

Antrag der Kommission für Staat und Gemeinden*
vom 15. September 2017

KR-Nr. 6a/2015

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative
von Renate Büchi betreffend Pikettdienst
für die KESB**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für
Staat und Gemeinden vom 15. September 2017,

beschliesst:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 6/2015 von Renate
Büchi wird abgelehnt.

***Minderheitsantrag von Regula Kaeser und Max Homberger in Vertre-
tung von Silvia Rigoni:***

*I. In Zustimmung zur parlamentarischen Initiative KR-Nr. 6/2015
von Renate Büchi wird nachfolgende Gesetzesänderung beschlossen.*

II. Mitteilung an den Regierungsrat

Zürich, 15. September 2017

Im Namen der Kommission

Der Präsident:

Jean-Philippe Pinto

Die Sekretärin:

Jacqueline Wegmann

* Die Kommission für Staat und Gemeinden besteht aus folgenden Mitglie-
dern: Jean-Philippe Pinto, Volketswil (Präsident); Michèle Dünki, Glattfelden;
Martin Farner, Oberstammheim; Sonja Gehrig, Urdorf; Regula Kaeser, Kloten;
Katharina Kull, Zollikon; Jörg Mäder, Opfikon; Walter Meier, Uster; Tumasch
Mischol, Hombrechtikon; Fabian Molina, Illnau-Effretikon; Ursula Moor, Höri;
Silvia Rigoni, Zürich; Armin Steinmann, Adliswil; Céline Widmer, Zürich; Erika
Zahler, Boppelsen; Sekretärin: Jacqueline Wegmann.

**Einführungsgesetz
zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht
(EG KESR)**

(Änderung vom; Pikettdienst für die KESB)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für
Staat und Gemeinden vom 15. September 2017,

beschliesst:

I. Das Einführungsgesetz zum Kindes- und Erwachsenenschutz-
recht vom 25. Juni 2012 wird wie folgt geändert:

Pikettdienst

§ 11^{bis}. ¹ Die KESB stellt ihre Erreichbarkeit bedarfsgerecht sicher.

² Die KESB können sich gegenseitig für den Pikettdienst vertreten.
Sie sind befugt, Massnahmen gemäss Art. 445 Abs. 2 ZGB zu erlassen.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Der Beleuchtende Bericht wird vom Regierungsrat verfasst. Die
Minderheitsmeinung des Kantonsrates wird von seiner Geschäftsleitung
verfasst.

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Am 12. Januar 2015 reichten Renate Büchi, Max Homberger und
Daniel Frei eine parlamentarische Initiative mit folgendem Wortlaut
ein:

Um die Erreichbarkeit der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) rund um die Uhr zu gewährleisten und einen effizienten Pikettdienst sicherzustellen, wird das EG KESR wie folgt ergänzt:

Neu § 11^{bis}

Abs. 1 Die KESB stellt ihre Erreichbarkeit bedarfsgerecht sicher (Pikettdienst).

Abs. 2 Die KESB können sich gegenseitig für den Pikettdienst vertreten. Sie sind befugt, Massnahmen gemäss Art. 445 Abs. 2 ZGB zu erlassen.

Am 29. Februar 2016 unterstützte der Kantonsrat diese parlamentarische Initiative mit 64 Stimmen vorläufig.

2. Bericht der Kommission für Staat und Gemeinden an den Regierungsrat

Unsere Kommission hat zu der vom Kantonsrat am 29. Februar 2016 mit 64 Stimmen überwiesenen parlamentarischen Initiative von Renate Büchi folgenden vorbehaltenen Beschluss gefasst: Die PI Büchi wird mit 13:2 Stimmen abgelehnt.

Unsere Beratungen begannen mit der Frage, was unter einem Pikettdienst zu verstehen ist. Rasch wurde deutlich, dass die Kommissionmehrheit damit kein «Sorgentelefon» für die allgemeine Bevölkerung rund um die Uhr versteht, sondern eine mindestens teilweise Erreichbarkeit der KESB für Notfallorganisationen (hauptsächlich Polizei, Staatsanwaltschaft) an Wochenenden und über Feiertage. Dies wurde als Pikettdienst light titulierte.

