

Antrag der Kommission für Staat und Gemeinden*
vom 27. Oktober 2017

KR-Nr. 18a/2015

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative KR-Nr. 18/2015
von Konrad Langhart betreffend Eigenständige
KESB auch im Bezirk Andelfingen**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für
Staat und Gemeinden vom 27. Oktober 2017,

beschliesst:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 18/2015 von Konrad
Langhart wird abgelehnt.

***Minderheitsantrag von Tumasch Mischol, Ursula Moor, Armin Stein-
mann und Erika Zahler:***

*I. In Zustimmung zur parlamentarischen Initiative KR-Nr. 18/2015
von Konrad Langhart wird nachfolgende Gesetzesänderung beschlossen.*

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 27. Oktober 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; Kreisbildung)

Der Kantonsrat,

*nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für
Staat und Gemeinden vom 27. Oktober 2017,*

beschliesst:

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

A. Kindes- und Erwachsenenschutzkreise

Kreisbildung

*§ 2. ¹ Ein Kindes- und Erwachsenenschutzkreis (Kreis) umfasst das
Gebiet einer oder mehrerer politischer Gemeinden, die im gleichen Bezirk
liegen.*

Abs. 2 unverändert.

Abs. 3 wird aufgehoben.

Mindestpensen

*§ 5. Die Pensen der Mitglieder der KESB betragen wenn möglich
mindestens*

lit. a und b unverändert.

*II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referen-
dum.*

*III. Der Beleuchtende Bericht wird vom Regierungsrat verfasst.
Die Minderheitsmeinung des Kantonsrates wird von seiner Geschäftslei-
tung verfasst.*

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Am 19. Januar 2015 reichten Konrad Langhart und Martin Zuber eine parlamentarische Initiative mit folgendem Wortlaut ein:

Das Einführungsgesetz zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (EG KESR) vom 25. Juni 2012 wird wie folgt geändert:

§ 2 Abs. 1 Ein Kindes- und Erwachsenenschutzkreis (Kreis) umfasst das Gebiet einer oder mehrerer politischer Gemeinden, die im gleichen Bezirk liegen.

§ 2 Abs. 3 (streichen)

§ 5. Die Pensen der Mitglieder der KESB betragen wenn möglich mindestens

a. (unverändert)

b. (unverändert)

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 Konrad Langhart folgenden vorbehaltenen Beschluss gefasst: Der PI Langhart wird mit 8:7 Stimmen zugestimmt.

Unsere Kommission hat zu diesem Anliegen die Bezirksratspräsidentin von Andelfingen und den Bezirksratspräsidenten von Winterthur angehört. Von der KESB Winterthur-Andelfingen hat sie sich das Mengengerüst der Fallzahlen der Bezirke Andelfingen und Winterthur sowie den Kostenteiler zwischen den Gemeinden der beteiligten Bezirke für die Verwaltungskosten der KESB vorlegen lassen. Sie hat zudem zur Kenntnis genommen, dass die rechtlichen Grundlagen im EG KESR es heute schon erlauben würden, im Bezirk Andelfingen eine eigene KESB einzurichten. Das ist ein Entscheid, der den betroffenen Gemeinden obliegt. Nach Auffassung der Kommissionsmehrheit ist es demzufolge den Andelfinger Gemeinden überlassen, eine eigenständige KESB einzurichten, wenn sie bereit sind, für die entsprechenden Kosten aufzukommen.

In der Folge drehte sich die Diskussion vor allem um die Frage, ob der Bezirksrat Andelfingen für Rekurse gegen Entscheide der KESB Winterthur-Andelfingen in Andelfinger Fällen zuständig sein sollte – heute ist es der Bezirksrat Winterthur – und welche gesetzlichen Anpassungen dafür nötig wären. Als Argument für die Klärung dieser Fragen wurde ausgeführt, dass das EG KESR im Jahr 2012 unter grossem Zeitdruck eingeführt werden musste und solche Fragen damals nicht angemessen berücksichtigt werden konnten. Zudem treffe die Tatsache, dass die eigenen KESB-Rekurse nicht vom eigenen, gewählten Bezirksrat behandelt würden, in der Bevölkerung zunehmend auf Unverständnis.

