

Sitzung vom 29. Januar 2014

**101. Anfrage (Informationsaustausch Gemeinden  
und KESB-Organisationen)**

Die Kantonsräte Martin Farner und Konrad Langhart, Oberstammheim, sowie Martin Zuber, Waltalingen, haben am 11. November 2013 folgende Anfrage eingereicht:

Die kommunalen Vormundschaftsbehörden wurden per 1. Januar 2013 durch die Kinder- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) abgelöst. Die Bürokratie hat seit diesem Zeitpunkt enorm zugenommen. Die KESB-Organisationen sind in vielen Bezirken mit der neuen Aufgabe überfordert (Landbote vom 12. Oktober 2013).

Die ehemaligen Vormundschaftsbehörden (Gemeinderäte und Gemeindeverwaltungen) stören sich daran, dass sie zu reinen Auskunftsstellen und Rechnungsempfängern degradiert worden sind. Aufgrund der bis dato gemachten praktischen Erfahrungen zeigt sich, dass die betroffenen Gemeinden wohl zur Kostengutsprache und zur Finanzierung von Massnahmen verpflichtet werden, welche von der KESB beschlossen werden, sie darüber aber gar nicht oder wenn überhaupt, dann nur sehr rudimentär, informiert werden. Aus Sicht der Gemeinden kann es nicht angehen, dass den letztlich doch ins Verfahren involvierten Gemeindebehörden, die genauso wie die KESB dem Datenschutz und der Schweigepflicht unterstehen, unter dem Deckmantel des Amtsgeheimnisses und des Datenschutzes massgebliche Informationen vorenthalten werden. Gleichzeitig werden die Gemeinden angewiesen, die Informationspflicht von unten (Gemeinden) nach oben (KESB-Organisationen) einzuhalten. Eine gegenseitige Information oder ein partnerschaftlicher Einbezug der verantwortlichen Gemeindevertreter findet nicht statt.

Gerade diese Einbahninformations-Strategie der KESB-Behörden führt zu unklaren, unprofessionellen und komplizierten Abläufen.

Die gewählten Gemeinderätinnen und -räte und Verwaltungspersonen unterstehen ebenfalls dem Amtsgeheimnis und dem Datenschutz. Gemäss § 71 des Gemeindegesetzes sind die Mitglieder der Gemeindebehörden sowie die Angestellten der Verwaltung verpflichtet, in Amts- und Dienst-sachen Verschwiegenheit zu wahren, soweit an der Geheimhaltung ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse gemäss § 23 des Gesetzes über die Information und Datenschutz besteht oder eine besondere Vorschrift dies vorsieht.

Die aktuelle Situation ist abgesehen vom enormen Kostenschub in den Gemeinden auch für die betroffenen Personen sowie für die Gemeindeverwaltungen und Gemeinderäte absolut unbefriedigend und nicht haltbar.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. In welchen Verordnungen und Weisungen sind die Datenschutzbestimmungen für KESB-Mitglieder sowie Mitarbeiter der Jugendsekretariate definiert?
2. Wie sieht der Regierungsrat die Problematik des ungenügenden Informationsflusses an die verantwortlichen Behördenmitglieder in den Gemeinden?
3. Wie sieht der Regierungsrat die Überlastung der regionalen KESB-Organisationen und einen möglichen Lösungsansatz zur Behebung der Probleme?
4. Wie kann aus Sicht des Regierungsrates verhindert werden, dass die Gemeinden zu reinen Bezahlern im Kinder- und Erwachsenenschutz werden?
5. Wie sieht der Regierungsrat die Stellung der privaten Mandatsführungen im neuen Kinder- und Erwachsenenschutzrecht seit der Umsetzung?
6. Wie sieht der Regierungsrat einer Volksinitiative entgegen, welche die Kinder- und Erwachsenenschutzbehörden kantonalisiert, wodurch die gesamten Kosten inkl. Massnahmen durch den Kanton finanziert werden müssten?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Martin Farner und Konrad Langhart, Oberstammheim, sowie Martin Zuber, Waltalingen, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Die Datenbearbeitung durch die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) und die Kinder- und Jugendhilfestellen ist in einer Vielzahl von Gesetzen und Verordnungen geregelt, wie die vom Datenschutzbeauftragten stammende Übersicht zeigt:

