen	
4.5.2	Problemanalyse	
4.5.3	Handlungsbedarf	
4.5.4	Inhalt Vernehmlassungsvorlage	
4.6	Optimierung der Staatshaftung	31
4.7	Überblick über die geplanten Änderungen	32
5	Weiteres Vorgehen	33
6	Genehmigungsstufen	33
6.1	Entscheid Auftraggeber	
6.2	Entscheid Linienorganisation	
	Anhänge	35

1 Impuls

Der Kindes- und Erwachsenenschutz betrifft die gesamte Bevölkerung des Kantons Zürich. Eine grosse Zahl von Personen ist im Verlaufe ihres Lebens von den entsprechenden Regelungen auf Bundes- und Kantonebene betroffen, sei es als Kind, als Elternteil, oder als schutzbedürftige alte oder kranke Person. Die Ablösung des früheren Vormundschaftsrechts durch das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches [Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht] vom 19. Dezember 2008, Art. 360 ff. ZGB; SR 210), diente vorab der Förderung des Selbstbestimmungsrechts von schutzbedürftigen Personen und sollte das Verhältnismässigkeitsprinzip stärken. Weiter führte



es auch zur Ablösung der früheren Vormundschaftsbehörden durch interdisziplinär zusammengesetzte Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB; vgl. Einführungsgesetz zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht vom 25. Juni 2012 [EG KESR; LS 232.3]). Die neuen Rechtsgrundlagen führten immer wieder zu politischen und öffentlichen Diskussionen. Fünf Jahre nach ihrem Inkrafttreten auf Bundesebene und im Kanton liess die Direktion der Justiz und des Innern (JI) deshalb das EG KESR evaluieren. Ziel der Evaluation war es, die kantonale Umsetzungsvorlage sowie die damit verbundenen Strukturen, Abläufe und Schnittstellen in Bezug auf ihre Wirksamkeit, Effizienz und Akzeptanz zu untersuchen. Das Ergebnis¹ sollte eine Basis für allfällige Verbesserungen der Gesetzgebung schaffen.

2 Handlungsbedarf

Die Evaluation zeigt, dass das EG KESR ein grundsätzlich taugliches Instrument ist. Die Abläufe haben sich seit der Einführungsphase mehrheitlich eingespielt und das Gesetz hinterlässt bei den Evaluationsteilnehmenden einen positiven Gesamteindruck. Da sich die bundesrechtlichen Vorgaben im ZGB nicht massgeblich geändert haben, drängt sich daher keine umfassende Gesetzesrevision auf. Die Evaluation kam jedoch zum Schluss, dass in verschiedenen Bereichen Verbesserungsmöglichkeiten bestehen und angegangen werden sollten. Die Erarbeitung des EG KESR nach der Verabschiedung des geänderten ZGB am 19. Dezember 2008 durch die eidgenössischen Räte erfolgte unter einem erheblichen Zeitdruck. Gewisse Lösungen (so etwa im Bereich des Rechtsmittelzugs) konnten nicht ausdiskutiert werden. Zudem haben sich aus der täglichen Anwendung des Gesetzes Bedürfnisse ergeben, die eine Anpassung als sinnvoll erscheinen lassen (so etwa die Anliegen nach einer Vereinheitlichung der Verfahrensregelungen, einer Liberalisierung der Zusammensetzung der KESB und einer Überprüfung der Perimeter der Berufsbeistandschaften im Erwachsenenschutz). Schliesslich hat sich zum Teil auch das Umfeld verändert: insbesondere die Weiterbildungsangebote wurden erheblich ausgebaut und die Digitalisierung ist weiter und schnell fortgeschritten. Auch dies führt zu Anpassungsbedarf (fachliche Anforderungen an die Behördenmitglieder sowie Aktenführung und Aufbewahrung). Schliesslich wurde am 4. September 2017 im Kantonsrat eine Parlamentarische Initiative eingereicht, wonach der Bezirksrat als Rechtsmittelinstanz vom Bezirksgericht abgelöst werden soll².

Handlungsbedarf besteht damit in folgenden Bereichen:

- (1) Zusammensetzung der KESB (Disziplinen und Anforderungen an Fachwissen der Behörden- und Ersatzmitglieder)
- (2) Verfahren (einheitliche Verfahrensordnung und Erweiterung Einzelzuständigkeit)
- (3) Rechtsmittelzug
- (4) Perimeter der Berufsbeistandschaften im Erwachsenenschutz (BB ES)
- (5) (digitale) Aktenführung und -aufbewahrung durch die Berufsbeistandschaften im Erwachsenenschutz (BB ES) und Aufbewahrung von Akten privater Mandatsträgerinnen und -träger (PriMa)

Zu jedem dieser Themen soll ein Teilprojekt durchgeführt werden. Im Zusammenhang mit der (digitalen) Aktenführung und -aufbewahrung durch die Berufsbeistandschaften im Erwachsenenschutz ist zudem zu klären, ob eine Optimierung der Haftungsbestimmungen möglich ist. Die Behandlung im Rahmen des Teilprojektes 5 drängt sich auf, weil die Haftung wie die Aktenführung einen engen Bezug zu den Gemeinden haben.

¹ Vgl. dazu Schlussbericht vom 24. Juni 2020 zur Evaluation des EG KESR im Kanton Zürich ([Link](#); nachfolgend «Schlussbericht, S.»).

² KR-Nr. 234/2017.



Die Revision soll einerseits die Stellung der betroffenen Personen verbessern: Die Rechtsdurchsetzung soll in ihrem Interesse schneller abgewickelt werden (TP 3) und die Akten der Beistandspersonen sollen sicher und langfristig aufbewahrt werden (TP 5). Zudem soll im Interesse der Betroffenen durch Anpassungen beim Verfahren und der Organisation die Effizienz der KESB sowie der Berufsbeistandschaften im Erwachsenenschutz verbessert werden (TP 2 und 4). Ein weiteres Ziel ist die langfristige Sicherung der Besetzung der Behörden mit qualifiziertem Personal (TP 1).

Im Rahmen des Teilprojektes 3 kann zudem die Parlamentarische Initiative KR-Nr. 234/2017 «Bezirksgericht als professionelle Beschwerdeinstanz für alle KESB-Entscheide» beurteilt werden.

3 Vernehmlassung

Gestützt auf den festgestellten Handlungsbedarf erarbeitete ein Projektteam unterstützt von Arbeitsgruppen aus Fachleuten und betroffenen Behörden verschiedene Lösungsvorschläge zu den Teilprojekten. Diese wurden im Juli 2022 einem breiten Kreis von Interessierten sowie den Gemeinden und den Parteien zur Vernehmlassung unterbreitet. Den Teilnehmenden wurde ein Antwortformular mit Fragen zu den einzelnen Teilprojekten unterbreitet. Die Fragen konnten mit «ja» oder «nein» beantwortet werden mit der zusätzlichen Möglichkeit, Bemerkungen anzubringen. Durchgeführt wurde die Vernehmlassung vom Statistischen Amt, das auch die Resultate zusammenstellte. Die Einzelheiten können den entsprechenden Auswertungen entnommen werden (vgl. [Vernehmlassungen Kt. Zürich](#)).

Der Rücklauf betrug gegen 50%. Die Ergebnisse waren weitgehend eindeutig und die Vorschläge mehrheitlich positiv aufgenommen.

Auf Ablehnung stiess im Teilprojekt 1 der Vorschlag zur Änderung der Zusammensetzung des Spruchkörpers in § 9 Abs. 1 EG KESR (Verzicht auf eine zwingende Vertretung des Fachbereichs Soziale Arbeit).

Im Teilprojekt 2 wird den Vorschlägen zwar mehrheitlich zugestimmt, allerdings sind die Ergebnisse zur Verfahrensordnung sowie zum Verzicht auf eine Gebührenverordnung weniger deutlich.

Im Teilprojekt 3 wird der Vorschlag eines einstufigen Rechtsmittelzugs ans Obergericht mehrheitlich unterstützt. Die direkt betroffenen Rechtsmittelinstanzen (Bezirksräte und Obergericht) würden demgegenüber eine Beibehaltung des heutigen, zweistufigen Rechtsmittelzuges (KESB → Bezirksrat → Obergericht) bevorzugen.

Der Vorschlag zur Angleichung der Perimeter der Berufsbeistandschaften im Erwachsenenschutz an diejenigen der KESB (Teilprojekt 4) wird mehrheitlich gutgeheissen, wobei eine Ausnahmeregelung für KESB, die mehr als einen Bezirk umfassen, kritisiert wurde.

Die im Teilprojekt 5 unterbreiteten Vorschläge zur Führung und Aufbewahrung der Akten von Beistandspersonen werden mit grosser Mehrheit gutgeheissen.

Die Auswirkungen der Resultate der Vernehmlassung auf die einzelnen Teilprojekte werden bei der nachfolgenden Darstellung der geplanten Regelungen ausgeführt.

4 Geplante Regelungen

4.1 Zusammensetzung der KESB

4.1.1 Rechtliche Grundlagen



Gemäss Bundesrecht handelt es sich bei den KESB um Fachbehörden, die die Kantone bestimmen (Art. 440 Abs. 1 ZGB). Die KESB fällen ihre Entscheide grundsätzlich mit mindestens drei Mitgliedern (Art. 440 Abs. 2 Satz 1 ZGB). Das kantonale Recht kann für bestimmte Geschäfte Ausnahmen von dieser Minimalbesetzung vorsehen (Art. 440 Abs. 2 Satz 2 ZGB).

§ 4 Abs. 2 EG KESR regelt die Zusammensetzung der KESB, § 6 Abs. 2 EG KESR die fachlichen Anforderungen an die Behördenmitglieder und § 9 Abs. 1 EG KESR die Besetzung des jeweiligen Entscheidungsgremiums bzw. Spruchkörpers für die Fällung von Kollegialentscheiden. Danach muss jede KESB aus mindestens drei (Behörden-)Mitgliedern bestehen (§ 4 Abs. 1 EG KESR), wobei ihr zwingend Mitglieder aus den zwei *Fachbereichen Recht* und *Soziale Arbeit* angehören müssen (§ 4 Abs. 2 Satz 1 EG KESR). Im Sinne der Interdisziplinarität wird zudem verlangt, dass in der KESB mindestens eine weitere Disziplin aus den abschliessend definierten Fachbereichen *Pädagogik*, *Psychologie*, *Gesundheit* oder *Treuhandwesen* vertreten sein muss (§ 4 Abs. 2 Satz 2 EG KESR). Alle Behördenmitglieder müssen über einen *Universitätsabschluss* oder einen *eidgenössisch anerkannten Ausbildungsabschluss auf Tertiärstufe* verfügen sowie eine *mehrjährige berufliche Tätigkeit* in einem der in § 4 Abs. 2 EG KESR genannten Fachbereiche nachweisen (§ 6 Abs. 2 EG KESR). Auszugehen ist dabei von einer mindestens zweijährigen Berufserfahrung (ohne Praktika), die sich jedoch nicht spezifisch auf den Kindes- und Erwachsenenschutz beziehen muss³. § 6 Abs. 1 EG KESR legt zudem fest, dass die Behördenmitglieder über das *Schweizer Bürgerrecht* verfügen und *Wohnsitz in der Schweiz* haben müssen. Entscheidet die KESB als Kollegium in der (ordentlichen) Dreierbesetzung (§ 44 EG KESR), haben gemäss § 9 Abs. 1 EG KESR zwingend je ein Mitglied aus dem Fachbereich *Recht* und *Soziale Arbeit* im Spruchkörper mitzuwirken.

Die aktuell geltenden Anforderungen im Kanton Zürich für die Zusammensetzung der KESB und fachlichen Anforderungen an ihre Mitglieder sind im Vergleich mit anderen Kantonen verhältnismässig hoch⁴.

4.1.2 Problemanalyse

a. Aktuelle Zusammensetzung der Zürcher KESB

Im Kanton Zürich waren am 31. Dezember 2020 von 130 Behördenmitgliedern 107 bzw. rund 83% den Fachbereichen *Recht* und *Soziale Arbeit* zuzuordnen. Auf die Fachbereiche *Psychologie*, *Pädagogik*, *Gesundheit* und *Treuhand* entfielen folglich nur verhältnismässig wenige Behördenmitglieder (total 23 bzw. rund 17%)^{5,6}. Das Ziel, den Spruchkörper der KESB über die beiden Disziplinen *Recht* und *Soziale Arbeit* hinaus interdisziplinär zu besetzen, konnte damit bislang nur beschränkt erreicht werden. Dies gilt umso mehr, als die anderen Fachbereiche in den ersten Jahren nach Inkrafttreten des neuen Rechts noch in grösserem Umfang vertreten waren.

b. Einschätzung des geltenden Systems

Bereits im Rahmen der Vernehmlassung zum Vorentwurf des EG KESR wurde die Befürchtung geäussert, dass aufgrund der hohen Anforderungen an die Zusammensetzung der KESB nicht genügend Personal mit den nötigen Qualifikationen gefunden werden könnte. Der Regierungsrat sah deshalb im Entwurf des EG KESR von den ursprünglich für alle Behördenmitglieder vorausgesetzten Hochschul- bzw. Universitätsabschlüssen ab. Nach geltendem Recht genügen

³ Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 31. August 2011 betr. Erlass des EG KESR, in: ABI 2011-09-23 (Vorlage 4830 [ABI-Nr. 38; Meldung aus Vorgängersystem], S. 2624 f. [\[Link\]](#); nachfolgend «ABI 2011, S.»).

⁴ Vgl. zu den untersuchten Kantonen Anhang 1 «Rechtsvergleich».

⁵ Aufsichtsbehörde im Kindes- und Erwachsenenschutz – Jahresbericht 2020 vom 12. November 2021, S. 22 ([Link](#)).

⁶ Vgl. dazu auch Evaluation Kindes- und Erwachsenenschutzrecht, Analyse der organisatorischen Umsetzung und Kennzahlen zu Leistungen und Kosten, Bericht von Interface zuhanden des Bundesamts für Justiz (BJ) vom 5. April 2016, S. 9.



auch Abschlüsse der höheren Berufsbildung (Tertiär B) den Anforderungen an die Ausbildung eines Behördenmitglieds. Ausserdem wurde anstelle einer fünfjährigen Berufspraxis im Fachbereich lediglich eine mehrjährige berufliche Tätigkeit ins Gesetz aufgenommen.

Die Suche nach geeigneten Mitgliedern der «dritten Profession» (Pädagogik, Psychologie, Gesundheit oder Treuhandwesen) hat sich seit Inkraftsetzung des EG KESR jedoch immer wieder als schwierig erwiesen. Es wird kritisiert, dass Qualifikationen in einem Fachbereich mit nur entferntem Bezug zum Kindes- und Erwachsenenschutz, wie z.B. Treuhand, ausreichend seien, während fachlich geeignetere Personen aufgrund eines fehlenden Abschlusses nicht in Frage kämen^{7,8}. Mittlerweile bietet das Bildungssystem zudem für Behördenmitglieder «massgeschneiderte» Aus- und insbesondere Weiterbildungslehrgänge auf Tertiärstufe an. Zudem werden in naher Zukunft wohl weitere Lehrgänge hinzukommen, um den spezifischen beruflichen Anforderungen an die KESB-Mitglieder gerecht zu werden. So bietet z.B. die Hochschule Luzern inzwischen einen «Master (MAS) Sozialarbeit und Recht» und die Berner Fachhochschule einen «MAS Kindes- und Erwachsenenschutz» an. Da es sich dabei um Weiterbildungsabschlüsse handelt, können sie angesichts der rigiden gesetzlichen Voraussetzungen gemäss § 6 Abs. 2 EG KESR nicht anerkannt werden. Zudem würde beim zweitgenannten Abschluss die Zuordnung zu einem der im EG KESR aufgezählten Fachbereiche Mühe bereiten, wobei diese Frage von der Aufsichtsbehörde bis anhin noch nicht geklärt werden musste. Die Aufsichtsbehörde ist angesichts der Rekrutierungsproblematik bei der «dritten Profession» im Spruchkörper allerdings dazu übergegangen, die §§ 4 Abs. 2 und 6 Abs. 2 EG KESR de lege lata grosszügig auszulegen, was den KESB bzw. den Ernennungsorganen bei der Besetzung einen weiten Spielraum ermöglicht. Nach der jüngeren Praxis der Aufsichtsbehörde wird z.B. ein Abschluss in Sozialpädagogik neben den Fachbereich Soziale Arbeit auch unter Pädagogik subsumiert. Zudem lässt die Aufsichtsbehörde auch qualifizierte Weiterbildungsabschlüsse zu, so etwa den erwähnten «MAS Sozialarbeit und Recht» der Hochschule Luzern. Dieser Abschluss ordnet die Aufsichtsbehörde praxisgemäss dem Fachbereich Soziale Arbeit zu.

4.1.3 Handlungsbedarf

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen ist der Handlungsbedarf ausgewiesen. Für die Zukunft ist eine Lösung zu finden, die den Spielraum bei der Ernennung von Behördenmitgliedern erweitert. Gleichzeitig ist sicherzustellen, dass weder die Professionalität noch die Interdisziplinarität der Behörde stark beschnitten werden.

Unter dem Aspekt der Professionalität sollen deshalb auch künftig grundsätzlich nur Aus- und gegebenenfalls Weiterbildungen zugelassen werden, die spezifisches Wissen vertieft vermitteln. Zusammen mit der nötigen Berufserfahrung bietet dies ausreichend Gewähr dafür, dass die ernannten Behördenmitglieder ausreichend qualifiziert sind. Die Interdisziplinarität der KESB bzw. deren Spruchkörper wird dadurch nicht beeinträchtigt. Im Gegenteil, eine Liberalisierung der Ernennungsvoraussetzungen wird die Tätigkeit als Behördenmitglied einer KESB für einen breiteren Personenkreis zugänglich machen. Künftig dürfte demnach eher ein vielfältigeres Fachwissen in der KESB vertreten sein als heute.

4.1.4 Inhalt Vernehmlassungsvorlage

Unabhängig von der Art und Weise der Neufassung der gesetzlichen Bestimmungen wird es wohl auch künftig herausfordernd sein, fähige Behördenmitglieder zu rekrutieren, die nicht die «Kerndisziplinen» Recht und Soziale Arbeit vertreten. Das gilt auch für Mitarbeitende des Fachsekretariats.

⁷ Schlussbericht, S. 66.

⁸ Vgl. auch Bericht des Bundesrates vom 29. März 2017 zu den ersten Erfahrungen mit dem neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrecht, S. 60, wonach die bundesrechtliche Vorgabe der «Fachbehörde» in den letzten Jahren kritisiert worden sei.



a. Zusammensetzung der KESB (§ 4 Abs. 2 EG KESR)

Aufgrund der Evaluationsergebnisse sollen weiterhin in jeder KESB zwingend Mitglieder mit Fachwissen in den Bereichen Recht und Soziale Arbeit vertreten sein (vgl. § 4 Abs. 2 Satz 1 EG KESR). Eine *Liberalisierung der Disziplinen* soll sich auf die «dritte Disziplin» beschränken. Mitglieder der «dritten Disziplin» sollen nicht mehr notwendigerweise den Disziplinen Pädagogik, Psychologie, Gesundheit oder Treuhandwesen zugeordnet werden müssen. Dies lässt sich wie folgt umsetzen:

§ 4 Abs. 2 Satz 2 EG KESR wird als Kann-Vorschrift formuliert. Damit wäre es neu zulässig, dass in einer KESB ausschliesslich Behördenmitglieder mit einem juristischen oder sozialarbeiterischen Hintergrund vertreten wären. Dieser Ansatz würde zu mehr Spielraum für die kommunalen Ernennungsorgane gemäss § 8 Abs. 1 EG KESR führen, wobei sie auch künftig für eine möglichst breite Interdisziplinarität besorgt sein müssten.

