Antrag des Regierungsrates vom 18. Juni 2025

6029

Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess (GOG)

Einführungsgesetz zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (EG KESR)

Haftungsgesetz (HG)

(Änderung vom . . . . . .; Anpassungen im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 18. Juni 2025,

beschliesst:

I. Das Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess vom 10. Mai 2010 wird wie folgt geändert:

Besetzung

§ 39. [1] Die Kammern des Obergerichts entscheiden in Dreierbesetzung, soweit nicht dieses oder ein anderes Gesetz eine abweichende Besetzung vorschreibt.

Abs. 2 unverändert.

c. In besonderen Verfahren gestützt auf das ZGB

§ 50. Das Obergericht entscheidet Rechtsmittel gegen

lit. a unverändert.

b. Entscheide der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB; § 63 EG KESR),

c. Entscheide der zuständigen Direktion des Regierungsrates über Namensänderungen (§ 45 EG ZGB).

II. Das Einführungsgesetz zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht vom 25. Juni 2012 wird wie folgt geändert:

Bestand und Zusammensetzung

§ 4. Abs. 1 unverändert.

[2] Der KESB gehören zwingend Mitglieder mit Fachwissen in den Bereichen Recht und Soziale Arbeit an. Zusätzlich können der KESB Mitglieder mit Fachwissen in den Bereichen Kindes- und Erwachsenenschutz, Pädagogik, Psychologie, Gesundheit oder Treuhandwesen angehören.

Abs. 3 unverändert.

Organisation

§ 4 a. Die KESB konstituiert sich selbst. Sie erlässt eine Geschäftsordnung.

Voraussetzungen

§ 6. Abs. 1 unverändert.

[2] Die Mitglieder der KESB verfügen über hinreichendes Fachwissen. Sie weisen dieses wie folgt nach:

a. im Fachbereich Recht mit dem Abschluss eines juristischen Studiums gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. a des Bundesgesetzes vom 23. Juni 2000 über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte,

b. im Fachbereich Soziale Arbeit mit dem Bachelor einer schweizerischen Hochschule oder einem gleichwertigen und eidgenössisch anerkannten ausländischen Abschluss,

c. in den übrigen Fachbereichen gemäss § 4 Abs. 2 mit einem

1. eidgenössisch anerkannten Ausbildungsabschluss auf Tertiärstufe,

2. Master of Advanced Studies einer schweizerischen Hochschule oder einem gleichwertigen und eidgenössisch anerkannten ausländischen Abschluss.

[3] Zusätzlich müssen die Mitglieder der KESB eine mindestens zweijährige berufliche Tätigkeit in ihrem Fachbereich nachweisen.

Abs. 3 wird zu Abs. 4.

c. Aktenführung

§ 18 a. Die Berufsbeiständinnen und Berufsbeistände führen ihre Akten elektronisch. Akten, die sich dazu nicht eignen, werden physisch geführt.

Aktenaufbewahrung a. Berufsbeistandschaften

§ 18 b. [1] Die Berufsbeistandschaften bewahren die Akten ihrer Beiständinnen und Beistände nach Beendigung der Massnahme während 50 Jahren auf.

[2] Sie bewahren Unterlagen von untergeordneter Bedeutung, insbesondere Buchungs- und Rechnungsbelege, Bankauszüge, Versicherungsunterlagen, Steuerunterlagen und Abrechnungen der Sozialversicherungen nach Beendigung der Massnahme während mindestens 15 Jahren auf.

b. private Mandatsträgerinnen und Mandatsträger

§ 18 c. [1] Private Mandatsträgerinnen und Mandatsträger übergeben ihre Akten nach dem Ende der Beistandschaft der zuständigen KESB zur Aufbewahrung. Die Pflicht zur Aktenübergabe gilt ungeachtet eines Amts- oder Berufsgeheimnisses.

[2] Die KESB bewahrt die Akten während 50 Jahren auf. § 18 b Abs. 2 ist anwendbar.

[3] Die Aufbewahrung kann in elektronischer Form erfolgen.

Nach Gliederungstitel «B. Volljährige Personen»:

Berufsbeistandschaften

§ 19 a. [1] Eine Berufsbeistandschaft im Erwachsenenschutz umfasst das Gebiet aller Gemeinden eines oder mehrerer Kreise.

[2] Umfasst ein Kreis mehrere Bezirke, kann für jeden Bezirk eine Berufsbeistandschaft gebildet werden.