*Bundesrecht:*

- Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG, SR 142.20) und Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE, SR 142.201): Art. 97 AuG in Verbindung mit Art. 82 Abs. 2 VZAE;

- Schweizerisches Zivilgesetzbuch (ZGB, SR 210): Art. 314 ff., 363 ff., 370 ff., 377 ff., 391 ff., 405 ff., 415 f., 425, 436, 443 ff., 451 ff.;
  - Bundesgesetz über Voraussetzungen und Verfahren bei Sterilisationen (Sterilisationsgesetz, SR 211.111.1): Art. 8;
  - Schweizerisches Obligationenrecht (OR, SR 220): Art. 397a;
  - Schweizerische Zivilprozessordnung (ZPO, SR 272): Art. 69, 165;
  - Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG, SR 281.1): Art. 68c, 68d;
  - Schweizerisches Strafgesetzbuch (StGB, SR 311.0): Art. 30, 62c Abs. 5, 364;
  - Schweizerische Strafprozessordnung (StPO, SR 312.0): Art. 75 Abs. 2 und 3, 168;
  - Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten (OHG, SR 312.5): Art. 11 Abs. 3;
  - Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG, SR 642.11): Art. 159 Abs. 2;
  - Arbeitsgesetz (ArG, SR 822.11): Art. 32 Abs. 1;
  - Arbeitsvermittlungsgesetz (AVG, SR 823.11): Art. 34a Abs. 1 Bst. e;
  - Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG, SR 831.10): Art. 50a Abs. 1 Bst. e Ziff. 6;
  - Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (IVG, SR 831.20): Art. 66;
  - Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG, SR 831.40): Art. 86a Abs. 1 Bst. f;
  - Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG, SR 832.10): Art. 84a Abs. 1 Bst. h Ziff. 5;
  - Bundesgesetz über die Unfallversicherung (UVG, SR 832.20): Art. 97 Abs. 1 Bst. i Ziff. 5;
  - Bundesgesetz über die Militärversicherung (MVG, SR 833.1): Art. 95a Abs. 1 Bst. i Ziff. 7;
  - Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG, SR 837.0): Art. 97a Abs. 1 Bst. f Ziff. 6;
  - Bundesgesetz über das Gewerbe der Reisenden (SR 943.1): Art. 4 Abs. 2 Bst. d;
- Kantonales Recht:*
- Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG, LS 170.4): §§ 8 und 9;
  - Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess (GOG, LS 211.1): § 168;
  - Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EG zum ZGB, LS 230): §§ 122, 125 ff.;

- Einführungsgesetz zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (EG KESR, LS 232.3): §§ 12 ff.;
- Gewaltschutzgesetz (GSG, LS 351): § 15;
- Volksschulgesetz (VSG, LS 412.100): §§ 51, 53 Abs. 2 und 3;
- Volksschulverordnung (VSV, LS 412.101): § 58 Abs. 2;
- Polizeigesetz (PolG, LS 550.1): §§ 26 Abs. 3 und 29 Abs. 2 und 3;
- Steuergesetz (StG, LS 631.1): § 169 Abs. 2;
- Patientinnen- und Patientengesetz (PatG, LS 813.13): §§ 2 Abs. 2, 7, 12 Abs. 3;
- Sozialhilfegesetz (SHG, LS 851.1): § 22;
- Verordnung zum Sozialhilfegesetz (SHV, LS 851.11): § 29;
- Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG, LS 852.1): §§ 6, 15 ff.;
- Kinder- und Jugendhilfeverordnung (KJHV, LS 852.11): § 3;
- Verordnung über die Alimentenhilfe und die Kleinkinderbetreuungsbeiträge (AKV, LS 852.13): §§ 8 ff. und 27 ff.;
- Verordnung über die Pflegekinderfürsorge (LS 852.22): §§ 5 ff.