Kritikerinnen und Kritiker möchten die heutige interdisziplinäre Ausgestaltung der KESB aufgrund ihres weitreichenden Kompetenz- und Verantwortungsumfangs beibehalten. Die dritte Disziplin ermögliche zusätzliche Sichtweisen und Erkenntnisse. Schliesslich könne sich die Personalsituation auch wieder ändern und entspannen. Eine Mehrheit von 2/3 der Vernehmlassungsteilnehmenden befürwortet jedoch die vorgeschlagene Liberalisierung. Für die neue Regelung spricht sodann, dass heute rund acht von zehn Behördenmitgliedern einer dieser beiden Disziplinen angehören und die Ernennungsorgane sollen die am besten geeigneten Personen auswählen können. Für die Vernehmlassungsvorlage ist folglich daran festzuhalten.

b. Fachliche Anforderungen (§ 6 Abs. 2 Teilsatz 1 EG KESR)

Die Behördenmitglieder müssen nach geltendem Recht über einen Ausbildungsabschluss verfügen. Damit ist ein *Weiterbildungsabschluss* als Nachweis für das geforderte Fachwissen nach dem Wortlaut von § 6 Abs. 2 EG KESR ausgeschlossen. Diese enge Formulierung der Bestimmung wird den heutigen Möglichkeiten nicht mehr gerecht, sich ein berufliches Fachwissen auf unterschiedlichsten Wegen anzueignen,

Eine Liberalisierung drängt sich für die sogenannte «dritte Disziplin» auf: Künftig sollen *qualifizierte Weiterbildungen auf Tertiärstufe* genügen. Es sollen Studiengänge und Nachdiplomstudien zugelassen werden, die zu einem bundesrechtlich anerkannten Weiterbildungsmasterdiplom (MAS, EMBA⁹) führen¹⁰ bzw. bereits altrechtlich eidgenössisch anerkannt waren. Auch diese Zulassung setzt eine entsprechende Berufserfahrung voraus. Demgegenüber würden das DAS (Diploma of Advanced Studies) und das CAS (Certificate of Advanced Studies) den Anforderungen nicht genügen. Sie sind eidgenössisch nicht anerkannt und vermitteln Fachwissen nicht in der erforderlichen Breite und Tiefe. Die vorgeschlagene Liberalisierung wurde von einer grossen Mehrheit von über 4/5 der Teilnehmenden der Vernehmlassung begrüsst. Kritikerinnen und Kritiker entgegnen, dass bei der dritten Disziplin die gleichen Anforderungen wie bei den anderen Disziplinen gelten sollen. Ansonsten drohe eine fachliche Schwächung der KESB. Angeregt wird, dass Disziplinen oder Abschlüsse aufgelistet werden, die für eine Tätigkeit als Behörden- oder Ersatzmitglied einer KESB einen Mehrwert darstellen. Insbesondere im Kinderschutz müssten Aus- und Weiterbildungsabschlüsse in den Bereichen Pädagogik und Psychologie im Vordergrund stehen. Diese Anregung wird für die weiteren Arbeiten aufgenommen.

Beim *Fachbereich Recht* steht eine Liberalisierung nicht zur Diskussion. Die Erfahrung sowie die Praxis des Ober- und Bundesgerichts zeigen, dass die KESB vermehrt anforderungsreiche

⁹ Master of Advanced Studies (MAS), Executive Master of Business Administration (EMBA), mindestens 60 ECTS-Punkte (vgl. für die Einzelheiten Diplome und Titel an Schweizer Hochschulen, Weiterbildung, des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation SBFI [\[Link\]](#)).

¹⁰ Vgl. Verordnung des WBF über Studiengänge, Nachdiplomstudien und Titel an Fachhochschulen; SR 414.712.



materielle und formelle rechtliche Fragestellungen bearbeiten. Vor diesem Hintergrund drängt sich eine Präzisierung an den Ausbildungsabschluss auf: Entsprechend der heutigen Praxis der Aufsichtsbehörde soll künftig ein juristisches Studium, das mit einem Lizentiat oder Master einer schweizerischen Hochschule abgeschlossen wurde, vorausgesetzt werden¹¹. Ausdrücklich ausgeschlossen wären dadurch eidgenössisch anerkannte Weiterbildungsabschlüsse, wie z.B. «dipl. Rechtsassistent:in HF», «pat. Rechtsagent:in», «eidg.dipl. Rechtsfachperson» oder Fachhochschulabschlüsse oder universitäre Bachelorabschlüsse im Bereich Recht. Diese Abschlüsse vermitteln insbesondere im Prozessrecht keine ausreichenden Kenntnisse. Im Rahmen der Vernehmlassung sprach sich eine grosse Mehrheit von 4/5 für die vorgeschlagene Präzisierung aus.

Keinerlei Anpassungen drängen sich im *Fachbereich Soziale Arbeit* auf. Einerseits wurden in der Evaluation keine entsprechenden Forderungen formuliert. Andererseits bestehen in der Praxis kaum Probleme, geeignete Personen für diese Disziplin zu finden. Demnach wird auch künftig ein eidgenössisch anerkannter Ausbildungsabschluss auf Tertiärstufe, mithin ein Abschluss in Sozialer Arbeit an einer Fachhochschule, vorausgesetzt. Eine sehr deutliche Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden unterstützt dies.

c. Berufserfahrung (§ 6 Abs. 2 Teilsatz 2 EG KESR)

Weitere Ernennungsvoraussetzung als Behördenmitglied ist nach geltendem Recht eine *mehrfährige Berufserfahrung im jeweiligen Fachbereich* (§ 6 Abs. 2 Teilsatz 2 EG KESR). Dabei ist aktuell von einer mindestens zweijährigen Berufserfahrung (ohne Praktika) im jeweiligen Fachbereich auszugehen. Nicht verlangt wird, dass sie sich spezifisch auf den Kindes- und Erwachsenenschutz bezieht.

Diese Regelung der fachspezifischen Berufserfahrung galt bis jetzt sowohl für die zwei «Kerndisziplinen» Recht und Soziale Arbeit, wie auch für die «*dritte Disziplin*» (Pädagogik, Psychologie, Gesundheit und Treuhandwesen). Die Zulassung qualifizierter Weiterbildungsabschlüsse bei der «*dritten Disziplin*» könnte mit einer mehrjährigen Praxiserfahrung im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes verbunden werden. Dies würde aber eine kaum zu rechtfertigende Ungleichbehandlung der «*dritten Disziplin*» mit den zwei «Kerndisziplinen» Recht und Soziale Arbeit mit sich bringen. Deshalb soll davon abgesehen werden. Demnach ist auch künftig für alle Disziplinen die heute geltende mindestens zweijährige Berufserfahrung im jeweiligen Fachbereich vorzusetzen. Eine Anpassung von § 6 Abs. 2 Teilsatz 2 EG KESR ist somit nicht notwendig.

d. Verworfener Vorschlag: Änderung der Besetzung des Spruchkörpers bei Kollegialentscheiden (§ 9 Abs. 1 EG KESR)

Bei einem Kollegialentscheid müssen zwingend je ein Behördenmitglied aus den Fachbereichen Recht und Soziale Arbeit an der Entscheidung mitwirken (§ 9 Abs. 1 EG KESR). Mangels Verfügbarkeit und Ressourcen der «*dritten Disziplin*» wird in der Praxis häufig eine Person aus dem Fachbereich Recht oder Soziale Arbeit als drittes Behördenmitglied beigezogen. Das interdisziplinäre Zusammenwirken in der KESB auf Stufe Entscheidungsfindung beschränkt sich damit vielfach auf die Disziplinen Recht und Soziale Arbeit. Dies steht im Widerspruch zur beim Erlass des EG KESR ursprünglichen verfolgten Absicht. Die in der Praxis nur bedingt umgesetzte Interdisziplinarität bei der Entscheidungsfindung ist aus fachlicher Optik bedauerlich. Sie ist aber mangels entsprechender Vorgaben im ZGB und im EG KESR gesetzeskonform.

Die vorgeschlagene Öffnung der «*dritten Disziplin*» erweitert den Spielraum der Ernennungsorgane für die Zusammensetzung der KESB deutlich. Die qualifizierten Weiterbildungen werden aufgrund dieser Öffnung und der dynamischen Entwicklung des

¹¹ Vgl. Art. 7 Abs. 1 lit. a des Bundesgesetzes über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte vom 23. Juni 2000 (Anwaltsgesetz; SR 935.61).



Weiterbildungsangebotes mittel- bis langfristig wohl an Bedeutung gewinnen. Zudem werden sie voraussichtlich die klassische Ausbildung zur Sozialarbeiterin oder zum Sozialarbeiter FH konkurrenzieren. Ausserdem fällt in Betracht, dass aktuell Personen mit einem «MAS Soziale Arbeit und Recht» den Fachbereich Soziale Arbeit vertreten. Nach dem neuen Konzept wären sie indes der dritten Disziplin zuzuweisen. Vor diesem Hintergrund sah die Vernehmlassungsvorlage vor, den KESB auch bei der Besetzung des Spruchkörpers im Einzelfall mehr Spielraum als heute einzuräumen.

Mit Blick auf die interdisziplinäre Entscheidungsfindung hätten bei Kollegialentscheiden nach wie vor mindestens zwei verschiedene Fachbereiche mitwirken müssen. Die Disziplin Recht wäre im Interesse der Fällung juristisch korrekter Entscheide zwingend geblieben. Beim weiteren Fachbereich hätte es sich nicht mehr zwingend um die Soziale Arbeit handeln müssen. Die Erweiterung des Spielraums für die Ernennungsorgane bei der Zusammensetzung der KESB hätte sich so in der Erweiterung des Spielraums für die KESB bei der Besetzung des Spruchkörpers bei Kollegialentscheiden widerspiegelt.

Eine deutliche Mehrheit von über Vierfünftel der Vernehmlassungsteilnehmenden lehnen den Vorschlag ab, dass die Disziplin Soziale Arbeit bei Kollegialentscheiden nicht mehr zwingend vertreten sein muss. Zur Begründung wird vorgebracht, dass die Disziplin Soziale Arbeit für die Definition und Ausgestaltung der Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmen unentbehrlich sei. Vertreterinnen und Vertreter dieser Disziplin würden die Auswirkungen der Schutzbedürftigkeit auf die alltägliche Lebensgestaltung und Entwicklung der betroffenen Person erkennen und sie mit adäquaten Massnahmen unterstützen. Zudem würde die vorgeschlagene Änderung die Interdisziplinarität faktisch aushebeln und die ohnehin bereits starke Disziplin Recht überbewertet. Bei dieser Ausgangslage wird der Vorschlag für die Ausarbeitung der Vernehmlassungsvorlage nicht weiterverfolgt.

4.2 Einheitliche Verfahrensordnung und Erweiterung Einzelzuständigkeit

4.2.1 Rechtliche Grundlagen

Der Bundesgesetzgeber hat darauf verzichtet, das Verfahren vor den KESB sowie den gerichtlichen Beschwerdeinstanzen umfassend zu regeln. Im ZGB finden sich nur punktuelle Regelungen in Bereichen, in denen die Verwirklichung des materiellen Rechts eine einheitliche bundesrechtliche Regelung voraussetzt¹². Dies führt dazu, dass im Kanton Zürich für die Beantwortung verfahrensrechtlicher Fragen eine Kaskadenordnung verschiedener bundesrechtlicher und kantonaler Normen zu beachten ist. Enthalten das ZGB und das EG KESR zu einer Verfahrensfrage keine Antwort, gelangen für die Verfahren vor den KESB subsidiär sinngemäss das Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil und Strafprozess (GOG; LS 211.1) und gegebenenfalls die Schweizerische Zivilprozessordnung (ZPO; SR 272) als ergänzendes kantonales Recht zur Anwendung. Das Gleiche gilt grundsätzlich für die Verfahren vor den gerichtlichen Beschwerdeinstanzen, wobei das GOG vor diesen nicht nur sinngemäss, sondern unmittelbar anwendbar ist (§ 40 EG KESR)¹³. Die sinngemässe Anwendung der erwähnten Erlasse bedeutet, dass diese nicht in jedem Fall strikt anzuwenden sind, sondern der besonderen Natur des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts und den entsprechenden Verfahrensgrundsätzen gebührend Rechnung zu tragen ist (z.B. keine Bindung der KESB an die Anträge der Parteien [Offizialgrundsatz] nach Art. 446 Abs. 3 ZGB). Dies kann dazu führen, dass von einzelnen Bestimmungen der ZPO teilweise oder ganz abzuweichen ist¹⁴.

¹² Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht) vom 28. Juni 2006, in: BBl 2006, S. 7088 (nachfolgend «BBl 2006, S.»).

¹³ Schlussbericht, S. 32.

¹⁴ Basler Kommentar ZGB I-Maranta/Auer/Marti, 6. Aufl., Basel 2018, Art. 450f N 17 (nachfolgend «BSK ZGB I-Bearbeiter/-in, Art. N»).



Grundsätzlich fällt die KESB ihre Entscheide mit mindestens drei Mitgliedern (Art. 440 Abs. 2 Satz 1 ZGB). Die Kantone können für bestimmte Geschäfte Ausnahmen vorsehen (Art. 440 Abs. 2 Satz 2 ZGB). Davon hat auch der Kanton Zürich Gebrauch gemacht. § 45 lit. a bis w EG KESR enthält einen abschliessenden Katalog von Entscheiden, die von einem einzelnen Mitglied der KESB gefällt werden können. Im Umkehrschluss müssen Entscheide, die nicht in diesem Katalog aufgeführt sind, vom Kollegium gefällt werden. Gestützt auf § 48 EG KESR können verfahrensleitende Entscheide jedoch grundsätzlich in Einzelzuständigkeit gefällt werden¹⁵.

4.2.2 Problemanalyse und Handlungsbedarf

a. Verfahren

Die geltende Kaskadenordnung ist sowohl für die KESB als auch für die Rechtsunterworfenen anforderungsreich. Im Ergebnis sind für die Beantwortung von Verfahrensfragen bis zu vier Erlasse (ZGB, EG KESR, GOG und ZPO) zu prüfen. Zudem gelangen die ZPO und bei den KESB auch das GOG lediglich sinngemäss zur Anwendung, weshalb zu entscheiden ist, ob die entsprechende Bestimmung allenfalls nur teilweise übernommen werden kann oder ob gar davon abgewichen werden muss. Dieser Umstand wirft unweigerlich Auslegungsfragen auf. Die ZPO ist überdies vorab auf streitige Zivilsachen ausgerichtet (Art. 1 lit. a ZPO). Es handelt sich um streitige Verfahren zwischen zwei Parteien, in denen über eine zivilrechtliche Angelegenheit aus einem in der Vergangenheit liegenden Sachverhalt entschieden wird. Der Kindes- und Erwachsenenschutz hat demgegenüber den Schutz hilfsbedürftiger Personen – mitunter auch gegen deren Willen – zum Gegenstand und ist am ehesten dem Einparteienverfahren bzw. jenem der freiwilligen Gerichtsbarkeit zuzuordnen. Anordnungen im Kindes- und Erwachsenenschutz haben regelmässig einen Eingriff in die Persönlichkeitssphäre der Betroffenen zur Folge¹⁶. Im Vordergrund steht regelmässig der Schutzzweck, der ein massgeschneidertes Vorgehen erfordert. Dabei fragt es sich, ob die ZPO diesen Besonderheiten ausreichend Rechnung trägt, da sich lediglich bei streitigen Kinderbelangen zwischen Eltern (z.B. in Verfahren betr. persönlicher Verkehr, Obhut, elterliche Sorge) das Verfahren vor der KESB ähnlich wie im streitigen Zivilprozess gestaltet (vgl. § 55 Abs. 2 EG KESR).

Vor diesem Hintergrund ist es sowohl aus der Optik der Rechtsanwendenden – insbesondere KESB – als auch der Betroffenen angezeigt, die geltende Verfahrensordnung zu vereinfachen. Dabei stehen zwei Möglichkeiten zur Verfügung: Zum einen könnte das Verfahren vor den KESB und gegebenenfalls auch den gerichtlichen Beschwerdeinstanzen in einer eigenständigen, massgeschneiderten Verfahrensordnung geregelt werden, soweit das ZGB Verfahrensfragen offenlässt. Damit müsste nicht mehr auf das GOG und die ZPO zurückgegriffen werden. Zum anderen könnte das EG KESR lediglich punktuell mit der Regelung von Problemfeldern ergänzt werden, die durch die Rechtsprechung geklärt oder in der Praxis immer wieder zu Diskussionen Anlass geben.

b. Einzelzuständigkeit

Die Evaluation zeigt, dass sich das Kollegium auf Entscheide konzentrieren soll, bei denen die Interdisziplinarität eine zentrale Rolle spielt¹⁷. Bei Verfahren mit lediglich geringer Tragweite für die Betroffenen und Verfahren mit nur geringem Ermessensspielraum, soll die Einzelzuständigkeit vorgesehen werden. Damit kann sich das Kollegium auf die schwierigen und heiklen Fälle konzentrieren, was auch im Interesse einer effizienten und qualitativ

¹⁵ Vgl. dazu aber den Entscheid des Obergerichts vom 28. April 2017 betr. Anordnung eines Erziehungsfähigkeitsgutachtens, wonach diese vom Kollegium ergehen muss (PQ170034).

¹⁶ Der Bereich wird auch als Eingriffssozialrecht bezeichnet, vgl. dazu Cantieni/Rosch, in: FamPra 2014 zu den Siebten Familienrechtstagen vom 23./24. Januar 2014, S. 145.

¹⁷ Schlussbericht, S. 80 f.



hochstehenden Rechtsanwendung ist¹⁸. Folglich ist der Katalog der Einzelzuständigkeiten gemäss § 45 EG KESR zu überprüfen zu erweitern.

4.2.3 Inhalt Vernehmlassungsvorlage

a. Verfahren

Der Schlussbericht enthält, neben der Frage zum Erlass einer massgeschneiderten Verfahrensordnung verschiedene Empfehlungen zu einzelnen verfahrensrechtlichen Fragen. Der Konzeptvernehmlassung beschränkte sich neben der Frage nach dem Erlass einer massgeschneiderten Verfahrensordnung auf zwei verfahrensrechtliche Einzelfragen (Erlass einer Gebührenverordnung und Kostenlosigkeit der Kindeschutzverfahren):

– Massgeschneiderte Verfahrensordnung

Die bestehende Kaskadenordnung erweist sich zwar als anforderungsreich. In den ersten Jahren nach Inkrafttreten des neuen Rechts bestanden zahlreiche Unsicherheiten mit der neuen Ordnung. Diverse verfahrensrechtliche Fragen wurden jedoch zwischenzeitlich durch die Rechtsprechung geklärt. Folglich bestehen bei den KESB keine grundlegenden Probleme mit der heutigen Kaskadenordnung. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass die KESB nach Eingang einer Gefährdungsmeldung von Amtes wegen handelt und bei weitem nicht alle betroffenen Personen anwaltlich vertreten sind, dies im Gegensatz zu den Rechtsmittelverfahren, in denen i.d.R. nicht auf anwaltliche Vertretung verzichtet werden kann. Damit Verfahren auch auf einfache und unbürokratische Weise erledigt werden können, soll die Verfahrensordnung offen ausgestaltet sein und eine gewisse Flexibilität zulassen¹⁹.

Eine knappe Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden spricht sich denn auch für den vorgeschlagenen Verzicht auf eine massgeschneiderte Verfahrensordnung mit einer punktuellen Ergänzung des EG KESR aus. Seitens der Kritikerinnen und Kritiker wird im Wesentlichen vorgebracht, dass die Umsetzung des Vorschlags eine Ergänzung des heutigen «Flickwerks» mit verschiedenen Verfahrensregelungen wäre. Im Übrigen könne im Spannungsfeld zwischen einer adressatengerechten Sprache und einer wirkungsvollen Lösungsfindung mit einer einheitlichen Verfahrensordnung einfacher kommuniziert werden.

Gestützt auf das Ergebnis der Konzeptvernehmlassung ist auf die Ausarbeitung einer massgeschneiderten Verfahrensordnung zu verzichten. Dafür spricht insbesondere, dass angesichts des vielfältigen Aufgabenkatalogs der KESB nicht alle Eventualitäten geregelt werden können. Selbst bei einer massgeschneiderten Verfahrensordnung käme bei allfälligen Lücken gestützt auf Art. 450f ZGB subsidiär sinngemäss die ZPO zur Anwendung. Aus diesem Grund enthielt auch der Vorentwurf für ein Bundesgesetz über das Verfahren vor den KESB (VKE) zahlreiche Verweise auf die sinngemäss zur Anwendung gelangende ZPO²⁰. An Stelle einer umfassenden, massgeschneiderten Verfahrensordnung sollen deshalb im KESR lediglich offene Fragen geregelt werden, die durch die Rechtsprechung geklärt wurden und weitere Fragen, die in der Praxis immer wieder zu Unsicherheiten Anlass geben. Damit kann dem berechtigten Anliegen der Praxis nach mehr Klarheit ausreichend Rechnung getragen werden.

– Erlass einer Gebührenverordnung

Gemäss § 60 Abs. 2 EG KESR betragen die Gebühren für ein Verfahren vor der KESB grundsätzlich zwischen Fr. 200 und 10 000. In besonderen Fällen können die Gebühren verdoppelt oder es kann auf ihre Erhebung verzichtet werden. Zur Konkretisierung dieses verhältnismässig breiten Gebührenrahmens sowie im Interesse einer gewissen

¹⁸ BSK ZGB I-Vogel, Art. 440/441 N 17.

¹⁹ BBI 2006, S. 7022.

²⁰ Z.B. Art. 13, 21, Art. 27 Abs. 2 Ziff. 2 VKE. Vgl. zum Ganzen aOR Dr. D. Steck, Bericht und Vorentwurf für ein BG über das Verfahren vor den KESB vom Juni 2003 (Link).