[3] Umfasst eine Berufsbeistandschaft Kreise in mehreren Bezirken, bestimmt sich die Bezirkszugehörigkeit nach dem organisationsrechtlichen Sitz der Berufsbeistandschaft.

Marginalie zu § 20:

Pflicht der Gemeinden

Kostentragung

§ 25. Die Führung von Beistandschaften durch private Mandatsträgerinnen und Mandatsträger sowie durch Berufsbeiständinnen und Berufsbeistände ist für die Betroffenen unentgeltlich.

Abs. 2 unverändert.

Sachliche Zuständigkeit

a. Kollegium

§ 44. Die KESB entscheidet unter Vorbehalt von §§ 45 und 48 Abs. 2 lit. b in Dreierbesetzung.

Abs. 2 wird aufgehoben.

b. Einzelzuständigkeit

§ 45. [1] Ein Mitglied der KESB entscheidet in Kindesschutzverfahren über die

a. Antragstellung auf Neuregelung der elterlichen Sorge beim Scheidungs- oder Trennungsgericht (Art. 134 Abs. 1 ZGB),
b. Genehmigung von Unterhaltsverträgen (Art. 134 Abs. 3 und 287 Abs. 1 ZGB) sowie Neuregelung der elterlichen Sorge, der Obhut, des persönlichen Verkehrs oder der Betreuungsanteile (Art. 134 Abs. 3, 298 d und 301 a Abs. 5 ZGB) bei Einigkeit der Eltern,

c. Antragstellung zur Anordnung einer Kindesvertretung im Scheidungs- oder Trennungsprozess (Art. 299 Abs. 2 Bst. b ZPO),

d. Entgegennahme der Zustimmungserklärung von Vater und Mutter zur Adoption (Art. 265 a Abs. 2 ZGB) sowie Zustimmung zur Adoption des bevormundeten oder verbeiständeten Kindes (Art. 265 Abs. 2 ZGB),

e. Entgegennahme der gemeinsamen Erklärung betreffend gemeinsame elterliche Sorge (Art. 298 a Abs. 4 ZGB) und Regelung des persönlichen Verkehrs und des Unterhaltes bei Einigkeit der Eltern (Art. 273 Abs. 3 und 287 Abs. 1 ZGB),

f. Regelung der Anrechnung der Erziehungsgutschriften bei gemeinsamer elterlicher Sorge geschiedener oder nicht miteinander verheirateter Eltern aufgrund einer Erklärung der Eltern an das Zivilstandsamt oder an die KESB, wenn die Eltern keine Vereinbarung einreichen (Art. 52 f^{bis} Abs. 3 der Verordnung vom 31. Oktober 1947 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung),

g. Aufforderung an die Eltern zu einer Mediation (Art. 314 Abs. 2 ZGB),

h. Anordnung der Inventaraufnahme oder der periodischen Rechnungsstellung und Berichterstattung über das Kindesvermögen (Art. 318 Abs. 3 und 322 Abs. 2 ZGB) sowie Entgegennahme des Kindesvermögensinventars nach dem Tod eines Elternteils (Art. 318 Abs. 2 ZGB),

i. Ernennung der Vormundin oder des Vormunds (Art. 298 Abs. 3 ZGB) oder der Beiständin oder des Beistands (Art. 308, 315 a, 315 b und 325 ZGB), wenn im gerichtlichen Verfahren eine Vormundschaft bzw. eine Beistandschaft angeordnet wird,

lit. j unverändert.

k. Anordnung einer Vertretungsbeistandschaft für das ungeborene Kind zur Wahrung erbrechtlicher Ansprüche (Art. 544 Abs. 1bis ZGB).

lit. l–w werden aufgehoben.

[2] Ein Mitglied der KESB entscheidet in Erwachsenenschutzverfahren über die

a. Feststellung der Wirksamkeit, Auslegung und Ergänzung des Vorsorgeauftrags sowie Festlegung der Entschädigung und Spesen der beauftragten Person (Art. 363, 364 und 366 ZGB),

b. Prüfung der Kündigung des Vorsorgeauftrags (Art. 367 ZGB),

c. Zustimmung zu Rechtshandlungen der Ehegattin oder des Ehegatten bzw. der eingetragenen Partnerin oder des eingetragenen Partners im Rahmen der ausserordentlichen Vermögensverwaltung (Art. 374 Abs. 3 ZGB),

d. Vertretungsrechte der Ehegattin oder des Ehegatten bzw. der eingetragenen Partnerin oder des eingetragenen Partners und Ausstellung einer Urkunde über die Vertretungsbefugnis (Art. 376 Abs. 1 ZGB),

e. Festlegung der Vertretungsberechtigung bei medizinischen Massnahmen (Art. 381 Abs. 2 und 3 und 382 Abs. 3 ZGB),

f. Auskunftserteilung über das Vorliegen und die Wirkungen einer Massnahme des Erwachsenenschutzes (Art. 451 Abs. 2 ZGB).