Im Vordergrund mit Bezug auf den Datenschutz steht für die KESB Art. 451 Abs. 1 ZGB (SR 210), der das besondere Erwachsenenschutzgeheimnis regelt (dieses gilt gestützt auf Art. 314 Abs. 1 ZGB sinngemäss auch für den Kinderschutz). Für die Beiständigen und Beistände ist derselbe Grundsatz in Art. 413 ZGB geregelt. Ebenfalls von Bedeutung ist § 74 des Einführungsgesetzes zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht vom 25. Juni 2012 (EG KESR, LS 232.3), der den Zugriff der KESB auf Daten der Einwohnerkontrolle regelt (vgl. auch die entsprechende Verordnung über den elektronischen Zugriff der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden auf die Einwohnerregister, LS 232.32). Die Mitarbeitenden der Kinder- und Jugendhilfestellen des Amtes für Jugend und Berufsberatung unterstehen dem Amtsgeheimnis gemäss § 51 des Personalgesetzes (LS 177.10), das ergänzend auch für die Mitarbeitenden der KESB gilt. Zusätzlich unterstehen die Mitarbeitenden der Kinder- und Jugendhilfestellen in Einzelfällen dem Berufsgeheimnis gemäss Art. 321 StGB (SR 311.05; Anwältinnen und Anwälte, Psychologinnen und Psychologen). Zusätzliche Weisungen bestehen nicht.

#### Zu Frage 2:

Aufgrund ihrer Tätigkeit erhält die KESB Einblick in besondere Personendaten wie Arztberichte, Bankauszüge und Dossiers von Strafverfahren. Für diese Informationen besteht gestützt auf das erwähnte Erwachsenenschutzgeheimnis eine besondere Geheimhaltungspflicht, die gegenüber dem Amtsgeheimnis, dem sämtliche Staatsangestellten unterstehen, verstärkt ist. Allerdings ist die KESB nur so weit zur Verschwiegenheit verpflichtet, als nicht überwiegende Interessen Dritter dem Ge-

heimhaltungsinteresse der betroffenen Person vorgehen. Die KESB muss deshalb in jedem Einzelfall eine Interessenabwägung vornehmen, wenn sie Personendaten mitteilen will.

Die neuen, interdisziplinären Fachbehörden sind für die Anordnung von Massnahmen des Kindes- und Erwachsenenschutzes zuständig. Die Gemeinden sind an den Verfahren vor den KESB nicht beteiligt und deshalb auch nicht berechtigt, Rechtsmittel zu erheben. Sie gelten als Dritte, die gemäss Bundesrecht auch kein Akteneinsichtsrecht haben (Art. 449b ZGB). Das Erwachsenenschutzgeheimnis kann ihnen gegenüber deshalb nur bei besonderer Interessenlage durchbrochen werden (Art. 451 Abs. 1 ZGB). Der Umstand, dass die Gemeinden die von den KESB beschlossenen Massnahmen finanzieren müssen, wenn die betroffene Person nicht dafür aufkommen kann, rechtfertigt für sich allein betrachtet eine Durchbrechung des Erwachsenenschutzgeheimnisses nicht.