Die Ausführungen der Direktion JI über nötige gesetzliche Anpassungen hinsichtlich eines Wechsels der Rechtsmittelzuständigkeit, insbesondere die Aussage, dass womöglich eine Verfassungsänderung nötig würde, werden von der Mehrheit der Kommission nicht geteilt.

Mit der PI Langhart wird in § 5 EG KESR verlangt, dass die Mindestpensen für die Mitglieder der KESB gelockert werden sollten, um die Schaffung einer Andelfinger KESB zu erleichtern. Die Unterstützer dieser PI sind der Ansicht, dass das nötige Fachwissen durch die Zusammenarbeit mit anderen KESB, z.B. durch Pensensharing, gewährleistet werden könnte. In dieser Hinsicht seien die Befindlichkeiten der Bevölkerung im sensitiven Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes höher zu gewichten als solche organisatorischen Vorgaben.

Die Minderheit verweist in ihrer ablehnenden Argumentation auf die generelle Tendenz, aus Kostengründen eher grössere als kleinere Gebilde zu schaffen, und nennt als Beispiel den Bereich der Gerichtsorganisationen. Kleine KESB haben im Vergleich einen grösseren Personalbedarf. Es fehlt ihnen zudem an einem gewissen Überbau, an Knowhow in bestimmten Bereichen. Es wäre deshalb wenig sinnvoll, eine KESB für den Bezirk Andelfingen mit 30 000 Einwohnerinnen und Einwohnern zu bilden, wenn die Mindestgrösse für eine KESB eher bei 50 000 Einwohnerinnen und Einwohnern liegt. Dies war ein Hauptgrund für die Schaffung der bezirksübergreifenden KESB Winterthur-Andelfingen, welcher die beteiligten Gemeinden damals zustimmten.

Hinsichtlich der Rechtsmittelzuständigkeit wird bezweifelt, ob in diesem Fall der negativ konnotierte Begriff der «fremden Richter» als Argument vorgebracht werden kann, wenn Andelfinger Rekursfälle weiterhin vom Winterthurer Bezirksrat behandelt werden. Im Übrigen sollte, wenn das Hauptanliegen der PI Langhart, nämlich die Schaffung einer eigenständigen KESB im Bezirk Andelfingen, selbst vom Initianten nicht mehr als vordringlich betrachtet wird, dafür aber die Rechtsmittelzuständigkeit das zentrale Thema wird, in formeller Hin-

sicht eine neue parlamentarische Initiative eingereicht werden, um klare Grundlagen für die Beratung im Parlament zu haben.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Wir beziehen uns auf Ihren Bericht vom 23. Januar 2017 und nehmen zum Ergebnis Ihrer Beratungen über die parlamentarische Initiative KR-Nr. 18/2015 betreffend Eigenständige KESB auch im Bezirk Andelfingen im Sinne von § 28 Abs. 1 des Kantonsratsgesetzes vom April 1981 (KRG; LS 171.1) wie folgt Stellung:

A. Geforderte Gesetzesanpassungen

Die parlamentarische Initiative fordert die Schaffung der gesetzlichen Grundlage dafür, dass auch im Bezirk Andelfingen eine eigenständige KESB gebildet werden kann. Dazu sollen folgende Änderungen im Einführungsgesetz zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht vom 25. Juni 2012 (EG KESR; LS 232.3) vorgenommen werden:

- Streichung des Begriffs «in der Regel» in § 2 Abs. 1 EG KESR,
- Streichung der Regelung, dass sich die Bezirkszugehörigkeit bei in verschiedenen Bezirken liegenden Gemeinden nach dem organisationsrechtlichen Sitz der betreffenden KESB bestimmt (§ 2 Abs. 3 EG KESR),
- Abschwächung der Anforderungen an die Mindestpensen durch die Einfügung des Begriffs «in der Regel» in § 5 EG KESR.