Vereinheitlichung im Kanton hat die KPV Empfehlungen zur Gebührenerhebung erarbeitet²¹. Gleichwohl fordert die Mehrheit der in der Evaluation befragten Vertreterinnen und Vertreter der KESB, dass die Gebührenerhebung in einer Verordnung zu konkretisieren sei, da die Empfehlungen nicht verbindlich seien²². Allerdings sprechen verschiedene Gründe gegen den Erlass einer Gebührenverordnung:

- Gerichte setzten Gebühren aufgrund der konkreten Umstände des zu beurteilenden Einzelfalls nach pflichtgemäßem Ermessen fest. § 6 in Verbindung mit § 5 der Gebührenverordnung des Obergerichts (GebV OG; LS 211.11) legt für nicht vermögensrechtliche Streitigkeiten (z.B. Scheidungsverfahren nach Art. 274-294 ZPO) einen Gebührenrahmen zwischen Fr. 300 und 13 000 fest, ohne ergänzende konkretisierende Bestimmungen oder Empfehlungen. Gleiches kann von den KESB als gerichtsähnliche Behörden erwartet werden.
- Eine Gebührenverordnung muss Ermessensspielräume enthalten, damit die Behörde dem Einzelfall gerecht werden kann. Fixe Tarife für alle erdenklichen Konstellationen wären nicht sachgerecht und würden die Berücksichtigung der Gegebenheiten des Einzelfalls verunmöglichen.
- Die Ausarbeitung einer Gebührenverordnung mit einer detaillierten Regelung der Gebührenansätze für alle denkbaren Verfahren wäre äusserst aufwendig. Insgesamt fallen 110 Aufgaben in den Zuständigkeitsbereich der KESB.²³ Eine im Einzelfall angemessene Gebührenfestsetzung verlangt nach einem Ermessensspielraum der KESB. Eine feste Tarifordnung würde dem widersprechen.
- Der Kantonsrat lehnte anlässlich der Totalrevision des Gemeindegesetzes vom 20. April 2015 (GG; LS 131.1) eine Bestimmung ab, wonach der Regierungsrat nähere Vorschriften zu den von den Gemeinden zu erhebenden Gebühren erlassen sollte. Weshalb diese Frage für die Gebühren der KESB anders sein sollte, leuchtet nicht ein.

Zwar spricht sich eine knappe Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden für den Erlass einer Gebührenordnung aus, weil dies der Rechtssicherheit diene und eine Vereinheitlichung im Kanton ein grosses Anliegen sei. Da die KESB aber zwingend über einen Ermessensspielraum verfügen müssen, ist der Mehrwert einer kantonalen Verordnung im Vergleich zu den bereits bestehenden Empfehlungen der KPV nicht ersichtlich. Zu berücksichtigen ist zudem, dass sich insbesondere der GPV gegen den Erlass einer Gebührenverordnung ausspricht. Vom Erlass einer Gebührenverordnung ist deshalb abzusehen. Das EG KESR soll jedoch durch die wichtigsten Grundsätze, welche die Empfehlungen der KPV unter dem Titel «Allgemeines» enthalten (z.B. Grundsätze zur Beurteilung des Aufwands und der Schwierigkeit eines Verfahrens), ergänzt werden. Dies liegt im Interesse einer einheitlicheren Handhabung des Ermessens gemäss § 60 Abs. 2 EG KESR und stärkt die Rechtssicherheit.

– Kostenlosigkeit der Kindesschutzverfahren

Die Diskussion um die Gebühren im Kindes- und Erwachsenenschutz entzündet sich in erster Linie an den Kosten für die Verfahren im Kindesschutz. Gemeint sind Verfahren, in denen es um die Gefährdung von Kindern geht. Nicht davon erfasst sind die kontradiktorisch geführten Verfahren zwischen Eltern (z.B. betr. den persönlichen Verkehr oder die Betreuung der Kinder). Die zielführende Umsetzung kindesschutzrechtlicher Massnahmen bedingt letztlich, dass die Eltern die Massnahme möglichst akzeptieren. Die Erhebung von Verfahrenskosten kann die Akzeptanz für entsprechende Massnahmen bzw. die Kooperationsbereitschaft der Eltern gefährden. Daher empfiehlt der Schlussbericht, die

²¹ Gebührempfehlungen der KPV vom 7. Dezember 2018 ([Link](#)).

²² Schlussbericht, S. 84.

²³ VBK, heutige KOKES, KESB als Fachbehörde (Analyse und Modellvorschläge), in: Zeitschrift für Vormundchaftswesen (ZVW; seit 2013 Zeitschrift für Kindes- und Erwachsenenschutz [ZKE]) 2/2008, S. 117 ff.



Kostenlosigkeit der Kinderschutzhilfen vorzusehen²⁴. Verschiedene Kantone, z.B. der Kanton Bern, haben sich für diese Lösung entschieden. Sodann sieht das auf den 1. Januar 2022 in Kraft getretene Kinder- und Jugendheimgesetz (KJG; LS 852.2) vor, dass die unterhaltspflichtigen Eltern für die über diesen Erlass finanzierten ergänzenden Hilfen (§ 2 KJG) grundsätzlich keine Kosten zu tragen haben (§ 19 Abs. 1 KJG). Der Regierungsrat begründete dies damit, dass beim Festhalten an der Entgeltlichkeit die Gefahr bestünde, dass Eltern aus finanziellen Gründen den Bezug einer zugunsten des Kindeswohls nötigen Massnahme ablehnen.

Eine klare Mehrheit von mehr als 3/4 der Vernehmlassungsteilnehmenden unterstützt die vorgeschlagene Kostenlosigkeit der Kinderschutzhilfen gemäss Art. 307 – 311 ZGB, weshalb daran festzuhalten ist. Das Obergericht regt an, zu prüfen, ob die Rechtsmittelverfahren tatsächlich auch kostenlos oder weiterhin kostenpflichtig sein sollen. Diese Anregung wird aufgenommen und im Rahmen der Ausarbeitung der Vernehmlassungsvorlage vertiefter zu prüfen sein. Sodann bringt eine KESB vor, dass mitunter Kinderschutzhilfen (z.B. Anordnung einer Beistandschaft) und weitere Kinderbelange (z.B. Betreuung der Kinder) Gegenstand eines Verfahrens sein können. Diesbezüglich sei zu klären, wie die Gebühren festzusetzen seien. Auch sei nicht klar, ob die Anträge der Betroffenen oder der Endentscheid massgebend sein sollen. Auch diesen Fragen wird bei der Ausarbeitung der entsprechenden Bestimmungen näher nachzugehen sein. Zu ergänzen bleibt, dass die Kostenlosigkeit dieser Verfahren kaum zu wesentlichen Mehrkosten führen wird: Bereits heute gewähren die KESB den betroffenen Eltern mehrheitlich die unentgeltliche Prozessführung und die Kosten können später nur in den wenigsten Fällen erhältlich gemacht werden. Überdies werden die Gemeinden bei einer Kostenlosigkeit vom aufwendigen und häufig aussichtslosen Inkasso entlastet.

b. Einzelzuständigkeit

Zwecks Beantwortung der Frage, in welchem Umfang der Katalog der Einzelzuständigkeiten gemäss § 45 lit. a – w EG KESR erweitert werden soll, sind Kriterien festzulegen, an denen sich die Umsetzungsarbeiten nach der Verabschiedung des Konzepts orientieren sollen.

Massgebend sein soll:

- Erfordernis der Interdisziplinarität bzw. von breitem Fachwissen,
- Eingriffsintensität einer Massnahme,
- Grösse des Ermessensspielraums,
- Dringlichkeit des Geschäfts (mit Ausnahme von vorsorglichen Massnahmen nach Art. 445 Abs. 1 ZGB, über die weiterhin das Kollegium zu befinden hat, wenn der Endentscheid ebenfalls vom Kollegium zu fällen ist²⁵).

Reine Effizienzüberlegungen können demgegenüber kein Kriterium sein.

Ausserdem soll die Möglichkeit, verfahrensleitende Entscheide gemäss § 48 EG KESR grundsätzlich in Einzelzuständigkeit fällen zu können, mit dem Katalog von 45 EG KESR abgestimmt werden. Bei dieser Gelegenheit werden auch jene verfahrensleitenden Entscheide zu definieren sein, die ausnahmsweise vom Kollegium zu fällen sind. Zu denken ist an Entscheide, die für die Betroffenen von grosser Tragweite sind, wie z.B. hinsichtlich Ausstand und Zuständigkeit sowie über die Anordnung von Gutachten, ausser sie seien von Gesetzes wegen zwingend (wie bei der Fürsorgerischen Unterbringung [FU]) oder wenn sie einvernehmlich eingeholt werden können.

4.3 Rechtsmittelzug

²⁴ Schlussbericht, S. 139.

²⁵ Superprovisorische vorsorgliche Massnahmen, die ohne Anhörung der betroffenen Partei gefällt werden, werden schon heute durch ein einzelnes Behördenmitglied gefällt (Art. 445 Abs. 2 ZGB i.V.m. § 44 Abs. 2 EG KESR).

4.3.1 Rechtliche Grundlagen

Das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht ist zwar formell Bundeszivilrecht, wird aber rechtstheoretisch materiell dem Verwaltungsrecht zugeordnet, da es sich um staatliche Eingriffe in die Persönlichkeit handelt. Nach Art. 450 Abs. 1 ZGB muss gegen Entscheide der KESB unmittelbar Beschwerde bei einem Gericht erhoben werden können. Das Bundesrecht verlangt nur eine gerichtliche Beschwerdeinstanz (Art. 450 Abs. 1 ZGB), die Kantone können aber auch zwei gerichtliche Beschwerdeinstanzen vorsehen²⁶. Sofern sich das kantonale Recht mit einer einzigen gerichtlichen Beschwerdeinstanz begnügt, muss es sich um ein oberes kantonales Gericht handeln (Art. 75 Abs. 2 des Bundesgerichtsgesetzes; BGG [SR 173.110]), weil Entscheide auf dem Gebiet des Kindes- und Erwachsenenschutzes der Beschwerde in Zivilsachen unterliegen (Art. 72 Abs. 2 Bst. b Ziff. 6 BGG).

Der Kanton Zürich kennt ein zweistufiges Beschwerdeverfahren im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts. Beschwerden im Bereich der FU (Art. 426 ff. ZGB), die im Kanton Zürich überwiegend von einer Ärztin oder einem Arzt angeordnet werden, entscheidet im Kanton Zürich in erster Instanz das Bezirksgericht (§ 62 EG KESR). Alle anderen, von den KESB gefällten Entscheide im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes (Art. 450 ZGB), beurteilen erstinstanzlich die Bezirksräte (§ 63 EG KESR). Zweitinstanzliche Beschwerdeinstanz ist stets das Obergericht (§ 64 EG KESR).

Wie einleitend dargelegt, handelt es sich beim Kindes- und Erwachsenenschutzrecht um formelles Bundeszivilrecht. Art. 76 Abs. 1 der Kantonsverfassung (KV; LS 101) sieht vor, dass das Gesetz in begründeten Fällen vom doppelten Rechtsmittelzug abweichen kann, wenn Bundesrecht wie vorliegend die Beurteilung durch eine einzige kantonale Instanz zulässt. Für das Verwaltungsverfahren legt Art. 77 KV sodann fest, dass für Anordnungen, die im Verwaltungsverfahren ergangen sind, das Gesetz die wirksame Überprüfung durch eine Rekursinstanz sowie den Weiterzug an ein Gericht gewährleistet, wobei in begründeten Fällen Ausnahmen vorbehalten sind. Gemäss beiden Bestimmungen kann das Gesetz somit in begründeten Fällen Ausnahmen vom doppelten Rechtsmittelzug vorsehen. Dies gilt vor allem dort, wo das Bedürfnis nach einem einfachen und raschen Verfahren überwiegt. Diese Voraussetzung ist im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes erfüllt: Die Massnahmen greifen in elementare Bestandteile der Persönlichkeit und der persönlichen Freiheit der betroffenen Personen ein (Kinderzuteilung, Aufenthaltsbestimmungsrecht, Anordnung einer Beistandschaft, Entzug des Zugriffs auf einzelne Vermögenswerte, Einschränkung der Handlungsfähigkeit usw.). Die betroffenen Personen haben deshalb ein eminentes Interesse an einer schnellen Klärung der Rechtslage. Mehrstufige Verfahren nehmen notwendigerweise mehr Zeit (in der Regel mehrere Monate) in Anspruch. Dies ist besonders problematisch bei der Regelung von Kinderbelangen: unklare Verhältnisse können bei Kindern negative Auswirkungen haben, da sie ein anderes Zeitempfinden haben als Erwachsene: Zu denken ist etwa an eine von der KESB angeordnete Unterbringung in einer entsprechenden Einrichtung, die nach länger dauerndem Rechtsmittelverfahren (nachdem der Bezirksrat den Entscheid der KESB noch geschützt hatte) vom Obergericht indes aufgehoben wird²⁷. Abgesehen davon zeigt sich immer wieder, dass sich bei länger dauernden Beschwerdeverfahren die tatsächlichen Verhältnisse wesentlich verändert haben oder eingeholte Gutachten nicht mehr aktuell sind, was zu Rückweisungen an die Vorinstanz und von dieser an die KESB führen kann. Weiter besteht während lange dauernden Beschwerdeverfahren Rechtsunsicherheit, was für die Betroffenen, aber auch für eingesetzte Beistandspersonen unbefriedigend ist. 24 Kantone sehen im Bereich des Beschwerdeverfahrens im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht deshalb einen einstufigen Rechtsmittelzug vor. Auch Prof. Georg Müller ging in seinem Gutachten zur gerichtlichen

²⁶ BSK ZGB I-Droese/Steck, Art. 450 N 15 m.w.H.

²⁷ Vgl. im Übrigen zur wichtigen zeitlichen Dimension bei der Regelung von Besuchs- Betreuungs- und Sorgerechtsangelegenheiten Schreiner, in: FamKomm, Scheidung, Band II: Anhänge / Anhang Ausgewählte psychologische Aspekte im Zusammenhang mit Trennung und Scheidung / I.-II., 3. Aufl., Zürich 2017, N 7 ff.



Beschwerdeinstanz im Kanton Zürich, das die Direktion der Justiz und des Innern im Rahmen der Ausarbeitung des EG KESR in Auftrag gegeben hatte, davon aus, dass ein einstufiger Rechtsmittelzug gegen Verfügungen der KESB direkt an das Obergericht oder das Verwaltungsgericht zulässig sei²⁸. Ein direkter Rechtsmittelzug von einer (inter-)kommunalen Behörde an ein oberes kantonales Gericht ist zwar aussergewöhnlich. Die Verfassung des Kantons Zürich steht dem wie gezeigt jedoch nicht entgegen.

4.3.2 Problemanalyse

Die Lösung des EG KESR wurde vom Kantonsrat 2012 beschlossen, nachdem der Regierungsrat in seinem Antrag einen Rechtsmittelzug über das Bezirksgericht an das Obergericht vorgeschlagen hatte, da er davon ausging, der Bezirksrat könne nicht als Gericht im materiellen Sinn gelten. Die abweichende Einschätzung des Kantonsrates wurde vom Bundesgericht gestützt²⁹.

Nachteilig am geltenden System ist gemäss den Ergebnissen der Evaluation in erster Linie die lange Verfahrensdauer³⁰. Eine Auswertung der Entscheide, die das Obergericht der Aufsichtsbehörde im Kindes- und Erwachsenenschutz für 2019 zustellte, ergab eine durchschnittliche Verfahrensdauer von 235 Tagen vor dem Bezirksrat und von 55 Tagen vor dem Obergericht. Auch wenn die Datenlage nicht umfangreich ist, wird der Eindruck bestätigt, dass die Verfahren im Kanton Zürich lange dauern. Bei einem (neu) einstufigen Rechtsmittelzug würde ein Zeitgewinn vorab in den rund 20% (rund 80 Verfahren) der Verfahren eintreten, die von der ersten an die zweite Beschwerdeinstanz weitergezogen werden³¹. Allerdings kann auch bei den restlichen 80% der Verfahren (rund 360 Verfahren pro Jahr) bei einem direkten Rechtsmittelzug an das Obergericht – wie bei einem Rechtsmittelzug an die Bezirksgerichte anstatt an die Bezirksräte – aufgrund der ausschliesslich juristisch ausgebildeten Richterinnen und Richter, die mehrheitlich teil- oder hauptamtlich arbeiten, mit Effizienzgewinnen und deshalb einer Verkürzung der Verfahrensdauer gerechnet werden. Dies umso mehr, als sich die für die Beurteilung der fraglichen Beschwerden zuständige II. Zivilkammer des Obergerichts – im Gegensatz zum Bezirksrat – ausschliesslich mit zivilrechtlichen Rechtsmittelverfahren befasst. Kritisiert am geltenden System wird zudem eine bei den Bezirksräten mindestens teilweise fehlende Professionalität: Ein Teil der Statthalterinnen und Statthalter verfügt über eine juristische Ausbildung und auch unter den Bezirksrätinnen und Bezirksräten sind zum Teil Fachpersonen im Sinne der Anforderungen gemäss § 4 Abs. 2 i.V. mit § 6 Abs. 2 EG KESR vertreten. Fachliche Anforderungen sowohl an Statthalterinnen und Statthalter als auch an die Mitglieder der Bezirksräte fehlen jedoch. Insbesondere die fehlenden Ausbildungsvoraussetzungen führten in der Vergangenheit denn auch immer wieder zu Kritik an diesem Rechtsmittelzug³². Zudem befassen sich die Bezirksräte in ihrer Stammfunktion mit verwaltungsrechtlichen Rechtsmittelverfahren.

Zu erwähnen bleibt, dass die betroffenen Rechtsmittelinstanzen den Status quo beibehalten möchten: Die Bezirksräte möchten weiterhin für die Aufgabenerfüllung im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes zuständig sein. Das Obergericht bemängelt die Qualität der Entscheide der Bezirksräte nicht grundsätzlich, weist jedoch darauf hin, dass diese mit mehr Ressourcen und einer mindestens teilweisen Professionalisierung verbessert werden könnte. Die Bezirksgerichte verweisen darauf, dass sie grundsätzlich erstinstanzliche Gerichte seien, die nur in Ausnahmefällen als Rechtsmittelinstanz tätig seien (z.B. im Bereich der FU oder des SchKG). Eine Übertragung der Rechtsmittelfunktion im KESR erachten sie deshalb als

²⁸ Müller, Gerichtliche Beschwerdeinstanz gemäss Art.450 ZGB im Kanton Zürich, Gutachten vom 26. August 2010 zuhanden der JI, S. 15.

²⁹ Vgl. BGE 139 III 98.

³⁰ Schlussbericht, S. 92.

³¹ Vgl. zur Anzahl der Rechtsmittel Anhang 3.

³² Vgl. Schweizer, Rechtsprechung ohne ausreichende Rechtskenntnisse, in: plädoyer 3/2017, S. 44 ff. (mit weiteren Hinweisen).



systemfremd. Zudem bestehen zwischen KESB und Bezirksgerichten z.T. parallele Kompetenzen³³ und diverse Schnittstellen, die ein koordiniertes Vorgehen erfordern (z.B. bei der Kompetenzattraktion in Unterhaltsfragen). Diese Umstände stehen einer Einsetzung des Bezirksgerichts als erste Rechtsmittelinstanz gegen Entscheide der KESB entgegen.

Festzuhalten ist, dass sowohl ein Rechtsmittelzug über das Bezirksgericht als auch eine alleinige Zuständigkeit des Obergerichts im Vergleich zur geltenden Lösung Mehrkosten verursachen würden (siehe unten Ziff. 4.3.4 ff.).

4.3.3 Handlungsbedarf

Rechtsmittel dienen der Überprüfung von erst- und allenfalls auch zweitinstanzlichen Entscheiden. Die Rechtsmittelinstanzen müssen Gewähr für eine gute Entscheidungsqualität bieten. Da Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmen in elementare Bestandteile der Persönlichkeit sowie der persönlichen Rechte der betroffenen Personen eingreifen (Kinderzuteilung, Aufenthaltsbestimmungsrecht, Anordnung einer Beistandschaft, Entzug des Zugriffs auf einzelne Vermögenswerte, Einschränkung der Handlungsfähigkeit usw.), besteht ein hohes Interesse an einer möglichst schnellen Klärung der Rechtslage. Mehrstufige Verfahren nehmen notgedrungen mehr Zeit (in der Regel mehrere Monate) in Anspruch, was insbesondere bei der Regelung von Kinderbelangen nicht sachgerecht ist. Vor diesem Hintergrund ist von Bundesrechts wegen eine einzige kantonale gerichtliche Beschwerdeinstanz ausreichend. Ausser den Kantonen St. Gallen und Zürich kennen denn auch alle Kantone einen einstufigen Rechtsmittelzug im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes³⁴. Dieser führt zum Teil an ein Zivil- und zum Teil an ein Verwaltungsgericht. Im Kanton Zürich führt der Rechtsmittelzug in Verfahren des Kindes- und Erwachsenenschutzes traditionell an das Obergericht. Dies galt bereits unter dem auf den 1. Januar 2013 abgelösten Vormundschaftsrechts.