[3] Ein Mitglied der KESB entscheidet zudem über die

a. Gewährung der Vollstreckungshilfe, soweit das kantonale Recht keine andere Behörde für zuständig erklärt (Art. 131 Abs. 1 und 290 ZGB),

b. Aufnahme eines Inventars sowie dessen Prüfung und Genehmigung (Art. 405 Abs. 2 und 553 Abs. 1 Ziff. 1, 2 und 4 ZGB),

c. Anordnung der Aufnahme eines öffentlichen Inventars (Art. 405 Abs. 3 ZGB),

d. Prüfung und Genehmigung der Rechnung und des Berichts (Art. 318 Abs. 3, 322 Abs. 2, 415 Abs. 1 und 2 und 425 Abs. 2 ZGB) und Festsetzung der Entschädigung der Beiständin oder des Beistands (Art. 404 Abs. 2 ZGB),

e. Entbindung von der Pflicht zur Erstattung des Schlussberichts und der Schlussrechnung (Art. 425 Abs. 1 ZGB),

f. Vollstreckung von Entscheiden (Art. 450 g Abs. 1 ZGB),

g. Antragstellung auf Anordnung eines Inventars (Art. 553 Abs. 1 Ziff. 3 ZGB),

h. Stellung eines Strafantrags (Art. 30 Abs. 2 StGB),

i. Entscheide in Vermögensangelegenheiten gemäss der Verordnung vom 23. August 2023 über die Vermögensverwaltung im Rahmen einer Beistandschaft oder Vormundschaft,

j. Entscheide über einen Wechsel der Beiständin oder des Beistands oder der Vormundin oder des Vormunds (Art. 421 Ziff. 3 und 4, 422, 327 c Abs. 2 ZGB),

k. Errichtung einer Beistandschaft bei Verhinderung oder Interessenkollision der Eltern (Art. 306 Abs. 2 ZGB) und Aufhebung der entsprechenden Beistandschaft,

l. Feststellung der Beendigung einer Massnahme aus gesetzlichen Gründen (Art. 399 Abs. 1 ZGB),

m. Ernennung einer Ersatzbeiständin oder eines Ersatzbeistands bei Verhinderung oder Interessenkollision der Beiständin oder des Beistands (Art. 403 Abs. 1 ZGB) und Entlassung nach Erfüllung der Aufgabe,

n. Entscheide über Stundung, Erlass, Verjährung und Verzinsung von Verfahrenskosten (Art. 112 ZPO).

[4] Im Zusammenhang mit einem hängigen Verfahren kann das Kollegium aus zureichenden Gründen über Geschäfte gemäss Abs. 1–3 entscheiden.

Rechtshängigkeit

§ 47. [1] Das Verfahren vor der KESB wird rechtshängig

lit. a–c unverändert.

d. mit Eingang einer Meldung.

Abs. 2 unverändert.

Verfahrensleitung

§ 48. [1] Ist das Kollegium für ein Geschäft zuständig, leitet die Präsidentin oder der Präsident der KESB das Verfahren. Sie oder er kann die Verfahrensleitung an ein anderes Mitglied delegieren. Die Geschäftsordnung gemäss § 4 a kann die Delegation der Verfahrensleitung allgemein regeln.

[2] Das verfahrensleitende Mitglied

a. trifft die Entscheide gemäss § 45,

b. trifft verfahrensleitende Entscheide, mit Ausnahme von solchen betreffend

1. die streitige Zuständigkeit,
2. die Übertragung der Massnahme nach Wechsel des Wohnsitzes der betroffenen Person (Art. 442 Abs. 5 ZGB),
3. den Ausstand,
4. die Einholung von gesetzlich nicht zwingend vorgeschriebenen Gutachten, wenn die betroffene Person nicht einverstanden ist,
5. Abklärungen, die erheblich in die Persönlichkeit der betroffenen Person eingreifen, wenn diese nicht einverstanden ist,

c. entscheidet bei besonderer Dringlichkeit über die Anordnung vorsorglicher Massnahmen (Art. 445 Abs. 2 ZGB),

d. führt Anhörungen und mündliche Verhandlungen durch.