B. Möglichkeit zur Bildung einer eigenständigen KESB im Bezirk Andelfingen unter geltendem Recht

Für die Bildung einer eigenständigen KESB im Bezirk Andelfingen ist keine Gesetzesänderung notwendig. Vielmehr besteht das Grundkonzept des EG KESR darin, dass jeder Bezirk eine eigene KESB bildet. Diese Möglichkeit steht deshalb auch dem Bezirk Andelfingen zu. Das Gesetz will es den Gemeinden mit der Formulierung «Ein Kindes- und Erwachsenenschutzkreis (Kreis) umfasst das Gebiet einer oder mehrerer politischer Gemeinden, die in der Regel im gleichen Bezirk liegen» jedoch ermöglichen, sich im Interesse einer wirtschaftlich und fachlich bestmöglichen Aufgabenerfüllung (vgl. dazu § 2 Abs. 2 EG KESR) auch über die Bezirksgrenzen hinweg zusammenzuschliessen.

Dies ist nicht nur für ganze Bezirke möglich, sondern auch für einzelne Gemeinden der Bezirke. Diese Regelung wurde auch aus Gründen der kommunalen Organisationsautonomie gewählt und die gleiche Formulierung wurde bereits im Rahmen der Regionalisierung des Zivilstands- und Betreuungswesens eingeführt (vgl. § 1 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs [EG SchKG; LS 281]).

Wird § 2 Abs. 1 EG KESR gemäss der Forderung der parlamentarischen Initiative geändert, wird diese Möglichkeit für alle Gemeinden im Kanton beschnitten. Ihnen wäre es künftig von Gesetzes wegen verwehrt, bezirksübergreifend eine KESB zu bilden. Abgesehen davon, dass nicht einzusehen ist, weshalb diese Option lediglich im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes untersagt sein soll, würde der Bezirk Andelfingen nichts gewinnen, was ihm nach geltender Rechtslage nicht bereits zusteht. Zudem wäre der Bezirk Andelfingen gezwungen, eine eigenständige KESB zu bilden, was bereits im Hinblick auf die Inkraftsetzung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts abgelehnt wurde. Im Übrigen hat die Stadt Winterthur als Sitzgemeinde der KESB Winterthur-Andelfingen mit sämtlichen Anschlussgemeinden – mithin auch jenen des Bezirks Andelfingen – unlängst einen neuen Anschlussvertrag abgeschlossen, der am 1. Januar 2018 den geltenden Vertrag ablösen soll. Offenbar sind auch die Gemeinden des Bezirks Andelfingen an einer weiteren Zusammenarbeit mit der Stadt Winterthur im Bereich des Betriebs einer gemeinsamen KESB interessiert. Ein aktuelles Bedürfnis für die beantragte Rechtsänderung besteht folglich nicht. Ergänzend ist auf Folgendes hinzuweisen: Sollte der parlamentarischen Initiative wirklich gefolgt werden, müsste geprüft werden, ob die beantragte Gesetzesbestimmung durch eine Übergangsbestimmung zu ergänzen wäre.

C. Regelung des Rechtsmittelzuges bei bezirksübergreifenden KESB

§ 2 Abs. 3 EG KESR regelt den Rechtsmittelzug für den Fall, dass eine KESB in verschiedenen Bezirken liegende Gemeinden umfasst. Wird § 2 Abs. 1 EG KESR gemäss der Forderung der parlamentarischen Initiative angepasst, erübrigt sich die Bestimmung in § 2 Abs. 3 EG KESR und sie kann aufgehoben werden. Festzuhalten ist allerdings, dass, wenn der Bezirk Andelfingen – wie es ihm nach geltendem Recht ohne Weiteres zusteht – eine eigene KESB bilden sollte, ohnehin der Bezirksrat Andelfingen zuständig wäre. Auch eine Änderung von § 2 Abs. 3 EG KESR erscheint deshalb zur Erreichung des von der parlamentarischen Initiative angestrebten Ziels nicht notwendig.