Festzuhalten ist, dass sich der Handlungsbedarf nicht auf den Bereich der FU erstreckt. Von Bundesrechts wegen können neben den KESB auch Ärztinnen und Ärzte FU anordnen (Art. 428 f. ZGB in Verbindung mit § 27 EG KESR). In der Praxis ist die Anordnung der FU durch eine Ärztin oder einen Arzt im Kanton Zürich die Regel. In der Evaluation wurde der Rechtsmittelzug in diesem Bereich nicht thematisiert. Es wird lediglich erwähnt, dass die Bezirksgerichte in ihrer Arbeit generell als professionell und erfahren wahrgenommen würden. Festzuhalten ist auch, dass ein schnelles Verfahren bereits durch Art. 450e Abs. 5 ZGB sichergestellt ist, wonach das Gericht in der Regel innert fünf Arbeitstagen entscheidet. Ergänzt werden kann, dass weniger als 10% der von den Bezirksgerichten entschiedenen Beschwerdeverfahren, worunter gemäss § 62 EG KESR auch Beschwerden gegen Entscheide der KESB in diesen Bereich fallen, ans Obergericht weitergezogen werden. Damit drängt sich eine Änderung des Rechtsmittelzugs im Bereich der FU nicht auf.

4.3.4 Inhalt Vernehmlassungsvorlage: Direkter Rechtsmittelzug ans Obergericht

Den Rückmeldungen der Konzeptvernehmlassung ist zu entnehmen, dass eine Mehrheit der Teilnehmenden eine Beschleunigung der Verfahren als notwendig erachtet und deshalb – wie bei der überwiegenden Mehrheit der übrigen Kantone – einen einstufigen Rechtsmittelzug befürwortet, wobei allerdings die Hauptbetroffenen (Obergericht und Bezirksräte) dies ablehnen. Zwar werden nur rund 20% der Entscheide der Bezirksräte beim Obergericht angefochten. Dies ist aber häufig auch eine Folge fehlender finanzieller Mittel der Betroffenen oder ihrer Streitmüdigkeit durch die lange Verfahrensdauer vor der ersten Rechtsmittelinstanz. Zudem generieren insbesondere Verfahren, in denen Kinder in Heimen untergebracht sind, erhebliche Kosten, welche mit einer Verkürzung der Verfahren gemindert werden können. Schliesslich ist auch in den Verfahren, in denen die Betroffenen nur an eine Rechtsmittelinstanz gelangen, mit

³³ Vgl. dazu Art. 315 und 315a Abs. 2 und 3 sowie Art. 315b ZGB.

³⁴ Im Bereich der FU sehen diverse Kantone einen zweistufigen Rechtsmittelzug vor. Eine Übersicht zu den kantonalen Rechtsmittelinstanzen kann auf der Website der KOKES eingesehen werden ([Link](#)).



erheblichen Effizienzgewinnen zu rechnen (siehe vorn 4.3.2). Zu betonen ist auch, dass mit einem einstufigen Rechtsmittelzug ans Obergericht sämtliche Zweifel an der Gerichtsqualität der Beschwerdeinstanz im Kanton Zürich ausgeräumt werden können.

Bei einem Rechtsmittelzug von den KESB direkt ans Obergericht, ist unter der Annahme, dass sich die Zahl der Rechtsmittelverfahren nicht verändert³⁵ damit zu rechnen, dass das Obergericht im Bereich der Beschwerden betreffend Kindes- und Erwachsenenschutzes rund fünfmal mehr Verfahren führen müsste (473 gegenüber 96 Verfahren heute). Die Arbeitsbelastung in diesem Bereich würde also aufgrund der zusätzlichen Fälle etwa um einen Faktor 5 zunehmen. Heute setzt das Obergericht gemäss seinen Erhebungen rund 100 Stellenprozente von Richterinnen und Richtern für KESR-Verfahren ein. Die Verfahren werden dabei in erster Linie von den Richterinnen und Richtern geführt. Eine Aufgabenübertragung auf die Gerichtsschreiberinnen und -schreiber findet nur bei untergeordneten Fragen statt. Begründet wird dies vom Obergericht damit, dass die Beurteilung der entsprechenden Fragestellungen neben den fachlichen Kompetenzen auch eine grosse Lebenserfahrung voraussetze, die es bei den Gerichtsschreiberinnen und -schreibern nicht als generell erfüllt erachtet. Bei einer unmittelbaren Zuständigkeit des Obergerichts für die Beurteilung von Beschwerden im KESR ist nach dessen Schätzungen mit insgesamt mindestens 700 zusätzlichen Stellenprozenten von Oberrichterinnen und -richtern zu rechnen. Zusätzlich ist von einem Bedarf von rund 350 Stellenprozenten bei den Gerichtsschreiberinnen und -schreibern auszugehen. Bei einer Erhöhung der Stellenprozente in diesem Umfang würde eine Oberrichterin oder ein Oberrichter jährlich rund 60 Verfahren führen. Dabei ist für die Oberrichterinnen und Oberrichter von einem durchschnittlichen Jahreslohn von insgesamt rund Fr. 317 000³⁶ auszugehen und für die Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber von einem solchen von rund Fr. 145 000³⁷. Insgesamt ist damit beim Obergericht aufgrund der gemachten Schätzungen von zusätzlichen jährlichen Lohnkosten von rund 2,75 Mio. Franken auszugehen. Nicht berücksichtigt sind dabei die Infrastrukturkosten³⁸.

Den Mehrkosten beim Obergericht sind Einsparungen bei den Bezirksräten entgegenzustellen. Dabei ist festzuhalten, dass bei den Bezirksratspräsidentinnen und -präsidenten kaum Stellenprozente eingespart werden könnten. Eine gewisse Stellenreduktion wäre bei den Sekretärinnen und Sekretären der Bezirksräte möglich (für eine 100%-Stelle rund Fr. 155 000). Wenn man davon ausgeht, dass wohl mindestens vier Sekretärinnen- oder Sekretärenstellen eingespart werden könnten³⁹, würden sich die Nettomehrkosten bei den Lohnkosten noch auf rund Fr. 2,1 Mio. pro Jahr belaufen.

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass bei der organisatorischen Ausgestaltung grundsätzlich mehrere Varianten denkbar wären. Neben der beim Obergericht üblichen Dreierbesetzung, wie heute in den Beschwerdeverfahren, wäre eine Ausgestaltung mit Fachrichterinnen und -richtern wie beim Handelsgericht Besetzung mit Oberrichterinnen und Oberrichtern und Fachpersonen aus den Bereichen Soziale Arbeit, Pädagogik, Psychologie, Gesundheit oder Treuhandwesen (gemäss der heute geltenden Fassung von § 4 Abs. 2 EG KESR⁴⁰) denkbar. In der Vernehmlassung wird dies denn auch vereinzelt gefordert. Die Verfahren würden durch die Oberrichterinnen und Oberrichter geführt. Diese könnten aber, insbesondere wenn

³⁵ Vgl. Anhang 3.

³⁶ Lohnklasse 29 / Lohnstufe 23; vgl. Beschluss des Kantonsrates über die Festsetzung der Besoldungen der Mitglieder des Obergerichts vom 22. April 1991 in Verbindung mit Anhang 2 der Vollzugsverordnung zum Personalgesetz vom 19. Mai 1999 (VVO; LS 177.111). Bei sämtlichen Lohnkosten wurde sodann ein Zuschlag von 24% eingerechnet für Sozialversicherungs- und Pensionskassenbeiträge des Arbeitgebers. Die Berechnungen beruhen auf Erhebungen im Sommer 2021.

³⁷ Lohnklasse 21; vgl. VVO. Vgl. für den gemachten Zuschlag FN 36.

³⁸ Bei den Löhnen wurde gemäss den Angaben des Obergerichts von den durchschnittlich bezahlten Löhnen ausgegangen (inkl. Sozialversicherungsleistungen und Pensionskassenbeiträgen des Arbeitgebers).

³⁹ Dies ist eine Schätzung. Angesichts der hohen Belastung der Bezirksratsschreibenden sowie den Sekretärinnen und Sekretären der Bezirksräte ist nicht von einer höheren Einsparung auszugehen.

⁴⁰ Im Teilprojekt 1 wird eine Öffnung von § 4 Abs. 2 EG KESR geprüft, welcher die Zusammensetzung der KESB beschlägt. Je nach Ausgang der Revision kann es zu einer Anpassung der Bestimmung kommen.

interdisziplinäre Fragestellungen zu beurteilen sind oder für Vergleichsverhandlungen bei kontradiktorischen Beschwerdeverfahren (z.B. wenn die Eltern um die Betreuung der Kinder im Streit liegen) Fachrichterinnen und -richter mit spezifischem zusätzlichem Fachwissen beiziehen. Die Entscheidungsfällung würde analog zum Handelsgericht in einer Fünferbesetzung erfolgen: zwei Oberrichterinnen und Oberrichter und zusätzlich drei Fachrichterinnen und Fachrichter. Diese Ausgestaltung würde bei den erwähnten Konstellationen einen Mehrwert bringen. Allerdings müsste um dem Legalitätsprinzip Folge zu leisten gesetzlich festgehalten werden, welche Fallkategorien in interdisziplinärer Zusammensetzung entschieden werden, was mit einem entsprechenden Mehraufwand verbunden wäre⁴¹. Überdies entstünden durch die notwendige Fünferbesetzung zusätzliche Mehrkosten. In diesem Zusammenhang ist zudem darauf zu verweisen, dass der Kanton Zürich den Beizug von Fachrichterinnen und -richtern nur bei erstinstanzlichen Gerichten kennt (Mietgerichte, Arbeitsgerichte, Handelsgericht). Die Besetzung des Obergerichts für Verfahren des Kindes- und Erwachsenenschutzes mit Oberrichterinnen und Oberrichtern und Fachpersonen ist deshalb nicht weiterzuerfolgen, sondern in die Vernehmlassungsvorlage ist ein Vorschlag aufzunehmen, mit einer Besetzung des Spruchkörpers mit drei Richterinnen oder Richtern.

4.3.5 Verworfenne Varianten

Im Rahmen der Konzeptvernehmlassung wurden als Alternative zum direkten Rechtsmittelzug an das Obergericht Anpassungen bei den Bezirksräten zur Diskussion gestellt. Da die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden, einen direkten Rechtsmittelzug ans Obergericht bevorzugt, wird diese Alternative für die Ausarbeitung des Vernehmlassungsvorlage verworfen. Der Vollständigkeit halber werden die Auswirkungen einer entsprechenden Lösung, wie auch die Möglichkeit eines Ersatzes des Bezirksrates durch das Bezirksgericht, nachfolgend aber kurz abgebildet.

a. Anpassungen beim Bezirksrat

Der Schlussbericht der Evaluation hält auf S. 156 fest, dass: «... (bezüglich des) Status Quo bei einer grossen Mehrheit der Beteiligten Unzufriedenheit vorherrscht, weshalb dieser nicht ohne Weiteres beibehalten werden sollte.». Der Schlussbericht verweist darauf, dass die Rolle der Bezirksräte als erste Rechtsmittelinstanz kritisch betrachtet und die Eignung der Bezirksräte als erste Rechtsmittelinstanz im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht kontrovers diskutiert werde. Für die Mitglieder der Bezirksräte sei eine juristische Ausbildung nicht Pflicht, was insbesondere nach der Abschaffung der Laiengerichte als inkonsequent zu erachten sei. Ebenso stünde die aktuelle Konzeption der Bezirksräte kaum in Einklang mit der Professionalisierung der KESB und ihrer Verfahren, die im Zentrum der Totalrevision des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts gestanden hätte. Allerdings verweist der Bericht auch darauf, dass sich viele Befragte mit der konkreten Arbeit ihres jeweiligen Bezirksrats zufrieden zeigten⁴². Zudem ist die Kritik offenbar nicht einhellig, wenn auch die befragten KESB-Vertretungen einen einstufigen Rechtsmittelzug ans Obergericht mehrheitlich bevorzugen würden. Eine Minderheit betont gemäss Schlussbericht, dass nicht die juristische Ausbildung wesentliches Qualitätsmerkmal sei, sondern die Erfahrung der Behördenmitglieder. Um die juristische Qualität sicherzustellen, sei die Arbeit der Ratschreibenden ausschlaggebend. Zudem sei die Interdisziplinarität auch beim Bezirks- und Obergericht nicht gewährleistet. Schliesslich hält der Schlussbericht fest, dass verschiedene Massnahmen zur Verbesserung der Situation in Betracht gezogen werden sollten, wenn an der Rolle der Bezirksräte festgehalten werde. Nötig seien einerseits zusätzliche Ressourcen und andererseits eine weitere Professionalisierung⁴³.

⁴¹ Der Kanton Bern kennt eine entsprechende Lösung (vgl. Art. 45 Abs. 3 des bernischen Gesetzes über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG BE; BSG 161.1]).

⁴² Vgl. Schlussbericht, S. 91 f.

⁴³ Schlussbericht, S. 156.

Gestützt auf diese Ausführungen wurde eine entsprechende Variante in der Konzeptvernehmlassung zur Diskussion gestellt. Diese wurde jedoch mehrheitlich verworfen.

Zu erwähnen ist, dass für die Wählbarkeit in die «übrigen Behörden», wozu auch die Statthalter und Bezirksräte gehören, Art. 40 Abs. 1 KV auf das Gesetz verweist. Für die Statthalterinnen und Statthalter sowie für die Mitglieder der Bezirksräte kann das Gesetz deshalb Voraussetzungen für die Wählbarkeit vorsehen, so auch eine besondere juristische Befähigung zur Gewährleistung der fachlichen Qualität.

Die Statthalterinnen und Statthalter und die Mitglieder der Bezirksräte sind allerdings nicht ausschliesslich aber doch in einem erheblichen Umfang rechtsprechend tätig. Bei der Rechtsprechung unterer Rechtsmittelinstanzen geht es darum, die Gesetze in Kenntnis von Lehre und der Rechtsprechung der oberen Rechtsmittelinstanzen, insbesondere des Ober- und Bundesgerichts, anzuwenden und auszulegen. Zu ergänzen ist, dass in diesen Verfahren den Bezirksräten immer öfters juristisch gebildete Rechtsvertreterinnen oder -vertreter gegenüberstehen und vielfach anspruchsvolle prozessuale und materielle Fragen zu beantworten sind. Schliesslich ist zu bemerken, dass mittlerweile beinahe für alle Funktionen in der Rechtspflege ein fachlicher Leistungsausweis erforderlich ist: Das Anwaltspatent für Anwältinnen und Anwälte, das Wahlfähigkeitszeugnis für Staatsanwältinnen und Staatsanwälte bzw. für Notarinnen und Notare, der Wahlfähigkeitsausweis für Betreibungsbeamtinnen und -beamte, eine juristische Ausbildung für Bezirksrichterinnen und Bezirksrichter. Die in der Konzeptvernehmlassung zur Diskussion gestellte Variante der Anpassung des Bezirksverwaltungsgesetzes (BezVG; LS 173.1) hätte zwar eine gewisse Erhöhung der Professionalisierung dadurch sicherstellt, dass jedenfalls die Bezirksratspräsidentinnen und Bezirksratspräsidenten (die gleichzeitig Statthalterinnen und Statthalter sind) über eine juristische Ausbildung hätten verfügen müssen. Mit dieser Massnahme hätte allerdings nur ein absoluter Minimalstandard betreffend die fachlichen Anforderungen an Mitglieder der Beschwerdeinstanz erreicht werden können. Auch mit einer solchen Änderung läge bei den Bezirksräten die Entscheidungsfindung faktisch nach wie vor zu einem grossen Teil bei den Schreibenden und der Sekretärinnen und Sekretären, was unter dem Aspekt des Legalitätsprinzips für Rechtsmittelinstanzen fragwürdig ist.

Der Rechtssprechungstätigkeit der Bezirksräte im Bereich des EG KESR wird zudem vorgeworfen, dass die Verfahren häufig zu lange dauerten. Es ist bereits vorgekommen, dass ein bezirksrätliches Beschwerdeverfahren über die Erziehungsfähigkeit eines Elternteils mehr als 20 Monate dauerte. Die Problematik ist seit längerem bekannt und wird weitgehend auf die zu knappen Ressourcen bei den Bezirksräten zurückgeführt⁴⁴. Dies zeigte sich auch anlässlich einer von der Direktion der Justiz und des Innern in Auftrag gegebenen Analyse der Aufgaben der Bezirksräte. Die Entwicklung der Pendenzenlast der Bezirksräte lässt darauf schliessen, dass mehrere zusätzliche Stellen für juristische Sekretärinnen und -sekretäre bewilligt werden sollten, auf die alle Bezirkskanzleien zurückgreifen können. Diese Stellen wären zusätzlich zu den vom Regierungsrat insgesamt drei zusätzlich bewilligten Stellen für juristische Sekretärinnen und Sekretäre notwendig⁴⁵, – würde an einem Rechtsmittelzug an den Bezirksrat festgehalten.

Diese notwendigen Anpassungen beim Bezirksrat wären mit erheblichen Kosten verbunden: Heute setzen die Bezirksräte gemäss ihrer Schätzung rund zwölf juristische Stellen für die Bearbeitung von Beschwerden im Kindes- und Erwachsenenschutz ein. Dies entspricht den Stellen, die das Obergericht gemäss eigenen Schätzungen für die Bearbeitung benötigen

⁴⁴ Schlussbericht, S. 92.

⁴⁵ Vgl. RRB NR. 887/2019 mit dem auch 4,6 befristete Stellen in unbefristete Stellen umgewandelt wurden und eine weitere befristete Stelle geschaffen wurde und RRB 230/2022 mit dem wiederum die befristete bewilligte Stelle in eine unbefristete umgewandelt wurde und zusätzlich zwei Stellen für jur. Sekretärinnen und Sekretäre bewilligt wurde.



würde⁴⁶. Allerdings ist festzuhalten, dass Oberrichterinnen und Oberrichter erfahrene und sehr gut qualifizierte Juristinnen und Juristen sind. Es ist deshalb davon auszugehen, dass bei den Bezirksräten mehr Ressourcen eingesetzt werden müssten, um die Beschwerden in vergleichbarer Weise bearbeiten zu können. Die Zahl der juristischen Mitarbeitenden bei den Bezirksräten wäre folglich zu erhöhen. Ausgehend von einem Mehrbedarf von rund fünf Stellen, wäre einer Weiterverfolgung dieser Variante mit jährlichen Mehrkosten von Fr. 755 000 zu rechnen gewesen. Dies hätte zwar zu einer gewissen Beschleunigung des Verfahrens führen können. Allerdings würden weiterhin teilweise Laien über die Beschwerden entscheiden und die Hauptlast der Verantwortung läge faktisch bei den Schreibenden und den Sekretärinnen und Sekretären und nicht beim gewählten Spruchkörper. Damit könnten auch mit entsprechenden Anpassungen die Hauptnachteile der gegenwärtigen Rechtslage nicht behoben werden. Vor diesem Hintergrund ist diese Variante nicht weiter zu verfolgen.

b. Ablösung des Bezirksrats durch das Bezirksgericht als 1. Beschwerdeinstanz

Der Schlussbericht zur Evaluation stellt einen Ersatz der Bezirksräte durch die Bezirksgerichte in den Vordergrund⁴⁷. Diese Lösung entspricht dem Vorschlag, den der Regierungsrat 2011 dem Kantonsrat unterbreitete. Damals ging der Regierungsrat davon aus, dass der Bezirksrat nicht als Gericht im materiellen Sinn gelten könne. Diese Ansicht wurde vom Bundesgericht indes nicht gestützt⁴⁸.

Für die Einsetzung der Bezirksgerichte anstelle der Bezirksräte spricht gemäss Evaluation der Umstand, dass sie «als professionell und erfahren» gelten. Festzuhalten ist in diesem Zusammenhang, dass die Bezirksgerichte zwar mit der Materie des Kindesschutzrechts vertraut sind, nicht aber mit dem Erwachsenenschutzrecht. Zudem ist festzuhalten, dass die Bezirksgerichte erstinstanzliche Gerichte sind. Als Rechtsmittelbehörden sind sie nur in Ausnahmefällen tätig (z.B. im Bereich der FU oder des SchKG), weshalb eine Übertragung der Rechtsmittelfunktion im Bereich des KESR systemfremd erscheint. Zudem bestehen zwischen KESB und Bezirksgerichten z.T. parallele Kompetenzen und diverse Schnittstellen⁴⁹, die eine Koordination erfordern (z.B. bei der Kompetenzattraktion in Unterhaltsfragen). Diese Umstände stehen einer Einsetzung der Bezirksgerichte als Rechtsmittelinstanz entgegen. Ausserdem würde ein Ersatz der Bezirksräte durch die Bezirksgerichte kaum zu einem massgeblichen Zeitgewinn führen, der Ressourcenbedarf bei den Bezirksgerichten würde aber erheblich zunehmen. Es ist von einem zusätzlichen Bedarf von ca. 850 Stellenprozenten für Richterinnen und Richter (durchschnittlicher Jahreslohn von rund Fr. 180 000; Lohnklasse 25) und rund 450 Stellenprozenten für Gerichtsschreiberinnen und -schreiber auszugehen (durchschnittlicher Jahreslohn Fr. 110 000; Lohnklasse 18)⁵⁰. Dabei ist der zusätzliche Ressourcenbedarf gegenüber dem Obergericht leicht erhöht, weil sich die Stellen auf 11 Bezirksgerichte verteilen (das Bezirksgericht Andelfingen müsste nicht aufgestockt werden, da in diesem Bezirk keine KESB besteht) und in der Regel nur Stellen von 50% oder 100% geschaffen werden können (eine Ausnahme bilden Landgerichte⁵¹, deren Stellenprozente kein Vielfaches von 50% betragen). Dieser Mehraufwand von rund 1,4 Mio. Franken pro Jahr [zusätzliche Kosten bei den Bezirksgerichten von rund 2 Mio. Franken, abzüglich der entfallenden Kosten bei den Bezirksräten von rund Fr. 600 000] lässt sich mit dem marginalen Zeitgewinn und der Erhöhung der Professionalität nur schwer rechtfertigen. Denn nach wie vor würde über zwei innerkantonale Beschwerdeinstanzen prozessiert. Diese Variante weist deshalb offensichtliche Nachteile auf, weshalb sie bereits vor der Konzeptvernehmlassung verworfen und nicht zur

⁴⁶ Vgl. vorne Ziff. 4.3.4.