Zur Klärung der aktuellen Situation und um die Meinung der Beteiligten einzuholen, wurden der Präsident der Vereinigung der KESB-Präsidien (KPV), das Präsidium der KESB Winterthur sowie Vertreter der Stadt- und der Kantonspolizei Zürich angehört. Etwas überrascht mussten wir feststellen, dass die Meinungen dezidiert auseinandergingen. Nachdem der Kantonsrat bei der Beratung des EG KESR eine Bestimmung zum Pikettdienst explizit gestrichen hatte, argumentierten die KESB, sie hätten keinen gesetzlichen Auftrag und auch keinen Handlungsspielraum für einen Pikettdienst. Ausserdem seien sie ressourcenmässig dazu nicht in der Lage und sähen schliesslich dafür auch keine Notwendigkeit. Dies insbesondere in Anbetracht der Tatsache, dass ein Vertreter der KESB auf Pikett wegen der unterschiedlichen Geschäftssysteme keinen Einblick in laufende Dossiers einer anderen KESB habe und insofern wie ein Polizist vor Ort keine Hintergrundinformationen abrufen könne, die bei einer Notfallplatzierung hilfreich wären. Die Vertreter der Polizeidienste hingegen betrachteten die ge-

setzlichen Bestimmungen im Polizeigesetz als nicht genügende Grundlage für Platzierungen. Ihre Aufgabe sei es, der KESB die Personen zuzuführen, damit diese gestützt auf ihre einschneidenden Anordnungs-kompetenzen in Sorgerechts- und Obhutsfragen über eine Platzierung entscheide. Der KESB könnten diese Kompetenzen nicht an die Polizei delegieren.

Im Nachgang zum Fall Flaach vom Januar 2015 wurde unter der Führung des Gemeindeamtes als Aufsichtsbehörde über die KESB im Dezember 2015 eine Empfehlung für die «Erreichbarkeit der KESB in dringenden Fällen für die Oberstaatsanwaltschaft, Bezirksräte und Bezirksgerichte» zuhanden der KESB erarbeitet. Der Präsident der KPV versicherte uns, dass alle KESB dieser Empfehlung folgen würden. Damit ist eine minimale Erreichbarkeit über Feiertage, wenn die KESB mehrere Tage geschlossen sind, gewährleistet. Er signalisierte zudem Bereitschaft, die Situation mit den Vertretern der Polizei nochmals zu analysieren und eine einvernehmliche Lösung anzustreben. Folglich setzen wir die Beratungen für einige Monate aus.

Die Durchsicht der uns schliesslich zugestellten Gesprächsprotokolle fiel vorerst ernüchternd aus, denn an den divergierenden Haltungen von KESB, Polizei und Oberstaatsanwaltschaft hatte sich nichts geändert. Wie zu Beginn drehten sich unsere Beratungen nochmals um Notwendigkeit und Ausgestaltung eines möglichen Pikettdienstes light.

In Abwägung aller Aspekte kam die Kommissionsmehrheit gemeinsam mit der Initiantin zum Schluss, auf die gesetzliche Regelung eines Pikettdienstes zu verzichten. Ein interkommunal organisierter, rund um die Uhr verfügbarer Pikettdienst für Notfallorganisationen und die Bevölkerung, wie die PI Büchi anstrebt, wird hingegen von der Kommissionsminderheit weiterhin unterstützt. Das Ziel müsse eine möglichst gute Versorgung der Bevölkerung sein, wozu gehört, dass die KESB in Notlagen für die Notfallorganisationen erreichbar sein müsse. Der Pikettdienst der KESB soll dazu beitragen, potenziell schwierige Situationen, wie sie gerade an Wochenenden und Feiertagen auftreten können, zu entschärfen.

Auch eine gesetzliche Vorgabe für einen Pikettdienst light wird von der Kommissionsmehrheit als nicht nötig erachtet, denn die Empfehlung über die Erreichbarkeit der KESB an Brückentagen (Feiertage; siehe oben) wird von den betroffenen Organisationen inzwischen als hilfreich bezeichnet. Durch die Gespräche konnten Kontakte geknüpft und die gegenseitigen Bedürfnisse und Erwartungen dargelegt und mindestens teilweise geklärt werden. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass die KESB nur sehr selten an Brückentagen kontaktiert werden müssen.

