

Sitzung vom 20. Januar 2015

**40. Anfrage (Tätigkeit Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden  
im Kanton Zürich)**

Die Kantonsräte Daniel Frei, Niederhasli, und Rafael Steiner, Winterthur, sowie Kantonsrätin Céline Widmer, Zürich, haben am 10. November 2014 folgende Anfrage eingereicht:

Per 1. Januar 2013 haben die neuen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) im Kanton Zürich ihre Tätigkeit aufgenommen und die kommunalen Vormundschaftsbehörden abgelöst. Seither wird an den KESB immer wieder Kritik geübt, nicht zuletzt von einigen Gemeinden. In den Medien zirkulieren verschiedene Aussagen über den Arbeitsumfang, die Kosten und die Kommunikation der KESB.

Der Regierungsrat übt via Direktion der Justiz und des Innern, Gemeindeamt, die Oberaufsicht über die KESB aus. Vor diesem Hintergrund ersuchen wir den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie haben sich die Fallzahlen bei Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmen seit Einführung der KESB gegenüber vorher entwickelt?
2. Wie haben sich die Gesamtkosten bei Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmen seit Einführung der KESB gegenüber vorher entwickelt?
3. Wurden personelle Aufstockungen an den KESB seit Beginn ihrer Tätigkeit vorgenommen? Falls ja, aus welchen Gründen?
4. In welchem Zustand haben die KESB die Falldossiers der Gemeinden anlässlich der Aktenübergaben erhalten?
5. Wie beurteilt der Regierungsrat die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und den KESB?
6. Welche Massnahmen wurden getroffen, um die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und den KESB zu verbessern und Unklarheiten zu beseitigen?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Daniel Frei, Niederhasli, Rafael Steiner, Winterthur, und Céline Widmer, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Die früheren Vormundschaftsbehörden wie auch die heutigen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) sind kommunal organisiert. Daher verfügt der Kanton nur in beschränktem Ausmass über Zahlenmaterial.

Zu Frage 1:

Die Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES) macht statistische Erhebungen im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes. Von den Vormundschaftsbehörden des Kantons Zürich erhielt sie für das Jahr 2012 folgende Zahlen:

	Bestehende Massnahmen	neue Massnahmen
Erwachsene	12 366	1 592
Kinder	7 744	3 899

Mit Einführung der KESB auf den 1. Januar 2013 passte sie das Datenerhebungssystem an. Die Übermittlung der Zahlen erfolgt neu elektronisch. Zudem werden aufgrund der Änderung des Rechts andere Kategorien erfasst. Fünf KESB aus dem Kanton Zürich hatten bereits aufgrund des von ihnen verwendeten Computersystems Schwierigkeiten mit der Datenerfassung und -übermittlung. Zudem erwiesen sich die der KOKES gelieferten Datensammlungen für das Jahr 2013 allgemein als unvollständig. Die KOKES selber verneinte eine Aussagekraft der Zahlen angesichts der uneinheitlichen Terminologie und Rechtspraxis und verzichtete deshalb auf eine Publikation der Zahlen für das Jahr 2013. Die Zahlen für das Jahr 2014 sind noch nicht erhoben. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass sich der Bundesrat bereit erklärt hat, die Wirksamkeit der Gesetzesrevision zu evaluieren. Die Evaluation soll auch die Zahl der Massnahmen und neu eröffnete Verfahren vor und nach Inkrafttreten der neuen Gesetzgebung prüfen (Postulate 14.3776 «Professionalisierung des Sozialstaates um jeden Preis?» und 14.3891 «Erste Erkenntnisse aus dem Wechsel von Laienbehörden zur KESB»). In den nächsten Jahren sollte sich die Datenlage damit verbessern.

Zumindest für den wichtigen Bereich der Kindesschutzmassnahmen sind gestützt auf Erhebungen des Amtes für Jugend und Berufsberatung (AJB) gewisse Angaben möglich. Das AJB übernimmt gestützt auf das Kinder- und Jugendhilfegesetz (LS 852.1) im Auftrag der KESB gesetzliche Mandate und Abklärungen. Dazu setzen die KESB Fachpersonen aus den Kinder- und Jugendhilfezentren (kjj) und den regionalen

Rechtsdiensten als Mandatspersonen ein und beauftragen Fachpersonen aus den kjz mit den Abklärungen. Die Entwicklung der Anzahl laufender gesetzlicher Mandate und Abklärungen im ABJ verhielt sich in den Jahren 2012 und 2013 wie folgt:

Jahr	2012	2013
Anzahl Abklärungen	1 293	1 020
Anzahl gesetzliche Mandate	6 427	6 215

Zu Frage 2:

Unter die «Gesamtkosten bei Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmen» fallen grundsätzlich vier Kostenkategorien: Behördenorganisationskosten, Verfahrenskosten, Kosten für die Massnahmenführung sowie für den Massnahmenvollzug (Vorlage 4830 S. 36 ff. [Abl 2011, 2567, S. 2602 ff.]). Wenn von Gesamtkosten die Rede ist, müssten also die Kosten sämtlicher vier Kategorien erhoben werden. Im Kanton Zürich werden für die KESB – wie für die früheren Vormundschaftsbehörden – keine entsprechenden Daten erhoben. Für eine zusätzliche Erhebung von Daten bei den kommunal organisierten KESB besteht seitens des Kantons keine gesetzliche Grundlage. Zwar wäre eine Erhebung auf freiwilliger Grundlage bei den KESB möglich. Dies wäre jedoch mit einem erheblichen Aufwand verbunden und innerhalb der Frist zur Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage nicht durchführbar. Auch in diesem Bereich ist sodann von der vom Bundesrat in Aussicht gestellten Evaluation eine Klärung zu erwarten.