⁴⁷ Schlussbericht, S. 154.

⁴⁸ Vgl. BGE 139 III 98.

⁴⁹ Vgl. vorne Ziff. 4.3.2.

⁵⁰ Auch bei diesen Löhnen wurde gemäss den Angaben des Obergerichts von den durchschnittlich bezahlten Löhnen ausgegangen (inkl. Sozialversicherungsleistungen und Pensionskassenbeiträgen des Arbeitgebers).

⁵¹ Dies betrifft folgende Gerichte: Andelfingen (3 Stellen à 20%), Affoltern (2 Stellen à 35%), Dielsdorf (3 Stellen à 35%), Hinwil (4 Stellen à 36%), Horgen (4 Stellen à 45%), Pfäffikon (4 Stellen à 30%).



Diskussion gestellt wurde. Von einzelnen Teilnehmenden der Konzeptvernehmlassung wird jedoch diese Variante bevorzugt.

4.4 Perimeter der Berufsbeistandschaften im Erwachsenenschutz (BB ES; Angleichung an jene der KESB)

4.4.1 Rechtliche Grundlagen

Auf Bundesebene gibt es zurzeit keine Regelungen zu den Berufsbeistandschaften. Einzig Art. 400 ZGB befasst sich mit den allgemeinen Anforderungen an die Beistandspersonen. Danach muss die KESB als Beistandsperson eine natürliche Person ernennen, die für die vorgesehenen Aufgaben geeignet ist, die dafür erforderliche Zeit einsetzen kann und die Aufgabe selber wahrnimmt. Art. 441 Abs. 1 ZGB bestimmt, dass es sich bei den KESB, welche u.a. die Massnahmen des Kindes- und Erwachsenenschutzes anordnen, um interdisziplinäre Fachbehörden handeln muss. Demgegenüber enthält das ZGB keinerlei Regelungen zu den Berufsbeistandschaften⁵², bei denen die für die Massnahmenführung zuständigen Berufsbeistandspersonen tätig sind. Damit liegt es in der Kompetenz der Kantone, entsprechende Regelungen zu erlassen. Allerdings schweigt sich auch das kantonale Recht über die Berufsbeistandschaften weitgehend aus. § 20 EG KESR führt immerhin aus, dass die Gemeinden Berufsbeistandspersonen in genügender Anzahl zur Verfügung stellen müssen.

4.4.2 Problemanalyse

a. Trägerschaften von Berufsbeistandschaften

Da sich die gesetzliche Regelung zu den Berufsbeistandschaften darauf beschränkt, dass eine genügende Anzahl geeigneter Berufsbeistandspersonen zur Verfügung gestellt werden muss, ist es den Gemeinden überlassen, sich entsprechend zu organisieren. Sie können diese Aufgabe alleine oder gemeinsam mit anderen erfüllen. Aktuell unterscheiden sich Trägerschaftsform, Anzahl Dienste wie auch die Grösse der einzelnen Berufsbeistandschaften in den 13 KESB-Kreisen stark⁵³. Im Kanton Zürich gibt es 25 Berufsbeistandschaften⁵⁴ mit unterschiedlichster Trägerschaft. Knapp die Hälfte der Berufsbeistandschaften werden von einer politischen Gemeinde, sieben von Zweckverbänden geführt und sechs sind im Sitzgemeindemodell organisiert. Schliesslich gibt es je eine interkommunale Anstalt und einfache Gesellschaft. Die Grösse dieser Berufsbeistandschaften variiert ebenfalls stark. Sie reicht von einem Perimeter, der gut 4 000 Einwohnerinnen und Einwohner umfasst, bis zu einem, der mehr 400 000 Einwohnerinnen und Einwohner umfasst. Pro KESB sind bis zu vier Berufsbeistandschaften im Erwachsenenschutz involviert. Dieser Umstand führt bei den KESB zu einem nicht unerheblichen Mehraufwand. Als herausfordernd erweisen sich die diversen Schnittstellen und deren Pflege, das Treffen von Absprachen in Bezug auf Abläufe sowie die Gewährleistung einer gewissen Einheitlichkeit⁵⁵.

b. Beistandswechsel

Die Berufsbeistandschaften sind gemäss den massgebenden Zusammenarbeitsregelungen jeweils dafür zuständig, Mandate für Personen zu führen, die in ihrem Perimeter Wohnsitz haben. Die relativ hohe Anzahl von Berufsbeistandschaften sowie zum Teil kleine Perimeter führen dazu, dass ein Umzug der betroffenen Person oftmals einen Wechsel der Mandatsperson

⁵² Das ZGB begnügt sich mit wenigen Bestimmungen zu den Berufsbeistandspersonen: Art. 404 Abs. 1 ZGB (Entschädigung und Spesen), Art. 421 Ziff. 3 ZGB (Beendigung des Amtes), Art. 424 ZGB (Entbindung von der Weiterführungspflicht bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses), Art. 425 ZGB (Möglichkeit der Entbindung von der Pflicht zur Schlussberichtserstattung und Einreichung der Schlussrechnung bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses).

⁵³ Schlussbericht, S. 98.

⁵⁴ Stand Ende Februar 2022.

⁵⁵ Schlussbericht, S. 97, worin zum Ausdruck gebracht wird, dass insbesondere die KESB, welche mit mehreren Berufsbeistandschaften zusammenarbeiten, sich nur einen Ansprechpartner wünschen. Durch die Reduktion der Schnittstellen wird der geringere Aufwand für Absprachen angeführt.



erfordert. Abgesehen davon, dass dies einen erheblichen Mehraufwand bei den involvierten Stellen (KESB, Berufsbeistandschaften) zur Folge hat, ist dies auch nicht im Interesse einer gut funktionierenden und möglichst beständigen Mandatsführung, da bei jedem Wechsel das notwendige Vertrauensverhältnis zwischen betroffener Person und Mandatsperson neu aufgebaut werden muss. Dies stellt für beide involvierten Personen eine Belastung dar. Der Aufbau eines Vertrauensverhältnisses bedarf Zeit und führt zu einer Mehrbelastung der bereits sehr stark bis (über-)belasteten Mandatspersonen. Die Anlaufstelle Kindes- und Erwachsenenschutz (KESCHA) hat deshalb anlässlich ihrer Medienmitteilung 2021 gefordert, die Beistandswechsel im Erwachsenenschutz zu reduzieren. Dies könne zu grösserer Konstanz und Akzeptanz und damit zu weniger Konflikten führen. Gleichzeitig fordert die KESCHA zu einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Beistände auf, um die Fluktuationen zu senken⁵⁶.

c. Gestiegene Anforderungen an Berufsbeistandspersonen und Berufsbeistandschaften

Das Bundesrecht verpflichtet die KESB, massgeschneiderte Massnahmen, d.h. auf die individuellen Bedürfnisse der betroffenen Person zugeschnittene Massnahmen anzuordnen, wenn die eigene Vorsorge, die gesetzliche Vertretung oder vorgelagerte Dienste nicht mehr ausreichen⁵⁷. Die damit beauftragten Berufsbeistandspersonen sind gefordert, diese Massnahmen ebenso massgeschneidert zu führen. Den betroffenen Personen soll eine menschenwürdige und ihren Vorstellungen und Fähigkeiten entsprechende, selbstbestimmte Lebensführung ermöglicht werden⁵⁸. Dies entspricht dem Ziel der damaligen Revision des Schweizerischen Zivilgesetzbuches⁵⁹. Neben fachlichen und persönlichen Kompetenzen benötigt eine Berufsbeistandsperson deshalb die erforderliche Zeit für die Herstellung eines Vertrauensverhältnisses zur betroffenen Person⁶⁰. Weiter fällt in Betracht, dass sich die Fälle vermehrt durch eine grössere Komplexität auszeichnen. Zudem steigt die Erwartungshaltung der Betroffenen selbst wie auch der Öffentlichkeit an die Mandatspersonen. Zwar können auch PriMa (z.B. aus dem näheren Umfeld der von einer Massnahme betroffenen Person) eingesetzt werden und in Bezug auf die Anzahl Fälle eine gewisse Entlastung für die Berufsbeistandschaften bringen. Die Entwicklung der Anzahl zur Verfügung stehender PriMa ist jedoch unklar. Zudem können sie meist nur bei einfacheren Fällen eingesetzt werden⁶¹. Komplexere und damit zeitaufwendige Mandate verbleiben grundsätzlich bei den Berufsbeistandspersonen⁶². Das Anforderungsprofil an Berufsbeistandspersonen sowie an die Mandatsführung hat sich nicht nur aufgrund des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts erhöht, sondern auch aufgrund des gesellschaftlichen Wandels⁶³. Die Empfehlungen der KOKES zeigen das Entwicklungspotential auf, das im Bereich der Berufsbeistandschaften liegt, um diesen gestiegenen Anforderungen Rechnung zu tragen. Neben fachlichen Standards an die Berufsbeistandspersonen werden auch betriebliche Rahmenbedingungen für Berufsbeistandschaften formuliert.

d. Belastung Berufsbeistandspersonen

⁵⁶ Vgl. Medienmitteilung KESCHA vom 16. Mai 2021 ([Link](#)).

⁵⁷ Vgl. Art. 388 ff. ZGB, insbesondere Art. 391 ZGB.

⁵⁸ Vgl. Anforderungsprofil für Berufsbeistandspersonen des SVBB vom Juli 2017, S. 3 ([Link](#)).

⁵⁹ Vgl. BBI 2006 7001, S. 7002.

⁶⁰ Empfehlungen der KOKES vom 18. Juni 2021 zur Organisation von Berufsbeiständen, S. 7 und 24 ([Link](#); nachfolgend «Empfehlungen KOKES»).

⁶¹ Dies gilt für Privatpersonen ohne spezifische fachliche Qualifikation, die i.S. eines sozialen Engagements einmalig oder gelegentlich als Beiständin oder Beistand tätig sind. Dazu zählen Angehörige oder dem Verbeiständeten nahestehende Personen und weitere Privatpersonen (BSK ZGB I-Reusser, Art. 400 N 15). Solche, die über die erwähnten Qualifikationen verfügen, werden in der Praxis als Fachbeistandspersonen bezeichnet (z.B. Anwältinnen und Anwälte oder Treuhänderinnen und Treuhänder). Sie können – im Gegensatz zu Ersteren – komplexe Mandate (z.B. mit Bezug auf die Vermögensverwaltung) übernehmen. Von den Berufsbeistandspersonen unterscheiden sie sich insofern, als sie das Amt nicht berufsmässig, sondern lediglich punktuell, ausüben.

⁶² Schlussbericht, S. 103, sowie Empfehlungen KOKES, S. 4 f.

⁶³ Empfehlungen KOKES, S. 7 ff.



Als problematisch erweist sich auch die Überlastung der Berufsbeistandspersonen, die sich (u.a.) in einer unbefriedigenden Erreichbarkeit zeigt. Dies hat nicht nur die Evaluation ergeben⁶⁴, sondern auch die Befragung von Ecoplan⁶⁵ im Auftrag des Schweizerischen Verbands der Berufsbeistandspersonen (SVBB). Fehlen Supportleistungen, wie etwa ein Rechtsdienst oder Administration, ganz oder sind sie knapp, wie dies insbesondere in kleinen Berufsbeistandschaften der Fall ist, obliegt es den Berufsbeistandspersonen, sich neben der eigentlichen Mandatsführung auch noch um diese Tätigkeiten zu kümmern. Stellvertretungen bei Abwesenheiten sind kaum vorgesehen bzw. organisierbar. In verschiedenen Umfragen wurde festgestellt, dass der Arbeitsaufwand mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen nicht entsprechend den qualitativen Ansprüchen zu bewältigen ist⁶⁶. Es wird zudem der fehlende fachliche Austausch beklagt. Leidtragende sind – neben den betroffenen Personen – die Berufsbeistandspersonen und die KESB. Dies zeigt sich eindrücklich in der Auswertung der Meldungen bei der KESCHA⁶⁷. Danach geht es bei Konflikten im Erwachsenenschutz grossmehrheitlich um solche mit Beistandspersonen; beklagt wird, dass sie wenig Zeit haben, schlecht oder gar nicht erreichbar, untätig und überlastet sind.

e. Fazit

Die aktuelle Berufsbeistandslandschaft im Erwachsenenschutz ist in vielerlei Hinsicht disparat. Angesichts dieser Ausgangslage sowie der zunehmenden Komplexität und der steigenden Ansprüche bzw. Anforderungen an die Mandatsführung zeigt es sich, dass kleinere Dienste kaum mehr in der Lage sind, dieser Aufgabe zweckmässig zu erfüllen.

4.4.3 Handlungsbedarf

Die Anforderungen an die Berufsbeistandschaften und Berufsbeistandspersonen zur professionellen Mandatsführung sind gestiegen. Der gegenwärtige Zustand offenbart verschiedene Mängel. Gemäss Evaluation läge eine Empfehlung zur gesetzlichen Verankerung einer Mindestgrösse von Berufsbeistandschaften im Erwachsenenschutz nahe. Sie spricht von einem Klärungsbedarf in Bezug auf die Regelung der Grösse der Perimeter der Berufsbeistandschaften⁶⁸. Die Empfehlungen der KOKES haben Rahmenbedingungen der Berufsbeistandschaften beschrieben und fachliche Standards abgeleitet. Der Soll-Zustand wird idealerweise innerhalb der nächsten 10 bis 15 Jahre anvisiert. Dabei wird in Bezug auf die Grösse einer Berufsbeistandschaft festgehalten, dass eine Mindestgrösse von zehn bis 14 Mitarbeitenden empfohlen wird, um den Ansprüchen einer professionellen Mandatsführung gerecht zu werden. Zudem sollte das Einzugsgebiet der Berufsbeistandschaft idealerweise identisch mit demjenigen der KESB sein. Die Empfehlungen umfassen weitere organisatorische Punkte, wie z.B. das Vorsehen von Personen zur Unterstützung der Beistandspersonen⁶⁹, Angaben zu empfohlenen Ressourcen, eine Spezialisierung in der Mandatsführung entweder für Erwachsene oder Kinder und die Einführung eines Qualitätszirkels gemeinsam mit der KESB. Um den gestiegenen Anforderungen gerecht zu werden sowie zur Erreichung dieser Rahmenbedingungen und Standards der KOKES muss ein Dienst eine gewisse Grösse aufweisen. Dies sehen wie oben ausgeführt bereits die Empfehlungen der KOKES vor⁷⁰. Ausserdem hat dies auch der Präsident der SVBB im Nachgang zur Umfrage zu den Arbeitsbedingungen der Berufsbeistandspersonen geäussert⁷¹. Grössere Perimeter führen zu einem grösseren Dienst, der zum einen die hohen Anforderungen besser abdecken kann. Zum

⁶⁴ Vgl. Schlussbericht, S. 10, 103 f., 150 ff.

⁶⁵ Vgl. Schlussbericht von Ecoplan betr. Arbeitssituation der Berufsbeistandspersonen, Ergebnisse der Befragung bei Berufsbeistandspersonen in der Schweiz vom 1. September 2021 (nachfolgend «Schlussbericht Ecoplan»).

⁶⁶ Schlussbericht, S. 103 f.

⁶⁷ Vgl. Medienmitteilung KESCHA vom 25. Januar 2019 ([Link](#)).

⁶⁸ Schlussbericht, S. 152 und 160.

⁶⁹ Leitung, Stabsstelle für Qualitäts-/Wissensmanagement, administrative Unterstützung, Rechtsdienst.

⁷⁰ Vgl. Empfehlungen KOKES, S. 4, wonach eine Mindestgrösse von 10-14 Mitarbeitenden empfohlen wird.

⁷¹ Sonntagszeitung vom 3. Oktober 2021 ([Link](#)).



anderen verringert er Beistandswechsel und ermöglicht Stellvertretungen in Abwesenheit einzelner Berufsbeistandspersonen. Dies erhöht weiter deren Erreichbarkeit. Zudem fördert eine gewisse Grösse die Möglichkeit zu fachlichem Austausch sowie zur Know-how-Entwicklung. Schliesslich reduzieren sich auch die Schnittstellen mit den KESB und tragen damit zu einer grösseren Effizienz bei. Insgesamt dienen diese Parameter letztlich dem Wohl der betroffenen Personen als oberster Richtschnur für Regelungen in diesem hochsensiblen Bereich.

4.4.4 Inhalt Vernehmlassungsvorlage

Im Sinne eines minimalen Eingriffs in die Organisationsautonomie der Gemeinden soll die Aufgabe weiterhin von den Gemeinden erfüllt werden. Insofern sollen lediglich minimale kantonale Rahmenbedingungen aufgestellt werden. Eine Vergrösserung der Perimeter kann auf unterschiedliche Arten herbeigeführt werden. Es wurden verschiedene Varianten geprüft (etwa Vorgaben an Einwohnerinnen und Einwohner oder Massnahmenzahlen), die den bisherigen Bestand, die aktuelle Situation sowie die Bedürfnisse und Anforderungen berücksichtigen. Am zielführendsten erscheint die Lösung, bei der die KESB-Kreise mit den Berufsbeistandsperimetern übereinstimmen. Diese vorgeschlagene Lösung reduziert die Schnittstellen zwischen Berufsbeistandschaften und KESB weitestgehend: die auftraggebende Behörde (KESB) stimmt mit der auftragnehmenden Organisation (Berufsbeistandschaft) überein. Der Vorschlag erfüllt einerseits die Empfehlungen der KOKES hinsichtlich der anzustrebenden Deckungsgleichheit der beiden Perimeter⁷² und setzt andererseits eine von der Evaluation zur Prüfung empfohlene Massnahme um⁷³.

Dem entsprechenden Vorschlag im Konzeptentwurf haben die Vernehmlassungsteilnehmenden mehrheitlich zugestimmt. Insbesondere aus fachlichen Gründen wird die Übereinstimmung der Perimeter der Berufsbeistandschaften im Erwachsenenschutz mit den KESB-Kreisen begrüsst, wobei insbesondere die Übereinstimmung mit der entsprechenden Empfehlung der KOKES positiv vermerkt wird. Sodann wird darauf hingewiesen, dass übereinstimmende Perimeter Schnittstellen zwischen KESB und Berufsbeistandschaften reduzieren und die Klumpenrisiken sehr kleiner Berufsbeistandschaften verringert werden. Schliesslich wird die vorgeschlagene Lösung insbesondere mit Blick auf die zunehmende Komplexität und den Bedarf an breitem sozialarbeiterischem und juristischem Fachwissen befürwortet. Ein Vorteil der Regelung wird auch in der Effizienz und Konsistenz der Zusammenarbeit von Berufsbeistandschaft und KESB gesehen: Dies komme letztlich den Klientinnen und Klienten zugute. Demgegenüber bringen die in der Minderheit liegenden Kritikerinnen und Kritiker vor, dass die Praxis zeige, dass auch nicht übereinstimmende Perimeter gut funktionierten. Kritisch wird vereinzelt auch der Eingriff in die Gemeindeautonomie und der – bei Zentralisierung im Bezirk – längere Weg für Personen mit Erwachsenenschutzmassnahmen angeführt.

Der Konzeptentwurf sah vor, dass in KESB-Kreisen, die mehrere Bezirke umfassen, die Möglichkeit bestehen soll, mehrere Berufsbeistandschaften zu bilden. Diese Ausnahme wurde mit der Grösse des entstehenden Gebiets begründet, abgesehen davon, dass sie der Regelung gemäss § 2 Abs. 1 EG KESR für die KESB-Kreise entspricht. Sie hätte es ermöglicht, dass im KESB-Kreis Winterthur-Andelfingen weiterhin zwei Berufsbeistandschaften zulässig wären. Diverse Vernehmlassungsteilnehmende kritisieren die Ausnahmeregelung. Da sie zudem aus fachlicher Perspektive nicht überzeugt, ist auf sie zu verzichten.