Angesichts dieser doch positiven Entwicklung möchte die Kommissionsmehrheit keine neue Unruhe in das sich stabilisierende System der KESB und ihrer Partnerorganisationen bringen, indem gesetzliche Vorgaben für einen Pikettdienst vorgeschlagen werden. Sie beantragt deshalb die Ablehnung der PI Büchi. Gleichzeitig fordert unsere Kommission die KESB und ihre Partnerorganisationen auf, die Kommunikation untereinander regelmässig zu pflegen und Störungen und Schwachstellen in der Zusammenarbeit gemeinsam und proaktiv anzugehen. Wir bitten die Aufsichtsbehörde über die KESB, diese Entwicklungen nach Möglichkeit unterstützend zu begleiten.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Wie dem Bericht Ihrer Kommission zu entnehmen ist, haben Sie sich eingehend mit der Erreichbarkeit der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) befasst und verschiedene Beteiligte dazu angehört (Präsident der Vereinigung der KESB-Präsidiien [KPVJ, Präsidentin einer KESB und Vertretungen der Stadt- und der Kantonspolizei). Dabei zeigte sich, dass die Einschätzungen der Beteiligten nicht übereinstimmen. Sie kamen in Abwägung aller Argumente zum Schluss, die PI abzulehnen. Dabei bezog sich die Ablehnung nicht nur auf einen umfassenden Pikettdienst, welcher der breiten Bevölkerung rund um die Uhr zur Verfügung stünde, sondern auch auf eine mindestens teilweise Erreichbarkeit für Notfallorganisationen, insbesondere Polizei und Staatsanwaltschaften. Ausschlaggebend waren folgende Überlegungen:

- Für die Notfallorganisationen ist gestützt auf die Empfehlung der Aufsichtsbehörde über die KESB betreffend «Erreichbarkeit der KESB in dringenden Fällen für die Oberstaatsanwaltschaft, Bezirksräte und Bezirksgerichte» vom 14. Dezember 2015 eine Mindest-erreichbarkeit auch über Feiertage sichergestellt.
- Im Juni 2015 beschloss die KPV während der künftigen Brückentage über Weihnachten/Neujahr einen Mindeststandard für die Erreichbarkeit der KESB auch für die Öffentlichkeit zu gewährleisten. In diesem Sinne kamen die KESB im Kanton Zürich überein, während des fraglichen Zeitraums für die Öffentlichkeit längstens vier Tage ununterbrochen geschlossen zu haben. Am fünften Tag sollen sie vormittags mindestens während dreier Stunden telefonisch erreichbar sein. Selbstverständlich lässt diese Übereinkunft Raum für weiter gehende Angebote der einzelnen KESB. Zusätzlich organisieren die KESB (vertreten durch die KPV) in Absprache mit der Aufsichtsbehörde über die KESB jeweils einen Notfalldienst für den Jahreswechsel, der während der fraglichen Perioden

für Kliniken und die Polizei eine minimale Erreichbarkeit sicherstellt (vgl. Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 135/2015 betreffend Alle KESB sollen über die Brückentage geöffnet sein und Anpassung des Polizeigesetzes).

- Aufgrund ihrer interkommunalen Organisation können sich die KESB nicht ohne Weiteres gegenseitig vertreten. Insbesondere ein Einblick in Akten anderer KESB wäre wegen der unterschiedlichen Geschäftsverwaltungssysteme nicht bzw. lediglich mit unverhältnismässig hohem Aufwand möglich. Fehlt aber diese Akteneinsicht, kann eine auf den konkreten Einzelfall angepasste Handlungsweise in Notfallsituationen kaum gewährleistet werden.
- Die Einrichtung eines Pikettdienstes wäre für die KESB mit erheblichen Kosten verbunden.