Vertretungen der KESB-Präsidien-Vereinigung (KPV), der Sozialkonferenz, des Kantonalen Sozialamtes und des kantonalen Amtes für Jugend und Berufsberatung (AJB) haben im Frühjahr 2013 Empfehlungen erarbeitet, die das Vorgehen bei angeordneten Kinderschutzmassnahmen mit Folgekosten skizzieren (Empfehlung zum Vorgehen bei angeordneten Kinderschutzmassnahmen mit Folgekosten, publiziert im Newsletter der Sozialkonferenz vom Mai 2013). Im Übrigen versucht eine Arbeitsgruppe unter der Leitung des Gemeindeamts, an welcher der KPV, die Sozialkonferenz, das kantonale Sozialamt, das AJB und der Gemeindepräsidentenverband beteiligt sind, einen verbesserten Einbezug der Gemeinden in denjenigen Verfahren zu erreichen, in denen mit Folgekosten zu rechnen ist. Diese Arbeitsgruppe hat ihre Arbeit Ende Oktober 2013 aufgenommen.

Zu Frage 3:

Am 1. Januar 2013 trat die Teilrevision des ZGB in den Bereichen Erwachsenenschutz, Personen- und Kindesrecht in Kraft. Hauptziel des Revisionsvorhabens bildete dabei die Professionalisierung der Behördenorganisation. Die KESB müssen gestützt auf das Bundesrecht interdisziplinär zusammengesetzte Fachbehörden sein. Die bis Ende 2012 tätigen Vormundschaftsbehörden waren deshalb von Grund auf umzugestalten. Von Beginn der kantonalen Umsetzungsarbeiten im Jahre 2007 an war klar, dass die Gemeinden – mit Ausnahme der Städte Zürich und Winterthur – diese Aufgabe nicht mehr allein würden erfüllen können. In einem ersten Schritt schlug der Regierungsrat eine Kantonalisierung der Behördenorganisation im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht vor (RRB Nr. 1065/2009). Dieser Vorschlag scheiterte in der Vernehmlassung am Widerstand der Gemeinden, weshalb der Regierungsrat eine Vorlage

für den Erlass des EG KESR auf der Grundlage eines Modells mit interkommunalen Behörden ausarbeitete. Der Kantonsrat stimmte dem EG KESR am 25. Juni 2012 denn auch mit 165 Ja-Stimmen zu.

Die Arbeitsbelastung der KESB im Kanton Zürich ist gross. Die KESRB sind indessen voll funktionsfähig und in der Lage, ihre Verfahren rechtskonform zu erledigen. Die Auswertung der entsprechenden Rechtsmittelentscheide der Bezirksräte und des Obergerichts bestätigt diesen Eindruck.

Zu Frage 4:

Der zivilrechtliche Kindes- und Erwachsenenschutz ist nach dem EG KESR – wie das frühere Vormundschaftsrecht – eine Gemeindeaufgabe, die folgerichtig von den Gemeinden finanziert wird. Daran ändert der Umstand nichts, dass die Gemeinden sich zur Erfüllung dieser Aufgabe – mit Ausnahme der Stadt Zürich – zusammenschliessen mussten. Im Rahmen der Zusammenschlüsse, die entweder durch Anschlussverträge oder Zweckverbände erfolgten, haben die Gemeinden gewisse Gestaltungsmöglichkeiten. Diese sind jedoch durch das Bundesrecht beschränkt und umfassen insbesondere nicht die Möglichkeit, auf die Entscheide der KESB einzuwirken.

Zu Frage 5:

Die KESB bestimmt die zur Führung einer bestimmten Massnahme geeignete Mandatsperson und beaufsichtigt diese (§§ 15 f. EG KESR). Ansprechpartner für die Beantwortung der Frage sind somit die 13 KESB. Der Regierungsrat hat keinen Überblick über die Stellung der privaten Mandatsträgerinnen und -träger im Kanton Zürich.

Festzuhalten ist jedoch, dass grundsätzlich keine Hierarchie zwischen Berufsbeiständinnen und -beiständen bzw. privaten Mandatstragenden besteht, wobei private Mandatstragende hauptsächlich bei Beistandschaften im Erwachsenenschutz eingesetzt werden.

Zu Frage 6:

Der Regierungsrat nimmt im Rahmen einer Anfragebeantwortung keine Stellung zu möglichen Volksinitiativen.

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

Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:  
**Husi**