Angesichts des ausgewiesenen Handlungsbedarfs und der mehrheitlichen Zustimmung zur Regelung, wonach die Perimeter der Berufsbeistandschaften mit den KESB-Kreisen übereinstimmen sollen, ist an ihr festzuhalten. Hingegen ist die Ausnahmeregelung fallenzulassen.

⁷² Empfehlungen KOKES, S. 5.

⁷³ Schlussbericht, S. 152.



Die finanziellen Folgen der neuen Festlegung der Perimeter sind nur bedingt abschätzbar. Zum einen wird die verbleibende Organisationsfreiheit nach wie vor sehr gross und damit die individuelle Ausgestaltung jeder einzelnen Berufsbeistandschaft unterschiedlich sein. Zum anderen existieren keine nach einheitlichen Kriterien ermittelten Daten zu den Kosten der 25 Berufsbeistandschaften. Vor diesem Hintergrund können auch allfällige Mehrkosten nicht berechnet werden, wie dies übrigens seinerzeit bei der Einführung der KESB auch nicht zu leisten war⁷⁴. Gleichwohl lässt sich immerhin Folgendes festhalten:

- Eine Reorganisation der Perimeter bedingt einen initialen finanziellen Aufwand (sog. Transformationsaufwand). Eine Bezifferung dieses Aufwands ist dabei kaum möglich.
- Grössere Einheiten können eine innerbetriebliche Aufgabenteilung nach sich ziehen (Leitung, Administration, Sachbearbeitung, eigentliche Berufsbeistandspersonen), was eine professionellere Mandatsführung zur Folge hat. Während dies bei der Mandatsführung wohl zu Effizienzgewinnen führt, kann es bei den unterstützenden Leistungen allenfalls zu Mehraufwand führen.
- Zur Zeit stimmen die Perimeter von sechs Berufsbeistandschaften mit den KESB-Kreisen überein⁷⁵. Deren Aufwand pro Mandat (ohne Stadt Zürich) betrug 2020 zwischen Fr. 2 945 und Fr. 4 200 bzw. Fr. 22 und 42 pro Einwohnerin bzw. Einwohner⁷⁶. In Bezug auf die Zahlen zum Aufwand aus den Jahresrechnungen der jeweiligen Organisationseinheiten bestehen jedoch gewisse Unsicherheiten. Anhand der Jahresrechnung konnten die Gesamtkosten nicht im Detail ermittelt werden. Zudem erfüllen die Organisationseinheiten i.d.R. mehrere Aufgaben und beschränken sich nicht auf die Führung der Berufsbeistandschaft. Dabei werden oftmals die Overhead-, IT- oder auch externe Kosten gesamthaft über die Organisationseinheit und nicht in den jeweiligen Aufgabenbereichen ausgewiesen. Kommt hinzu, dass die ausgewiesenen Kosten wie z.B. die Infrastruktur- oder Personalkosten in Bezug auf die geographische Lage verhältnismässig stark variieren können (gewisse Lagen sind teurer als andere, im Übrigen bestehen auch Unterschiede bei den Löhnen).

4.5 Führung und Aufbewahrung von Akten der Beistandspersonen

4.5.1 Rechtliche Grundlagen

Im Bundesrecht bestehen rechtliche Vorgaben zur Aktenführung durch die Beistandspersonen lediglich in einem Teilbereich ihrer Aufgaben: Nach der Verordnung vom 4. Juli 2012 über die Vermögensverwaltung im Rahmen einer Beistandschaft oder Vormundschaft (VBVV; SR 211.223.11) müssen Beistandspersonen alle Entscheide im Bereich Vermögensverwaltung sorgfältig und ausführlich dokumentieren. Willensäusserungen von urteilsfähigen Personen müssen festgehalten werden.

Im Kanton Zürich ist die Aktenführung bzw. Informationsverwaltung und Archivierung im Gesetz über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 (IDG; LS 170.4) und im Archivgesetz vom 24. September 1995 (LS 170.6) sowie den zugehörigen Verordnungen

⁷⁴ Damals wurden die künftigen Kosten für die Gemeinden geschätzt. Als Basis dienten die Zahlen der damaligen Vormundschaftsbehörde der Stadt Zürich (Stand 2007), deren Organisation bereits vor Inkrafttreten des neuen Rechts weitgehend einer professionalisierten Behörde entsprachen und die über eine Vollkostenrechnung verfügte (vgl. zum Ganzen ABI 2011, S. 2603 f.).

⁷⁵ Fachstelle Erwachsenenschutz Kreis Bülach Süd (FES) und KESB Kreis Bülach Süd, Berufsbeistandschaft Stadt Bülach und KESB Kreis Bülach Nord, Sozialdienste Bezirk Dielsdorf und KESB Bezirk Dielsdorf, Fachstelle Erwachsenenschutz Meilen (FES Meilen) und KESB Bezirk Meilen, Sozialdienst Bezirk Pfäffikon (sdbp) und KESB Bezirk Pfäffikon, Soziale Dienste (SOD) und KESB Stadt Zürich.

⁷⁶ Für die Anzahl geführter Mandate wurde auf den Bestand an erwachsenen Personen mit Massnahmen per Ende 2020 gemäss KESB-Kennzahlenbericht vom 25. Mai 2021 abgestellt ([Link](#)). Der Aufwand der jeweiligen Berufsbeistandschaft wurde der Jahresrechnung 2020 und die Anzahl Einwohnerinnen und Einwohner den Daten des Statistischen Amtes des Kantons Zürich entnommen.

geregelt⁷⁷. Auf Anfang 2020 trat die Verordnung über die Informationsverwaltung und -sicherheit vom 3. September 2019 (IVSV; LS 170.8) in Kraft, in der die Verwaltung von Informationen für öffentliche Organe detailliert festgelegt ist. § 7 Abs. 1 IVSV sieht vor, dass öffentliche Organe ihre Dossiers in elektronischer Form führen, «soweit dies möglich und wirtschaftlich ist». Daneben existieren für verschiedene Bereiche spezielle rechtliche Vorgaben. So ist etwa die Aktenführung für die Gerichte in der Akturierungsverordnung vom 12. Mai 2010 (LS 212.513) geregelt. Diese sieht in § 3 Abs. 1 vor, dass elektronisch übermittelte Akten «in der Regel ausgedruckt und zu den Akten genommen» werden. Der Regierungsrat hat am 13. Juli 2022 Änderungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG) zuhanden des Kantonsrates verabschiedet⁷⁸. Der Entwurf sieht in § 4 c neu die elektronische Aktenführung vor. Unterschriftenbedürftige Eingaben sind mit einer qualifizierten elektronischen Signatur zu versehen. Die neue Regel gilt u.a. für Akten aus Verfahren vor den Verwaltungsbehörden der Gemeinden, soweit nicht abweichende Vorschriften bestehen (§ 4 VRG). Angestrebt wird eine Inkraftsetzung dieser neuen Bestimmungen auf den 1. Januar 2024.

Das EG KESR enthält zwar eine Regelung zur Aktenführung und Aufbewahrung im Kindes- und Erwachsenenschutzbereich, spezialgesetzliche Vorgaben zur Form der Datenträger fehlen jedoch. Ob Akten physisch oder elektronisch geführt und aufbewahrt werden sollen, ist damit nicht geregelt. Zudem beziehen sich die Vorgaben zur Aktenführung ausschliesslich auf die Mitarbeitenden der KESB und nicht auch auf jene der Berufsbeistandspersonen und die PriMa. § 12 Abs. 3 EG KESR sieht vor, dass die Sekretariate der KESB für die systematische Ablage der Akten sorgen und diese fortlaufend in einem Verzeichnis erfassen. Die Aufbewahrungsfrist der Akten ist in § 61 EG KESR festgelegt. Auch diese Bestimmung bezieht sich ausgehend vom Wortlaut nur auf die Akten der KESB, zumal die Beistandspersonen keine Verfahren, sondern vielmehr Massnahmen führen. Für die Aufbewahrung von Akten abgeschlossener Adoptionsverfahren gilt eine Aufbewahrungsfrist von 100 Jahren. Die Akten der übrigen Verfahren werden nach Verfahrensschluss 50 Jahre aufbewahrt. Der Ort der Aufbewahrung ist nicht vorgegeben. Nach § 5 IDG bewahrt das öffentliche Organ die Unterlagen bis zum Ablauf der Aufbewahrungsfrist auf und bietet sie danach dem zuständigen Archiv zur Übernahme an. Gemäss § 5 des Archivgesetzes führen die Gemeinden und selbständigen Anstalten eigene Archive. Grundsätzlich gilt für sämtliche öffentlichen Organe (und somit auch für die Beistandspersonen) die allgemeine Bestimmung gemäss § 5 Abs. 1 IDG, wonach Informationen so verwaltet werden müssen, dass ihr Handeln nachvollziehbar ist und die Rechenschaftsfähigkeit gewährleistet ist.

4.5.2 Problemanalyse

Der Schlussbericht hat bezüglich der Aktenführung bzw. Informationsverwaltung und Archivierung insbesondere bei drei Problemfeldern Handlungsbedarf aufgezeigt⁷⁹:

- elektronische Führung und Aufbewahrung der Beistandsakten der Berufsbeistandspersonen.
- Aufbewahrungsfristen von Akten der Berufsbeistandspersonen und der PriMa.
- Aufbewahrungsort für Akten der PriMa.

In diesen Bereichen bestehen keine spezialgesetzlichen Vorgaben⁸⁰. Da es sich bei den Akten aber durchwegs um besondere Personendaten handelt, bei denen sowohl die sichere Aufbewahrung als auch die langfristige Erhaltung im Interesse der Betroffenen liegt, ist ein Regelungsbedarf ausgewiesen.

4.5.3 Handlungsbedarf

⁷⁷ Verordnung über die Information und den Datenschutz vom 28. Mai 2008 (IDV; LS 170.41) und Archivverordnung vom 9. Dezember 1998 (LS 170.61).

⁷⁸ Vorlage 5853; Verwaltungsrechtspflegegesetz, Änderung, Elektronische Verfahrenshandlungen ([Link Vorlage 5853](#))

⁷⁹ Schlussbericht, S. 94 und 139 f.

⁸⁰ Vgl. vorne Ziff. 4.5.1.



a. Elektronische Aktenführung bzw. Informationsverwaltung

In der Evaluation hat sich ergeben, dass eine Mehrheit der KESB und der Berufsbeistandschaften die elektronische Führung und Aufbewahrung ihrer Akten bevorzugen würde⁸¹. In der Praxis führen die Berufsbeistandschaften die Dossiers bereits jetzt oftmals doppelt oder «hybrid», d.h. entweder physisch (d.h. auf Papier; nachfolgend: «physisch») und elektronisch oder (teilweise) physisch und (teilweise) elektronisch (sogenannt «hybrid»). Die Masterablage ist in der Regel noch physisch, wobei nicht mehr alle geschäftsrelevanten Unterlagen ausgedruckt und im Papierdossier abgelegt werden. Mit einer Umstellung auf die elektronische Aktenführung könnte in Zukunft mehrheitlich auf eine aufwendige Doppelablage verzichtet und der Bedarf nach Aufbewahrungsstandorten für physische Akten verkleinert werden. Dabei ist von einer beträchtlichen Effizienzsteigerung auszugehen. Eine entsprechende Lösung ist bei den Berufsbeistandschaften breit abgestützt⁸². Die Evaluation empfiehlt eine gesetzliche Grundlage für die ausschliesslich elektronische Aktenaufbewahrung für Beistandsakten zu schaffen. Dies würde auch die Umsetzung von längeren Aufbewahrungsfristen erleichtern⁸³. Für eine reversionssichere und rechtskonforme elektronische Aktenführung müssen dabei gewisse Voraussetzungen erfüllt werden. Das Staatsarchiv hat dazu eine Richtlinie publiziert⁸⁴. Eine Lösung für die elektronische Geschäftsverwaltung (GEVER) oder eine reversionssichere Fachapplikation wird dabei zwingend vorausgesetzt. Entsprechende Anforderungen erscheinen auch bei der Führung von Beistandsakten als unumgänglich.

Neben den Berufsbeistandspersonen (die in einer kommunalen Berufsbeistandschaft angestellt sind) führen auch PriMa Beistandschaften. Dabei sind zwei Arten von PriMa zu unterscheiden: Zum einen führen Privatpersonen ein Mandat, ohne hierfür über spezielle Fachkenntnisse oder Ausbildungen zu verfügen. Häufig sind dies Angehörige der betroffenen Person oder Freiwillige. Zum anderen können aber auch sogenannte «Private *Fach*beistandspersonen» aufgrund ihres besonderen Fachwissens eingesetzt werden (etwa Anwältinnen bzw. Anwälte oder Treuhänderinnen bzw. Treuhänder)⁸⁵. Beide Arten der PriMa sind nicht in die ICT-Umgebung der Berufsbeistandschaften eingebunden und verfügen in der Regel weder über die technischen Voraussetzungen noch das Know-how, um die Dossiers elektronisch zu verwalten. Damit drängen sich Regeln zur elektronischen Aktenführung für diese Beistandspersonen zum Vornherein nicht auf.

Der Vollständigkeit halber ist darauf hinzuweisen, dass sich diese Ausführungen auf den Bereich des Erwachsenenschutzes beschränken. Die Führung von Beistandschaften im Kinderschutz obliegt in erster Linie den Kinder- und Jugendhilfzentren (kjz) und wird damit vom Amt für Jugend und Berufsberatung (AJB) organisiert und durchgeführt (vgl. § 17 Abs. 1 lit. c und f des Kinder- und Jugendhilfgesetzes vom 14. März 2011; LS 852.1)⁸⁶.

b. Aufbewahrungsfrist und (elektronische) Aufbewahrung von Beistandsakten

Das EG KESR enthält für die KESB Aufbewahrungsfristen die unbestritten sind⁸⁷. Keine Regeln bestehen demgegenüber für die Aufbewahrung der Beistandsakten bis zu ihrer Übergabe an das zuständige Archiv. Die Berufsbeistandschaften bewahren ihre Akten mangels kantonaler Vorgaben unterschiedlich lange auf (zehn bis 50 Jahre). Einheitliche Regelungen des Kantons

⁸¹ Schlussbericht, S. 114.

⁸² Schlussbericht, S. 114.

⁸³ Schlussbericht, S. 139 f.

⁸⁴ Vgl. dazu Website des Staatsarchivs des Kantons Zürich ([Link](#)).

⁸⁵ Vgl. auch FN 61.

⁸⁶ Ergänzend führen auch die Regionalen Rechtsdienste (RRD) und die Zentralstelle MNA (Mineurs non accompagnés), die organisatorisch ebenfalls zum AJB gehören, Beistandschaften im Kinderschutz.

⁸⁷ Vgl. Schlussbericht, S. 94 f.

erscheinen als sinnvoll und würden auch mehrheitlich begrüsst⁸⁸. Zu prüfen ist dabei, ob für einzelne Dokumente kürzere Fristen gelten könnten (z.B. Rechnungsbelege).

c. Aufbewahrungsort der Akten der PriMa

Die Zahl der durch PriMa geführte Beistandschaften variiert je nach Kindes- und Erwachsenenschutzkreis und kann bis rund 40% betragen. Bei dieser Kategorie von Beistandspersonen wird wie bereits erwähnt in der Praxis zwischen zwei unterschiedlichen Arten von PriMa unterschieden. Sofern die PriMa Angehörige der betroffenen Person sind, können sie in den Genuss von Erleichterungen bezüglich Inventaraufnahme, periodischer Berichterstattung und Rechnungsablage kommen (Art. 420 ZGB). Die Evaluation hat auch bei der Aufbewahrung der Akten der PriMa Handlungsbedarf identifiziert⁸⁹: Zum Teil werden die Akten nach Abschluss der Massnahme bei den KESB (z.T. auch lediglich freiwillig) aufbewahrt⁹⁰. Diese Lösung ist jedoch gesetzlich nicht vorgegeben und ein Teil der PriMa bewahrt die Akten nach Abschluss der Massnahme selbst auf. Eine allfällige Vernichtung derselben kann daher nicht ausgeschlossen werden. Zudem können sie u.U. durch nicht sachgerechte Lagerung Schaden nehmen und die Datensicherheit kann nicht gewährleistet sein. Auch ist der Zugriff auf die Akten mittel- und langfristig nicht gesichert. Damit werden die Grundprinzipien des Datenschutzes verletzt. Es besteht das Risiko, dass die oder der PriMa verstirbt und deren Erbinnen und Erben Einsicht in die Akten nehmen. Zudem sind der Schutz und der Zugang zu den Akten bei einer Aufbewahrung an «privaten» Orten nicht gewährleistet. In der Praxis besteht zwar bereits bei vielen KESB für die PriMa die (freiwillige) Möglichkeit, ihre Akten nach Fallabschluss der zuständigen KESB zur weiteren Aufbewahrung zu übergeben. Einheitlichkeit besteht jedoch nicht.

Zusammenfassend erscheint eine einheitliche Regelung zum Aufbewahrungsort der Akten der PriMa unter dem Gesichtspunkt der langfristigen Erhaltung dieser Akten und des Datenschutzes als zwingend.

4.5.4 Lösungsvorschläge

a. Elektronische Aktenführung bzw. Informationsverwaltung

Sämtliche Betroffenen sind sich darin einig, dass Berufsbeistandspersonen und PriMa künftig die Möglichkeit haben sollten, ihre Akten elektronisch zu führen und aufzubewahren. Bei den Berufsbeistandschaften entspricht eine «hybride» Aktenführung – soweit ersichtlich – weitgehend dem heutigen Standard. Eine blossе gesetzliche Ermächtigung zur elektronischen Aktenführung würde den Status quo und das bereits heute Zulässige im Gesetz festhalten und hätte damit keinen normativen Wert. Die Berufsbeistandschaften im Erwachsenenschutz sollen daher zur elektronischen Aktenführung verpflichtet werden. Trotz der geplanten Vorgabe zur elektronischen Aktenführung gemäss § 4 c E-VRG ist eine explizite Verpflichtung zur elektronischen Aktenführung für Berufsbeistandschaften im Erwachsenenschutz ins EG KESR aufzunehmen. Inwiefern § 4 c E-VRG auch für diesen Bereich des Verwaltungshandelns einschlägig ist, kann daher im jetzigen Zeitpunkt offengelassen werden. Eine entsprechende gesetzliche Regelung schafft Klarheit für die Rechtsunterworfenen und berücksichtigt die Forderung nach Förderung der Digitalisierung. Akten von Berufsbeistandspersonen im Erwachsenenschutz sollen deshalb künftig als elektronische Masterdossiers in Systemen der elektronischen Geschäftsverwaltung oder Fachapplikationen geführt werden. Die Systeme müssen eine revisionssichere und rechtskonforme Verwaltung und Aufbewahrung der Akten sicherstellen. Den Berufsbeistandschaften ist dabei eine ausreichende Übergangsfrist (z.B. fünf Jahre) zur Bereitstellung der entsprechenden Infrastruktur zu gewährleisten. Festzuhalten ist,

⁸⁸ Vgl. nachfolgend Ziff. 4.5.4 und Schlussbericht, S. 114.

⁸⁹ Schlussbericht, S. 139.

⁹⁰ Schlussbericht, S. 114.



dass dies keine Umwandlung bestehender abgeschlossener physischer Akten in elektronische Akten einschliesst.

Die PriMa führen ihre Akten demgegenüber meist in physischer Form, sind nicht in die ICT-Umgebung der Berufsbeistandschaften eingebunden und verfügen in der Regel weder über die technischen Voraussetzungen noch das Know-how, um die Dossiers elektronisch zu verwalten. Sie sollen deshalb nicht in die zwingende Regelung einbezogen werden. Festzuhalten ist, dass dies eine freiwillige elektronische Aktenführung nicht ausschliesst, wenn sie die entsprechenden Anforderungen erfüllen kann.

Die für die Umstellung zu veranschlagenden Kosten variieren je nach Ausgangssituation und sind den Kosten für Räumlichkeiten und Material gegenüberzustellen, die nach der Umstellung wegfallen oder nur noch in reduziertem Mass nötig sind. Zu den Kosten für die Umstellung auf elektronische Informationsverwaltung gibt es Erfahrungswerte, die eine Schätzung möglich machen. So ist für die Erweiterung einer bestehenden Fallführungssoftware mit einem Tool zur elektronischen Aktenführung, das die Revisionssicherheit gewährleisten soll, für 12 Arbeitsplätze mit einmaligen Kosten von rund Fr. 20 000 zu rechnen⁹¹. Nicht eingerechnet sind die Kosten für den Betrieb und Unterhalt der revisionssicheren Software sowie jene fürs Scanning. Nicht berücksichtigt sind im Übrigen die anfallenden Kosten für die aufgewendeten internen personellen Ressourcen. Ein Teil dieser Auslagen fällt je nach Ausgangssituation bereits heute an, wenn die Dossiers «doppelt», d.h. zusätzlich elektronisch, geführt werden. Dagegen ist ein tieferer finanzieller Aufwand für Aufbewahrungs- und Archivräume und -einrichtungen sowie Verpackungsmaterial und die als beträchtlich einzuschätzenden eingesparten Ressourcen infolge Effizienzsteigerung zu veranschlagen.