Wir stimmen den Schlussfolgerungen Ihrer Kommission gestützt auf diese Erwägungen zu. Ergänzend kann darauf hingewiesen werden, dass der vorgenannte Mindeststandard seit Weihnachten/Neujahr 2015/2016 gewährleistet und von der Aufsichtsbehörde überwacht wird. Ausserdem fällt Folgendes in Betracht: § 29 Abs. 1 des Polizeigesetzes (PolG; LS 550.1) legt fest, dass die Polizei eine minderjährige Person, der Gefahr für ihre körperliche, sexuelle oder psychische Integrität droht oder die sich der angeordneten Aufsicht entzieht, in ihre Obhut nehmen und an einem sicheren Ort unterbringen darf. Nach § 29 Abs. 2 PolG führt die Polizei diese Person ohne Verzug der Inhaberin oder dem Inhaber der elterlichen Sorge oder Obhut, der zuständigen KESB oder einer von diesen Stellen bezeichneten Stelle zu. Kann die Person nicht den Eltern zugeführt werden, ist für die Anordnung der Unterbringung grundsätzlich die KESB zuständig. Die Polizei erkundigt sich deshalb bei der KESB, wohin die minderjährige Person gebracht werden soll. Ist die KESB nicht erreichbar, ist die Polizei befugt, die betroffene minderjährige Person im Bedarfsfall im Sinne einer Sofortmassnahme in eine geeignete Einrichtung oder ins Kinderspital zu bringen. Diese Voraussetzungen sind dann als gegeben zu betrachten, wenn konkrete Anhaltspunkte für eine erhebliche physische oder psychische Gefährdung des Kindes vorhanden sind. Am nächsten Werk- oder Arbeitstag kehrt die KESB umgehend das Notwendige vor (z.B. mittels superprovisorischem Entzug des Aufenthaltsbestimmungsrechts der Eltern). Diese Abläufe hatten sich bereits unter dem früheren Vormundschaftsrecht bewährt und die Revision des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts hat daran nichts geändert. Im Sinne einer Notzuständigkeit für den Fall, dass die KESB nicht erreichbar ist, ist dieses Vorgehen auch weiterhin sinnvoll und zweckmässig. Abgesehen davon sind in der Praxis keine Fälle bekannt, in denen dieses Prozedere zu Problemen geführt hätte.

Sodann ist festzuhalten, dass die Oberstaatsanwaltschaft seit Inkrafttreten der genannten Empfehlung noch nie von der notfallmässigen Kontaktnahme einer KESB über die Feiertage Gebrauch machen musste. Es verhält sich denn auch so, dass die notfallmässige Platzierung von Kindern in geeigneten Einrichtungen oder im Kinderspital durch die Polizei ausserhalb der Bürozeiten der KESB lediglich in wenigen Einzelfällen notwendig ist. Schliesslich weisen wir darauf hin, dass ein Pikettdienst für die Betroffenen wohl nur dann einen echten Mehrwert darstellen und damit den entsprechenden Aufwand rechtfertigen würde, wenn auch die abklärenden Dienste (insbesondere die Kinder- und Jugendhilfezentren, kjz) über einen entsprechenden Notfalldienst verfügten. Denn die kjz nehmen im Auftrag der KESB Abklärungen über die familiären Verhältnisse von Kindern vor und führen die Beistandschaften und Vormundschaften für diese, weshalb die kjz in die Entscheidungsfindung der KESB einbezogen sind. Sie haben zudem häufig bessere Kenntnisse über geeignete Platzierungsorte. Wegen der personellen Mittel, die für einen zusätzlichen Pikettdienst bei den kjz benötigt würden, ist dies jedoch nicht denkbar. Wir können Ihnen jedoch versichern, dass die Aufsichtsbehörde über die KESB weiterhin darauf hinwirken wird, dass deren Erreichbarkeit, insbesondere für die Kliniken und die Polizei, auch künftig in zufriedenstellendem Ausmass sichergestellt wird.

Demzufolge beantragen wir in Übereinstimmung mit der Kommissionmehrheit die Ablehnung der parlamentarischen Initiative.

4. Antrag der Kommission

In Kenntnisnahme der Stellungnahme des Regierungsrates ist die Kommission bei ihrem vorbehaltenen Beschluss geblieben. Sie beantragt folglich mit grosser Mehrheit die Ablehnung der PI Büchi.