Festzuhalten ist, dass die Regelung in § 2 Abs. 3 EG KESR derjenigen im Betreuungswesen entspricht (vgl. § 1 Abs. 3 EG SchKG). Die Regelung liegt darin begründet, dass sich die örtliche Zuständigkeit der Rechtsmittelinstanz nach derjenigen der Vorinstanz richtet und nach geltendem Recht nicht davon abgewichen werden kann. Insofern ist der Wohnsitz der Parteien ab dem Zeitpunkt, in dem eine Sache bei einer Behörde hängig ist, nicht mehr massgebend. Mit dieser Regelung wird für eine klare Zuständigkeitsordnung gesorgt. Zudem wird mit der Beurteilung von Rechtsmitteln immer auch eine fachliche Aufsicht wahrgenommen. Diese Aufgabe muss von einer Rechtsmittelinstanz wahrgenommen werden, besteht doch andernfalls die Gefahr, dass verschiedene Aufsichtsinstanzen denselben Sachverhalt unterschiedlich beurteilen, was der Rechtssicherheit abträglich und daher unhaltbar wäre.

Anzufügen bleibt, dass der Regierungsrat der Kommission zustimmt, soweit diese darauf verweist, für die Änderung der örtlichen Zuständigkeit der Rechtsmittelinstanz für Entscheide von bezirksübergreifenden KESB (§ 2 Abs. 3 EG KESR) sei die Einreichung einer neuen parlamentarischen Initiative notwendig, da eine andere Regelung der örtlichen Zuständigkeit keinen sachlichen Zusammenhang mit der Bildung einer eigenständigen KESB im Bezirk Andelfingen hat.

D. Abschwächung der Anforderungen an die Pensen der Mitglieder der KESB

§ 5 EG KESR verlangt für die Präsidentin oder den Präsidenten ein Pensum von 80% und für die übrigen Mitglieder ein Pensum von 50%. Diese Anforderung will die parlamentarische Initiative durch die Einfügung des Begriffs «in der Regel» abschwächen. Beim Erlass des EG KESR wurde davon ausgegangen, dass gewisse Aufgaben zwingend von den Behördenmitgliedern vorzunehmen sind (z.B. Verfahrensleitung, Planung und Steuerung der notwendigen Abklärungen sowie die Steuerung und Kontrolle von laufenden Massnahmen, vgl. ABI 2011, 2567 ff., insbesondere S. 2621). Um diese Aufgaben erfüllen zu können und um den ausreichenden Praxisbezug zu gewährleisten, müssen die Behördenmitglieder über ein genügend grosses Pensum verfügen. Nur so kann die vom Bundesgesetzgeber geforderte Professionalisierung der Behördenorganisation im Kindes- und Erwachsenenschutz (Art. 440 Abs. 1 ZGB; SR 210), die als Kernelement der Gesetzesrevision zu bezeichnen ist, umgesetzt werden. Die Beurteilung dieser Frage ist heute nicht anders vorzunehmen als beim Erlass des Gesetzes. Festzuhalten ist, dass mit kleineren Pensen der Auftrag gegenüber der Bevölkerung nicht ausreichend erfüllt werden könnte, insbesondere

könnten kaum angemessene Präsenzzeiten sichergestellt werden. Ganz abgesehen davon, dass mit kleineren Pensen die Anforderungen in organisatorischer Hinsicht wachsen und die Abläufe schwerfälliger werden, was im Widerspruch zum Erfordernis effizient arbeitender Behörden stünde.

4. Antrag der Kommission

Die Kommission hat die Stellungnahme des Regierungsrates zur Kenntnis genommen und in der Folge ihren vorbehaltenen Beschluss geändert. Die geltende Gesetzeslage erlaubt es dem Bezirk Andelfingen bereits, eine eigene KESB zu bilden, was auch die Frage zum Rechtsmittelzug von KESB-Entscheiden klären würde. Die Kommissionmehrheit empfiehlt deshalb, auf die beantragte Gesetzesänderung zu verzichten, indem die PI Langhart abgelehnt wird.