Eine sehr grosse Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden stimmt der Verpflichtung zur elektronischen Aktenführung für Berufsbeistandschaften im Erwachsenenschutz zu. In die Vernehmlassungsvorlage ist deshalb eine Verpflichtung aufzunehmen.

b. Aufbewahrung und Aufbewahrungsfrist von Akten von Berufsbeistandspersonen

Bei einer Bewertung der Aufbewahrungsfrist ist eine gesamtgesellschaftliche Perspektive wichtig. Die Diskussion im Rahmen der Aufarbeitung der Geschichte fürsorgerischer Zwangsmassnahmen hat gezeigt, dass die relevanten Unterlagen den betroffenen Personen und der Forschung langfristig (mehrere Jahrzehnte) zur Verfügung stehen müssen⁹². Dabei sind nicht ausschliesslich die behördlichen Akten bzw. hoheitlichen Verfügungen relevant. Auch Akten von betreuenden Personen (Protokoll eines Standortgesprächs, Austrittsberichte einer Institution), Arztberichte, persönliche Korrespondenzen; Telefon- bzw. Aktennotizen der Beistandsperson (z.B. über einen mündlich geführten Austausch mit der betroffenen Person) oder öffentliche (Original-)Dokumente sind einschlägig. Die Beistandsperson der betroffenen Person steht zu dieser in einem näheren bzw. engeren (Vertrauens-)Verhältnis als die anordnende KESB. Beistandsakten können in Zusammenhang mit der späteren Aufarbeitung der Lebensgeschichte von verbeiständeten Personen deshalb ebenso wichtig sein, wie die Akten der KESB. Nur mit einer Erhaltung dieser Akten kann gewährleistet werden, dass die Umsetzung der Massnahmen und das Handeln sämtlicher Beistandspersonen im sensiblen Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes langfristig nachvollziehbar sind. Betroffenen Personen und gegebenenfalls deren Angehörigen sollen auch nach längerer Zeit bzw. in späteren Lebensphasen der Zugang zu den über sie angelegten Akten möglich sein. Des Weiteren sind die Verjährungsfristen für Schaden- und Genugtuungsansprüche zu beachten. Seit Anfang 2020 gilt grundsätzlich eine relative Verjährungsfrist von drei Jahren (die mit Kenntnis des Schadens und der ersatzpflichtigen Person zu laufen beginnt) und eine absolute

⁹¹ Die jährlichen Unterhalts- und Betriebskosten sind darin noch nicht eingerechnet.

⁹² Vgl. dazu Botschaft zur Volksinitiative «Wiedergutmachung für Verdingkinder und Opfer fürsorgerischer Zwangsmassnahmen (Wiedergutmachungsinitiative)» und zum indirekten Gegenvorschlag (Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981) in: BBl 2016, S. 131.



von zehn Jahren (gerechnet von dem Tage an, an welchem das schädigende Verhalten erfolgte oder aufhörte⁹³. Beruht das schädigende Verhalten auf einer strafbaren Handlung sind besondere Regelungen zu beachten (Art. 455 Abs. 2 ZGB). Die primär massgebende strafrechtliche Verfolgungsverjährung beträgt bei gewissen Vermögensdelikten 15 Jahre (z.B. bei Veruntreuung begangen durch die Beistandsperson)⁹⁴. Im Übrigen ist zu beachten, dass bei Dauermassnahmen – wie den Beistandschaften – die Verjährung des Anspruchs gegenüber dem Kanton⁹⁵ nicht vor dem Wegfall oder ihrer Weiterführung durch einen anderen Kanton zu laufen beginnt (Art. 454 Abs. 3 ZGB).

Im Vordergrund muss dieselbe Aufbewahrungsfrist wie diejenige für die Akten der KESB stehen. Das staatliche Handeln im Kindes- und Erwachsenenschutz, hat regelmässig einen Eingriff in die Persönlichkeitssphäre der Betroffenen zur Folge. Die Fallführung und die Entscheide der Beistandspersonen sowie das Verhältnis zur betroffenen Person müssen vollständig und langfristig dokumentiert werden und die Akten müssen für den Fall einer späteren Forderung bis zum Ablauf der Verjährungsfristen zur Verfügung stehen. Ein Zurückgreifen auf die Akten der KESB, die jene der Beistandspersonen nicht abbilden⁹⁶, erscheint demgegenüber kaum befriedigend, da gewisse Unterlagen (z.B. die Korrespondenz zwischen der Beistandsperson und der betroffenen Personen oder Telefon- bzw. Aktennotizen zur laufenden Massnahme) nur in den Beistandsakten vorhanden sind.

Allerdings werden in den umfangreichen Beistandsakten neben den erwähnten langfristig relevanten Unterlagen auch Unterlagen mit administrativem Charakter und mit verhältnismässig geringem Informationswert abgelegt (z.B. Rechnungsbelege). Insbesondere Rechnungsbelege beanspruchen viel Platz und führen zu teilweise sehr umfangreichen Dossiers. Sie erschweren die Handhabung der Akten und verursachen Kosten, was insbesondere bei der physischen Aufbewahrung der Fall ist. Zwar wären unterschiedliche Fristen für verschiedene Arten von Unterlagen denkbar. Eine derartige Lösung wäre jedoch kompliziert und würde detaillierte gesetzgeberische Vorgaben erfordern. Zudem müssten die Unterlagen mit erheblichem Aufwand kategorisiert bzw. gewisse Unterlagen aussortiert werden und es wäre nicht immer klar, welche Unterlagen langfristig auch relevant sind. Möglich erscheint jedoch eine kürzere Aufbewahrungsfrist für Rechnungsbelege.

Die Frage nach der Aufbewahrungsfrist von Beistandsakten ist verknüpft mit jener nach der Aufbewahrungsform. Lange Aufbewahrungsfristen haben in den fallführenden Institutionen eine höhere Akzeptanz, wenn die Akten elektronisch aufbewahrt werden können. Verbindliche Kostenschätzungen für längere Aufbewahrungsfristen elektronischer Akten sind dabei schwierig, da breit abgestützte Erfahrungswerte fehlen und unsicher ist, mit welchen technischen Mittel elektronische Daten über längere Zeit hinweg elektronisch zugänglich erhalten werden können. Trotzdem gehen die Betroffenen davon aus, dass mit der elektronischen Aktenführung und Aufbewahrung auch längere Aufbewahrungsfristen möglich sind. Für die elektronische Aufbewahrung ist mit jährlichen Kosten von rund Fr. 2 000 zu rechnen, wobei die Kosten für allfällige System- und Formatmigrationen und die Einrichtung und den Betrieb des elektronischen Archivs nicht eingerechnet sind. Die Schätzung für die Aufbewahrung ist aufgrund von wenigen Erfahrungswerten und der langen Aufbewahrungsfrist mit relativ grosser Unsicherheit behaftet. Die Integrität und Benutzbarkeit der Daten muss für die Dauer der Aufbewahrungsfrist gewährleistet sein, d.h. die Daten müssen vor Ende der Aufbewahrungsfrist aus der ursprünglichen Umgebung exportiert und elektronisch «archiviert» werden, was mit

⁹³ Art. 455 Abs. 1 ZGB i.V.m. Art. 60 Abs. 1 des Obligationenrechts vom 30. November 1911 (OR; SR 220). Vgl. für die relative und absolute Verjährungsfrist in den im KESR wenig wahrscheinlichen Fällen von Tötung oder Körperverletzung (Art. 455 Abs. 1 ZGB i.V.m. Art. 60 Abs. 1^{bis} OR).

⁹⁴ Art. 97 Abs. 1 lit. b i.V.m. Art. 138 Ziff. 2 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0).

⁹⁵ Vgl. dazu Art. 454 Abs. 1 ZGB.

⁹⁶ Die KESB verfügt grundsätzlich nur über die periodisch von der Beistandsperson einzureichenden Rechenschaftsberichte und gegebenenfalls Rechnungen sowie den Schlussrechenschaftsbericht und die Schlussrechnung.



zusätzlichen Kosten verbunden ist (jährlich zusätzlich rund Fr. 4 000). Auf lange Sicht betrachtet steht zum heutigen Zeitpunkt deshalb nicht fest, dass gegenüber der physischen Aktenführung und -aufbewahrung bzw. Archivierung effektiv Kosten eingespart werden können. Allerdings ist angesichts der fortschreitenden Digitalisierung die Bereitstellung von Lösungen für eine langfristige Aufbewahrung und Archivierung von Akten ohnehin unumgänglich. Zudem wäre bei einer Kostenrechnung auch der aus einer elektronischen Aufbewahrung und Archivierung folgende Effizienzgewinn zu berücksichtigen. Zudem stehen die die Akten damit für diverse Interessentinnen und Interessenten (z.B. betroffene Person, Angehörige sowie die Forschung bzw. historische Aufarbeitung) langfristig zur Verfügung und alle Verjährungsfristen können eingehalten werden.

Vor diesem Hintergrund erscheint eine elektronische Aufbewahrung der Beistandsakten zweckmässig und die Aufbewahrungsfrist soll gesetzlich entsprechend der für die Akten der KESB geltenden Frist von 50 Jahren (§ 61 EG KESR) festgelegt werden. Um den Umfang der Akten zu beschränken, ist für die Rechnungsbelege eine Verkürzung der der Aufbewahrungsfrist auf zehn Jahre denkbar. Eine kürzere Aufbewahrungsfrist für sämtliche Akten wird von einem Teil der Berufsbeistandschaften zwar gewünscht, erscheint aber unter Einbezug der vorstehend erörterten Aspekte nicht als ausreichend.

Eine sehr grosse Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden stimmt der geplanten Änderung zu, weshalb an ihr festzuhalten ist.

c. Aufbewahrungsort der Akten der PriMa

Weder kurz- noch mittelfristig kann davon ausgegangen werden, dass sämtliche PriMa ihre Akten elektronisch führen werden. Verbindliche Vorgaben zur Aktenführung erscheinen für die PriMa daher zurzeit nicht angebracht, würde dies doch den Bemühungen zuwiderlaufen, den Einsatz von PriMa zu fördern. Unabdingbar erscheint jedoch, dass die Aufbewahrung der Akten der PriMa nach Beendigung der Massnahme sichergestellt wird. Künftig sollen die PriMa ihre Akten deshalb der zuständigen KESB zur Aufbewahrung übergeben. Diese bewahrt sie in der Folge grundsätzlich in der Form weiter auf, in der sie übergeben wurden. Damit ist künftig eindeutig festgelegt, wo die Akten aufbewahrt werden. Zudem ist sichergestellt, dass sie von einer öffentlichen Institution fachgerecht aufbewahrt werden und die Anforderungen des Datenschutzes gewährleistet sind. Diese Regelung soll auch für PriMa gelten, die als Angehörige im Sinne von Art. 420 ZGB zu qualifizieren sind, es sei denn, die KESB habe sie von der Pflicht zur periodischen Berichterstattung und Rechnungsablage vollständig entbunden.

Bei den KESB sind dazu zusätzliche Aufbewahrungsflächen nötig, weshalb sie die Möglichkeit erhalten sollen, die Unterlagen zu digitalisieren und elektronisch aufzubewahren. Allerdings benötigt dies zusätzliche Personalressourcen für die Digitalisierung.

Ein Teil der Vernehmlassungsteilnehmenden wünscht, dass auch die Akten der Berufsbeistandschaften der KESB zur Aufbewahrung zu übergeben sind. Grundsätzlich führt das öffentliche Organ seine Akten selber (sogenannte "Laufende Ablage"), bewahrt diese nach Geschäftsabschluss während einer vorgegebenen Zeit auf (sogenannte "Ruhende Ablage") und archiviert sie danach. Die Akten fallen im Rahmen der Ausübung der gesetzlichen Verpflichtung der Berufbestandschaften an, auch wenn sie naturgemäss aufgrund eines Beschlusses der KESB überhaupt tätig werden. Die durch die Berufsbeistandsperson angelegten und geführten Mandatsakten bleiben solche der Berufsbeistand.

Daher ist für die Vernehmlassungsvorlage am geplanten Vorgehen festzuhalten: Nur die PriMa (und nicht auch die Berufsbeistandschaften) sind dazu zu verpflichten, ihre Akten nach Abschluss der Massnahme der KESB zur Aufbewahrung zu übergeben.

4.6 Optimierung der Staatshaftung



Wer im Rahmen der behördlichen Massnahmen des Erwachsenenschutzes durch widerrechtliches Handeln oder Unterlassen verletzt wird, hat Anspruch auf Schadenersatz und, sofern die Schwere der Verletzung es rechtfertigt, auf Genugtuung (Art. 454 Abs. 1 ZGB). Art. 454 Abs. 3 ZGB begründet diesbezüglich eine Kausalhaftung des Kantons. Diese bundesrechtliche Regelung schliesst die Bezeichnung zusätzlicher Haftungssubjekte durch die Kantone nicht aus, wobei der oder dem Geschädigten die Wahl des Haftungssubjekts zusteht. Im Kanton Zürich sind die Gemeinden Trägerinnen der KESB und auch der Berufsbeistandschaften im Erwachsenenschutz. Eine entsprechende Regelung ist insbesondere in Kantonen, in denen die KESB, aber auch die Beistandschaften auf Gemeindeebene organisiert sind, prüfenswert. Sie sind deshalb voraussetzungslos verpflichtet, dem Kanton die geleisteten Schadenersatz- und Genugtuungszahlungen zu ersetzen (§ 18 b des Haftungsgesetzes vom 14. September 1969 [LS 170.1]). Festzuhalten ist, dass aufgrund des weiten Angestellten- und Hilfspersonenbegriffs von §§ 4 und 18 b HG die haftungsrechtliche Verantwortlichkeit der KESB-Trägerschaften über den Kreis ihrer Mitarbeitenden hinausgeht. In der Praxis steht denn auch die Verantwortung für PriMa im Vordergrund. Zudem gilt § 18 b HG entsprechend für Zweckverbände und Anstalten (vgl. § 2 Abs. 1 HG).

Verfügt die für den Schaden verantwortliche Gemeinde, Trägerschaft oder Anstalt über eine Haftpflichtversicherung, was im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes regelmässig der Fall sein dürfte, hat letztlich der Versicherer den Schaden zu tragen, da dieser aus Vertrag haftet und die vertragliche Haftung der gesetzlichen Kausalhaftung vorgeht (Art. 51 Abs. 2 OR; vgl. auch BGE 137 III 352).

Unter geltendem Recht sind Versicherer häufig erst nach einer Entscheidung des Kantons bzw. gestützt auf dessen Regressforderung zur Schadensbegleichung bereit. Aus Gründen der Verfahrensökonomie und Effizienz drängt es sich jedoch auf, dass Haftpflichtfälle (auch) durch die letztlich schadenersatzpflichtige Gemeinde oder interkommunale Anstalt bzw. den schadenersatzpflichtigen Zweckverband abgewickelt werden können⁹⁷. Dadurch entfällt eine Prüfung des Haftungsanspruchs durch den Kanton ebenso wie dessen Rückgriff auf die Trägerschaft auf Gemeindeebene und deren Rückgriff auf den Versicherer. Damit kann ein zeitintensives Hin- und Her ohne materiellen Mehrwert vermieden werden. § 18 b Haftungsgesetz soll deshalb angepasst und die Gemeinden sowie interkommunalen Anstalten und Zweckverbände sollen solidarisch haftbar erklärt werden, wenn der Kanton aufgrund besonderer Gesetzesbestimmungen (im vorliegenden Fall Art. 454 ZGB) für eine Schadensverursachung durch Angestellte oder Hilfspersonen einer Gemeinde haftet. Festzuhalten ist, dass mit dieser Haftung der Gemeinden, interkommunalen Anstalten und Zweckverbänden den Rechtsunterworfenen ein zusätzliches Haftungssubjekt zur Verfügung gestellt wird. Diese können – wenn sie dies wünschen – auch weiterhin auf den Kanton greifen.

4.7 Überblick über die geplanten Änderungen

Anpassungen bei der KESB (TP 1):

- Zusammensetzung (§ 4 Abs. 2 Satz 2 EG KESR)
- Fachlichem Hintergrund der Behördenmitglieder (§ 6 Abs. 2 EG KESR)

einheitliche Verfahrensordnung und Erweiterung Einzelzuständigkeit (TP 2):

- Punktuelle Ergänzung der Verfahrensregelungen im EG KESR, insb. Kostenlosigkeit von gewissen Verfahren im Bereich des Kinderschutzes
- Erweiterung der Einzelzuständigkeit (§ 45 EG KESR) nach festgelegten Kriterien

⁹⁷ Dies ist dann der Fall, wenn eine KESB bzw. eine Berufsbeistandschaft im Erwachsenenschutz im Sitzgemeindemodell organisiert oder Trägerin derselben eine interkommunale Anstalt bzw. ein Zweckverband ist. Zudem wird vorausgesetzt, dass eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter einer dieser KESB bzw. dieses Dienstes den Schaden widerrechtlich verursacht hat.



Rechtsmittelzug (TP 3):

- Ersatz des zweistufigen Rechtsmittelzuges im Bereich der Beschwerden im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (KESB – Bezirksrat – Obergericht) durch einen einstufigen Rechtsmittelzug von den KESB direkt ans Obergericht

Perimeter der BB ES (TP 4):

- Gesetzliche Regelung, wonach die Perimeter der Berufsbeistandschaften im Erwachsenenschutz mindestens einen KESB-Kreis oder einen Bezirk umfasst

(digitale) Führung und Aufbewahrung von Akten der Beistandspersonen im Erwachsenenschutz (TP 5):

- Verpflichtung der Berufsbeistandschaften im Erwachsenenschutz zur Führung der Akten als elektronische Masterdossiers in revisionssicheren und rechtskonformen Systemen der elektronischen Geschäftsverwaltung oder entsprechenden Fachapplikationen
- Pflicht zur Aufbewahrung der Akten von Berufsbeistandschaften im Erwachsenenschutz während der Aufbewahrungsfrist nach § 61 EG KESR
- Pflicht der PriMa, ihre Akten nach Beendigung der Massnahme der zuständigen KESB zu übergeben, und Verpflichtung der KESB zur weiteren Aufbewahrung. Die KESB sind zur Digitalisierung und elektronischen Aufbewahrung der Akten berechtigt.

Weitere Anpassungen:

- Ergänzung von § 18b Haftungsgesetz: die Gemeinden, Zweckverbände und interkommunalen Anstalten sollen solidarisch haftbar erklärt werden, wenn der Kanton aufgrund besonderer Gesetzesbestimmungen (im vorliegenden Fall Art. 454 ZGB) für eine Schadensverursachung durch Angestellte oder Hilfspersonen einer Gemeinde haftet.

5 Weiteres Vorgehen

5.1 Strukturierung

Das Rechtsetzungsvorhaben wurde in Teilprojekte aufgeteilt, um eine effiziente Durchführung sicherzustellen. Damit können die Arbeiten auf verschiedene Mitarbeitende verteilt und deren Fachwissen bestmöglich berücksichtigt werden. Eine Aufteilung der verschiedenen Revisionsvorhaben in einzelne Gesetzgebungsprojekte erscheint demgegenüber wenig sinnvoll, da die Teilprojekte zwar unterschiedliche Aspekte des EG KESR betreffen, inhaltliche aber Schnittstellen aufweisen. So ist die Zusammensetzung der KESB bei der Regelung der Verfahrensordnung zu berücksichtigen und auch jene des Rechtsmittelzugs hat Auswirkungen auf den Inhalt der Verfahrensordnung. Sodann kann auch die Organisation der Berufsbeistandschaften im Erwachsenenbereich Auswirkungen auf die Ausgestaltung der Verfahrensordnung haben. Die Koordination zwischen den einzelnen Teilprojekten soll durch den Projektausschuss erfolgen, in dem die Projektleiterin und die Teilprojektleitenden vertreten sind. Diese sollen einen regelmässigen Austausch pflegen und so die Einheitlichkeit des Revisionsentwurfs sicherstellen und gegenseitig fachliche Unterstützung bieten.

5.2 Ressourcenplanung

Phase	Kosten in Fr.	Personalaufwand in Arbeitstagen
Initialisierung*		10
Konzeptentwurf/-vernehmlassung und -auswertung u. def.		