Zu Frage 3:

Bei sämtlichen KESB wurden dauerhafte oder vorübergehende personelle Aufstockungen vorgenommen. Die Stellendotation stellt sich in Prozenten wie folgt dar:

	Stand am 1. Januar 2013	Stand am 1. Januar 2015	
		Total	zusätzlich befristet
KESB Zürich	6 880	7 180	100
KESB Winterthur	3 290	4 300	250
KESB Affoltern	660	1 140	60
KESB Bülach Nord	760	1 080	240
KESB Bülach Süd	1 000	1 200	100
KESB Dietikon	1 180	1 520	190
KESB Dielsdorf	1 180	1 385	160
KESB Dübendorf	850	1 300	0
KESB Horgen	1 610	2 070	50
KESB Hinwil	1 490	1 985	0
KESB Meilen	1 320	1 675	0
KESB Pfäffikon	930	1 200	170
KESB Uster	1 100	1 100	100
<b>Total</b>	<b>22 250</b>	<b>27 135</b>	<b>1 420</b>

Zu Frage 4:

2014 hat die Aufsichtsbehörde sämtliche 13 KESB im Kanton Zürich visitiert. Anlässlich der Visitationen nahm sie Einblick in einige ausgewählte, vormundschaftliche Dossiers. Die geprüften Dossiers liessen insbesondere mit Bezug auf die Aktenordnung teilweise zu wünschen übrig. Daher war es für die KESB zum Teil aufwendig, sich einen Überblick in den Dossiers zu verschaffen. Die Überführung der altrechtlichen Dossiers in die neuen Fallführungssysteme war denn auch mit einem erheblichen Aufwand verbunden.

Zu Fragen 5 und 6:

Durch die Regionalisierung der Behördenorganisation im Kindes- und Erwachsenenschutz fallen die anordnende und die finanzierende Ebene neu auseinander: Während die KESB, die unter anderem für die Anordnung von Kindesschutzmassnahmen (insbesondere auch kostenintensive Heimplatzierungen) zuständig sind, fällt die Finanzierung der Massnahmen in die Zuständigkeit der Gemeinden, soweit die Kosten nicht den Eltern in Rechnung gestellt werden können oder vom Kanton bzw. Bund mittels Beiträgen an die entsprechenden Einrichtungen getragen werden. Dieser Umstand führt zu einer unter der alten Behördenorganisation nicht vorhandenen Schnittstelle, welche die betroffenen Behörden vor neue Herausforderungen stellt. Zudem haben die KESB das bundesrechtlich geregelte Kindes- und Erwachsenenschutzgeheimnis zu beachten, das nur nach einer Interessenabwägung (teilweise) preisgegeben werden darf. Schliesslich sind die Gemeinden gemäss neuester bundesgerichtlicher Rechtsprechung nicht legitimiert, eine Kindesschutzmassnahme (z. B. einen Obhutsentzug) wegen der damit verbundenen Kosten anzufechten (vgl. Urteil des Bundesgerichts 5A\_979/2013 vom 28. März 2014). Da die Gemeinde weder als nahestehende Person noch als am Verfahren beteiligte Person zu werten ist, muss davon ausgegangen werden, dass ihr auch kein Akteneinsichtsrecht zusteht (Art. 449b ZGB [SR 210]).

Aufgrund dieser Rahmenbedingungen besteht ein gewisses Spannungsfeld zwischen Gemeinden und KESB. Politisch wird ein vermehrter Einbezug der Gemeinden in die KESB-Verfahren mit hohen Kostenfolgen gefordert. Einem solchen sind durch das Bundesrecht und die Rechtsprechung des Bundesgerichtes jedoch enge Grenzen gesetzt. Eine von der Direktion der Justiz und des Innern eingesetzte Arbeitsgruppe erarbeitete deshalb eine seit Anfang August 2014 zu beachtende Empfehlung, die den Gemeinden unter gewissen Voraussetzungen ermöglicht, sich vor dem Entscheid der KESB zu geplanten Kindesschutzmassnahmen zu äussern. Erste Erfahrungen mit diesem Instrument sind positiv.

Bemerkenswert ist, dass sich in den meisten Stellungnahmen der Gemeindebehörden ein grosses Einverständnis mit den vorgesehenen Entscheidungen der KESB zeigte. Bereits im Frühjahr 2013 wurden sodann Empfehlungen verabschiedet, die das Vorgehen bei angeordneten Kinderschutzmassnahmen mit Folgekosten aufzeigen. Mit diesen Instrumenten, die sich in der Praxis bewährt haben, wird der geforderte Einbezug der Gemeinden in die KESB-Verfahren im geltenden Recht ermöglicht. Für weiter gehende Mitwirkungsrechte müsste eine Grundlage im ZGB geschaffen werden.

Zwar sind noch nicht sämtliche Fragen, insbesondere hinsichtlich der subsidiären Kostengutsprache der Gemeinden, restlos geklärt. Sowohl die KESB als auch die Gemeinden streben deshalb einen Austausch an, um auftauchende Fragen oder unterschiedliche Auffassungen zu klären bzw. die bestehenden Instrumente weiterzuentwickeln. Die meisten KESB nehmen an den Konferenzen der Sozialvorstände ihrer Bezirke teil und bieten in den Gemeinden (Sozialbehörden und -abteilungen sowie Schulen) Referate zu gewünschten Themen an. Die Präsidien stehen überdies als Ansprechpersonen für Fragen zur Verfügung. Die Intensität und Art des Austausches sind dabei von Bezirk zu Bezirk verschieden.

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**