Phase	Kosten in Fr.	Personalaufwand in Arbeitstagen
Konzept	25 000	120
Realisierung	50 000	400
Total	75 000	530

5.3 Zeitplan

Meilensteine	Termin
Entscheid DV betr. Konzept	1. Q. 2023
Erarbeitung Vernehmlassungsentwurf	1.- 3. Q. 2023
Vernehmlassung bei der Projektsteuerung/Überarbeitung	3./ 4. Q. 2023
RRB Auslösung Vernehmlassung	1. Q. 2024
Vernehmlassung	2. Q. 2024
Auswertung Vernehmlassung	3. Q. 2024
GGD/RK RR	4. Q. 2024
RRB Vorlage an KR	1. Q. 2025

6 Genehmigungsstufen

6.1 Entscheid Auftraggeber

Genehmigt Abgelehnt

Datum

Unterschrift

6.2 Entscheid Linienorganisation

Direktionsvorsteherin:

Genehmigt Abgelehnt

Auflagen/Hinweise:

Datum

Unterschrift



Anhang 1: Rechtsvergleich

Teilprojekt 1:

Die bundesrechtlichen Vorgaben lassen den Kantonen viel Spielraum in der Ausgestaltung der Zusammensetzung der KESB. Für den Rechtsvergleich wurden die diesbezüglichen Regelungen der Kantone Aargau, Bern, Graubünden, St. Gallen, Basel-Stadt, Luzern, Thurgau und Glarus herangezogen und verglichen.

Die gesetzlichen Regelungen in den untersuchten Kantonen weisen zunächst in Bezug auf die vorausgesetzten *Disziplinen* (oder Ausbildungen bzw. die fachliche Eignung) meistens offenere und vor allem nicht abschliessende Formulierungen auf, was mit den Begriffen «insbesondere» (Art 6 Abs. 1 des st. gallischen Einführungsgesetzes zur Bundesgesetzgebung über das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht [EG-KES SG; sGs 912.5] und § 16 Abs. 3 Ziff. 1 des thurgauischen Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuches [EG ZGB TG; RB 210.1]), «namentlich», (§ 34 Abs. 1 des luzernischen Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch [EGZGB LU; SRL 200]) «wie» ([Art. 11 Abs. 2 der glarnerischen Verordnung über die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde [VO KESB GL; GS III B/1/6]) oder «in der Regel» [Art. 3 Abs. 1 der bündnerischen Verordnung zum Kindes- und Erwachsenenschutz [KESV GR; BR 215.010]) zum Ausdruck gebracht wird.

Einzelne Kantone lassen zudem über die einschlägigen Disziplinen hinaus vergleichbare *Ausbildungen* zu (AG, BE, TG), z.T. in Kombination mit einer mehrjährigen Tätigkeit im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes (vgl. dazu z.B. Art. 11 Abs. 2 VO KESB GL, § 16 Abs. 3 Ziff. 2 EG ZGB TG, § 34 Abs. 1 EG ZGB LU).

Am liberalsten präsentieren sich die Ernennungsvoraussetzungen der Luzerner und Thurgauer Regelung: Neben einer Ausbildung reicht im Kanton Luzern auch eine Weiterbildung – je insbesondere aus den Disziplinen Recht, Medizin, Psychologie, Pädagogik oder Sozialarbeit – oder eine mehrjährige Berufserfahrung im Kindes- und Erwachsenenschutz (§ 34 Abs. 1 EG ZGB LU). Vergleichbar ist die Regelung des Kantons Thurgau, wonach als Behördenmitglieder – neben jenen mit einer Ausbildung in den üblichen Disziplinen – auch solche wählbar sind, die eine andere berufliche Ausbildung verfügen und sich während mehreren Jahren im Kindes- und Erwachsenenschutz bewährt haben (§ 16 Abs. 3 EG ZGB TG). M.a.W. können somit in diesen beiden Kantonen auch Quereinsteigende ohne eigentlichen fachlichen Hintergrund aber mit mehrjähriger Berufserfahrung im Kindes- und Erwachsenenschutz als Behördenmitglieder tätig sein.

Gemäss Angaben der Aufsichtsbehörde des Kantons Luzern seien mit § 34 EG ZGB LU eigentlich positive Erfahrungen gemacht worden bzw. ihr seien keine negativen Rückmeldungen dazu bekannt. Unbesehen der offenen Regelung würden (auch) in Luzern die Behördenmitglieder fast ausnahmslos aus den Fachbereichen Recht und Soziale Arbeit stammen. Gleiches gelte auf der Ebene des Fachsekretariats. Behördenmitglieder ohne Ausbildung bzw. mit lediglich mehrjähriger einschlägiger Berufserfahrung seien aber – im Unterschied zur «Startphase» der KESB – inzwischen keine mehr in einer KESB tätig.

Die 9 KESB des Kantons St. Gallen weisen im Spruchkörper eine insgesamt verhältnismässig breite Interdisziplinarität auf mit Vertreterinnen und Vertreter aus den Disziplinen/Fachrichtungen Recht, Soziale Arbeit, Pädagogik/Sozialpädagogik/Heilpädagogik, Betriebsökonomie/Wirtschaft, Psychologie, Erziehungswissenschaft, Medizin, Ethnologie, Pflege, Sozialmanagement und Rechtsagent/Mag.iur, wobei die Behördenmitglieder teilweise zwei Abschlüsse aufweisen. Bei einer genaueren Betrachtung zeigt sich aber, dass auch in diesem Kanton die meisten Behördenmitglieder gleichwohl aus den Fachbereichen Recht und Soziale Arbeit stammen.



Teilprojekt 2:

Von der Möglichkeit, eine massgeschneiderte Verfahrensordnung zu erlassen, welche die verfahrensrechtlichen Bestimmungen in Art. 443-450g ZGB ergänzt, hat kein Kanton Gebrauch gemacht. Demgegenüber haben die meisten Kantone spezifische Verfahrensvorschriften im kantonalen Recht erlassen. Insofern erstaunt es nicht, dass eine Vielzahl von subsidiär zur Anwendung gelangenden kantonalen Verfahrensbestimmungen besteht⁹⁸. Gewisse Kantone haben das Verfahren vor der KESB bzw. der Beschwerdeinstanz detailliert geregelt, während andere auf eine allgemeine kantonale Verfahrensordnung verweisen⁹⁹.

Sämtliche Kantone haben einen Katalog von Entscheiden definiert, die von einem Mitglied der KESB gefällt werden. Ein Vergleich mit den Kantonen Bern¹⁰⁰ und Aargau¹⁰¹ zeigt, dass der seit 1. Januar 2013 erweiterte Katalog eine grössere Anzahl von Einzelentscheiden umfasst, als dies im Kanton Zürich der Fall ist.

Teilprojekt 3:

Die überwiegende Mehrheit der Kantone (24) sieht im Bereich des Beschwerdeverfahrens im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht auch einen einstufigen Rechtsmittelzug vor. So etwa auch der Kanton Luzern, in dem die KESB wie im Kanton Zürich (inter-)kommunal organisiert sind. Das Kantonsgericht entscheidet als einzige gerichtliche Beschwerdeinstanz (vgl. § 53 des luzernischen Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch, EG-ZGB LU [SRL 200])¹⁰².

Im Bereich der Beschwerdeverfahren beim FU kennen neben dem Kanton Zürich zehn weitere Kantone einen zweistufigen Rechtsmittelzug (Genf, Jura, Luzern, Neuenburg, Obwalden, Schaffhausen, Thurgau, Tessin, Waadt, Wallis).

Teilprojekt 4:

Der schweizerische Föderalismus widerspiegelt sich auch im Bereich der Organisation der Berufsbeistandschaften. Zum einen zeigt er sich darin, dass in gewissen Kantonen eine strikte Trennung zwischen der Führung von Erwachsenen- und derjenigen von Kinderschutzmassnahmen besteht (z.B. gewisse Westschweizer Kantone [FR, GE, VD und VS], grössere Kantone [ZH und BS] und Städte [Bern und Luzern])¹⁰³.

⁹⁸ BSK ZGB I-Maranta/Auer/Marti, Art. 450f N 12.

⁹⁹ BSK ZGB I-Marranta/Auer/Marti, Art. 450f N 13f. Vgl. zur Übersicht über die verschiedenen kantonalen Lösungen Übersicht auf der Website der KOKES (kantonale Ausführungsbestimmungen [\[Link\]](#)).

¹⁰⁰ Abschreibungs- und Nichteintretensverfügungen (§ 55 Abs. 1 lit. a und b des bernischen Gesetzes über den Kindes- und Erwachsenenschutz [KESG BE; BSG 213.316], Errichtung der Abwesenheits- und Kollisionsbeistandschaft (§ 56 Abs. 1 lit. h KESG BE), Entscheid über aufsichtsrechtliche Anzeigen gegen Beistandspersonen oder andere von der KESB beauftragte Personen oder Stellen (§ 57 Abs. 1 lit. h KESG BE), Übertragung und Übernahme von Massnahmen im Fall eines Wohnsitzwechsels (§ 57 Abs. 1 lit. k KESG BE).

¹⁰¹ Ernennung der Beistandsperson, Entscheid über einen Beistandswechsel aufgrund der Beendigung des Arbeitsverhältnisses als Berufsbeiständin oder Berufsbeistand oder auf Begehren der Beistandsperson sowie Entlassung aus dem Amt (§ 24 Abs. 1 lit. d des aargauischen Einführungsgesetzes zum ZGB [EG ZGB AG; SAR 210.300]), Erteilung der Zustimmung (Art. 416 u. 417 ZGB; § 24 Abs. 1 lit. i EG ZGB AG), Zustimmung zum Wechsel des Aufenthaltsortes des Kindes (§ 24 Abs. 2 lit. c EG ZGB AG) und Entscheid über den Namen des Kindes bei Uneinigkeit der Eltern (§ 24 Abs. 2 lit. f EG ZGB AG).

¹⁰² § 53 EG-ZGB Luzern Entscheide der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde

¹ Entscheide der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde können mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde (§§ 156 ff. VRG) beim Kantonsgericht angefochten werden. Dem Kantonsgericht steht auch die Ermessenskontrolle zu.

² Das Kantonsgericht kann bei der Auferlegung der Prozesskosten von den Verteilungsgrundsätzen nach den §§ 198 ff. VRG abweichen und diese nach Ermessen verteilen.

¹⁰³ Empfehlungen KOKES, S. 23.



Zum anderen zeigt er sich auch auf der organisatorischen Ebene. Es gibt sehr unterschiedliche Ausprägungen in Bezug auf die Regelungen zu Berufsbeistandschaften. Vereinzelt Kantone sehen eine bzw. mehrere kantonale Behörde(n) vor¹⁰⁴. In gewissen Kantonen wird eine bestimmte¹⁰⁵ oder maximale¹⁰⁶ Anzahl Berufsbeistandschaften gesetzlich normiert; in anderen Kantonen – wozu auch der Kanton Zürich gehört – ist die Organisation der Berufsbeistandschaften den Gemeinden überlassen¹⁰⁷. In der Regel sind in letzterem Fall die Regelungen in Bezug auf die Berufsbeistandschaften auf kantonaler Ebene rudimentär und beschränken sich auf das Vorsehen einer genügenden Anzahl geeigneter Berufsbeistandspersonen. In Bezug auf die Berufsbeistandspersonen werden teilweise gewisse Anforderungen aufgeführt¹⁰⁸ und selten Stellenprozente¹⁰⁹. Weitere Regelungen betreffen die Aufsicht, die Entschädigung bzw. den Spesenersatz sowie die Aktenführung und -aufbewahrung¹¹⁰ und Vermögensanlage.

Teilprojekt 5:

Verschiedene Kantone kennen Regelungen zumindest in Teilbereichen der Aktenführung bzw. Informationsverwaltung und Archivierung. So ist etwa im Kanton Bern die elektronische Aktenführung für kommunale Beistandschaften zulässig¹¹¹. Für die Aufbewahrungsfrist von Beistandsakten werden im Anhang 1 der einschlägigen Direktionsverordnung unterschiedliche Mindestaufbewahrungsfristen festgelegt. Für Beistandschaftsakten von Berufsbeistandspersonen nach dem neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrecht gilt eine Aufbewahrungsfrist von zehn Jahren ab Beendigung der Massnahme. Für Rechnungsbelege gelten ebenfalls zehn Jahren, wobei diese Dauer bereits ab Rechnungsabnahme durch die KESB zu laufen beginnt. Im Kanton Aargau werden sämtliche Akten ungeachtet ob es sich um Verfahrensakten der KESB oder um Beistandschaftsakten (von Berufsbeistandspersonen oder PriMa) handelt, mindestens 25 Jahre aufbewahrt, die Akten im Kinderschutzrecht und aus fürsorglicher Unterbringung (FU) 50 Jahre¹¹². Aufbewahrt werden sämtliche Akten am Standort der KESB.

Für Akten der PriMa sieht der Kanton Bern Aufbewahrungsfrist von zehn Jahren vor, wobei die Frist ab Beendigung der Massnahme zu laufen beginnt. Aufbewahrt werden die Akten am Standort der KESB. Dieselbe Frist gilt auch für Rechnungsbelege, wobei die entsprechende Frist mit der Rechnungsabnahme durch die KESB zu laufen beginnt¹¹³.

¹⁰⁴ Kanton GE, JU, NE.

¹⁰⁵ Kantone AI, AR, BS, GL, NW, SO, SZ, TI, UR und ZG.

¹⁰⁶ Kantone GR und SH.

¹⁰⁷ Kantone AG, BE, BL, FR, LU, OW, SG, TG und VS.

¹⁰⁸ Kantone AR, BE, FR, GR, SH, TG und VS.

¹⁰⁹ Kantone AR und SH.

¹¹⁰ Die elektronische Aktenführung und -aufbewahrung wird in der vorliegenden Revision im Rahmen des fünften Teilprojekts behandelt.

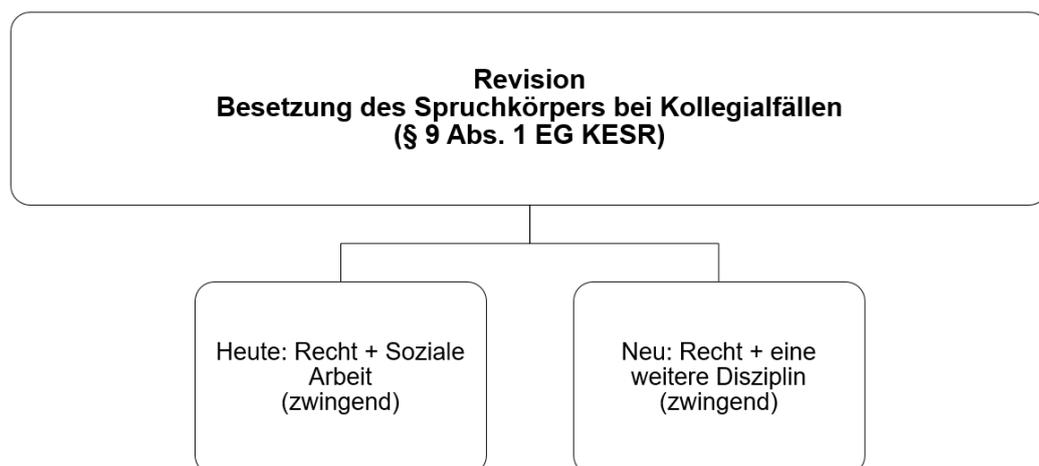
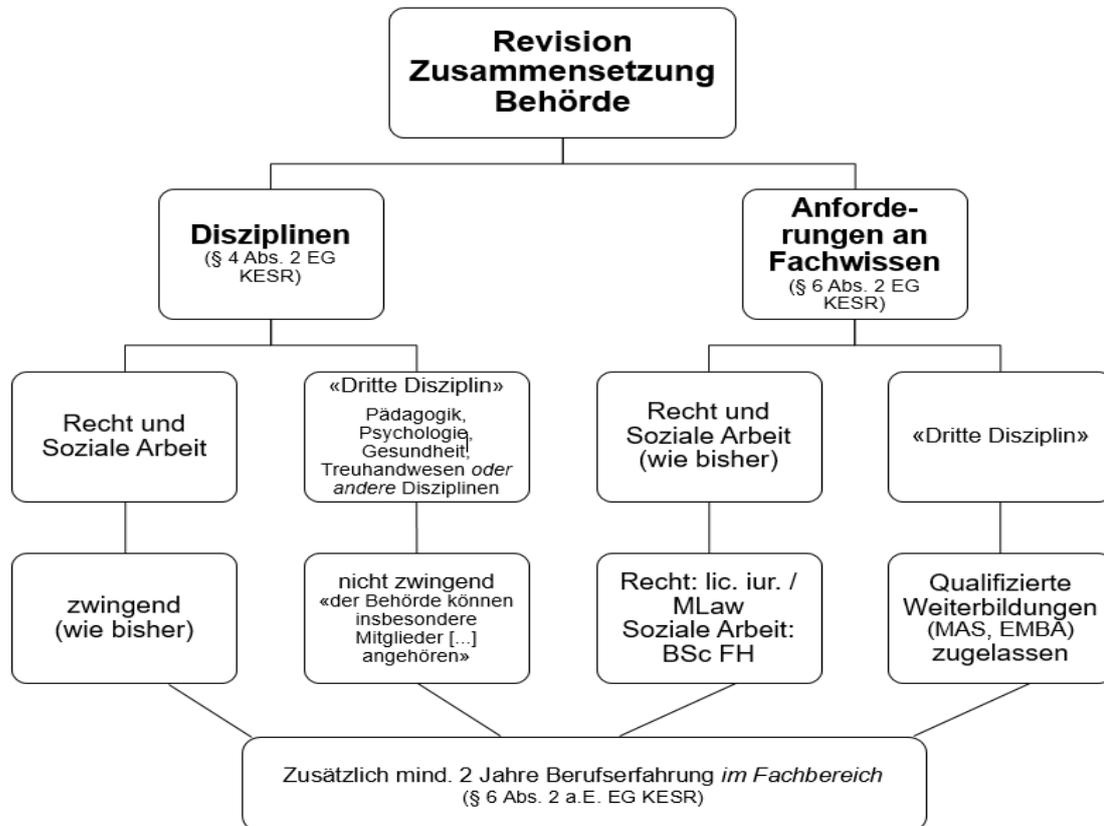
¹¹¹ Art. 7 der Direktionsverordnung über die Verwaltung und Archivierung der Unterlagen von öffentlich-rechtlichen Körperschaften nach Gemeindegesetz und deren Anstalten (ArchDV Gemeinden; BSG 170.711).

¹¹² Vgl. Art. 15 Abs. 2 der Verordnung über das KESR (V KESR; SAR 210.125).

¹¹³ Art. 2a Abs. 2 i.V.m. Anhang 1, Ziffer 5 und 6 der Direktionsverordnung über die Archivführung der dezentralen Verwaltung der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (ArchDV JGK BE; BSG 152.315).



Anhang 2: Grafische Darstellungen zur Zusammensetzung der KESB





Anhang 3: Zahl der Beschwerdeverfahren im Kindes- und Erwachsenenschutz

Die Bezirksräte bearbeiteten in den Jahren 2016-2020 rund 473 Beschwerden jährlich gegen Entscheide der KESB (Eingang)¹¹⁴:

	2016	2017	2018	2019	2020	Ø
Affoltern	14	25	14	10	13	15
Bülach	42	53	41	35	36	41
Dielsdorf	27	33	31	18	21	26
Dietikon	22	18	21	30	20	22
Hinwil	33	30	29	23	24	28
Horgen	46	43	50	50	66	51
Meilen	50	32	35	41	30	38
Pfäffikon	19	30	25	30	20	25
Uster	54	41	47	51	33	45
Winterthur	101	61	68	54	63	70
Zürich	113	111	99	123	115	112
Total	521	477	460	465	441	473

Das Obergericht bearbeitete zwischen 2016 und 2019 durchschnittlich rund 96 Beschwerden jährlich gegen erstinstanzliche Beschwerdeentscheide der Bezirksräte, wobei die Zahl der Beschwerden tendenziell abnahm¹¹⁵:

2016	2017	2018	2019	2020	Ø
103	101	97	82	78	96

Beschwerdeverfahren betreffend FU

Die Bezirksgerichte bearbeiteten in den Jahren 2016-2019 jährlich insgesamt rund 559 Beschwerdeverfahren betreffend FU:

Bezirk	2016	2017	2018	2019	2020	Ø
Affoltern	3	5	7	6		5
Andelfingen	8	8	11	16		11
Bülach	82	82	74	64		76
Dielsdorf	3	3	4	1		3
Dietikon	1	1	0	2		1
Hinwil	6	4	2	6		5
Horgen	64	83	55	52		64
Meilen	69	56	60	46		58
Pfäffikon	1	2	3	3		2
Uster	7	5	0	2		3
Winterthur	67	79	74	49		67
Zürich	251	265	256	285		264
Total	562	593	546	532		559

¹¹⁴ Die Daten stützen sich auf die Jahresberichte der Bezirksräte.

¹¹⁵ Die Daten der Bezirksgerichte und des Obergerichts stützten sich auf die Rechenschaftsberichte des Obergerichts. Die Daten von 2020 können – soweit ersichtlich – dem neusten Rechenschaftsbericht nicht entnommen werden, da keine detaillierten Angaben zu den einzelnen Verfahren mehr gemacht werden.



Das Obergericht beurteilte in den entsprechenden Jahren durchschnittlich rund 41 Beschwerden gegen erstinstanzliche Beschwerdeverfahren der Bezirksgerichte im Bereich FU:

2016	2017	2018	2019	2020	Ø
37	43	43	40	60	41