Vorabklärungen

§ 48 a. [1] Das verfahrensleitende Mitglied kann Vorabklärungen treffen und Informationen einholen bei

a. der betroffenen Person,

b. der Meldung erstattenden Person,

c. nahestehenden Personen.

[2] Es kann Akten von Verwaltungsbehörden und Gerichten beiziehen.

[3] Ergibt sich aus den Vorabklärungen kein Handlungsbedarf, kann das Kollegium das Verfahren formlos abschreiben. Die KESB teilt der betroffenen Person die Verfahrensabschreibung mit und weist sie darauf hin, dass sie einen formellen Entscheid verlangen kann.

Verfahren im Allgemeinen

§ 48 b. [1] Die KESB führt in der Regel Anhörungen durch (Art. 447 Abs. 1 ZGB). Mehrere Verfahrensbeteiligte können einzeln oder gemeinsam angehört werden.

[2] Sie kann in streitigen Verfahren gemäss §§ 48 d und 48 e mündliche Verhandlungen durchführen.

Nicht streitige Verfahren

§ 48 c. [1] Die KESB gewährt der betroffenen Person vor ihrem Entscheid das rechtliche Gehör in der Regel in der persönlichen Anhörung (Art. 447 ZGB und § 51).

[2] Das rechtliche Gehör kann insbesondere in folgenden Fällen schriftlich gewährt werden:

a. Genehmigung des Inventars (Art. 405 Abs. 2 ZGB und § 17 Abs. 3),
b. Genehmigung von Rechnung und Bericht (Art. 410 f. ZGB),
c. Erteilung der Zustimmung zu besonderen Geschäften (Art. 416 f. ZGB).

[3] Auf die Gewährung des rechtlichen Gehörs gemäss Abs. 2 kann verzichtet werden, wenn der Einbezug der betroffenen Person durch die Beiständin oder den Beistand sichergestellt ist.

[4] Die betroffene Person wird immer dann persönlich angehört, wenn sie es verlangt oder angenommen werden muss, dass sie mit dem mutmasslichen Entscheid nicht einverstanden ist.

Streitige Verfahren

a. Kinderbelange

§ 48 d. [1] Sind Kinderbelange zwischen Elternteilen streitig, reichen sie das Begehren bei der KESB ein. Vorbehalten bleibt eine Eröffnung des Verfahrens von Amtes wegen.

[2] Beiden Elternteilen kommt Parteistellung zu. Sie werden in der Regel zur Anhörung eingeladen (§ 48 b Abs. 1). Die KESB gibt ihnen die Möglichkeit, zu den Vorbringen der anderen Partei Stellung zu nehmen.

[3] Aus zureichenden Gründen kann die KESB das schriftliche Verfahren anordnen.

b. übrige Belange

§ 48 e. [1] Die übrigen streitigen Verfahren richten sich sinngemäss nach § 48 d.

[2] Enthält ein Verfahren nicht streitige und streitige Punkte, richtet es sich nach den Vorgaben für das streitige Verfahren (§ 48 d).

Abklärung der tatsächlichen Verhältnisse

§ 49. [1] Die KESB klärt die tatsächlichen Verhältnisse selbst ab.

[2] Sie erhebt alle geeigneten Beweise.

[3] Sie holt das Gutachten einer aussenstehenden sachverständigen Person ein, wenn über die fürsorgerische Unterbringung einer Person mit psychischen Störungen zu entscheiden ist.

[4] Sie holt von der Wohnsitzgemeinde einen Bericht zu den über die betroffene Person vorhandenen Informationen ein, die für das hängige Verfahren wesentlich sind.

Abs. 5 wird aufgehoben.

Übertragung der Abklärungen

§ 49 a. [1] Das verfahrensleitende Mitglied kann die Durchführung der Abklärungen Mitarbeitenden des Sekretariats oder einer anderen geeigneten Person oder Stelle übertragen (Art. 446 Abs. 2 ZGB).

[2] Ist das verfahrensleitende Mitglied für die Anhörung zuständig (§ 51 Abs. 2), ist die Übertragung der Abklärungen auf Mitarbeitende des Sekretariats zur selbstständigen Durchführung ausgeschlossen.

Querulatorische und rechtsmissbräuchliche Eingaben

§ 49 b. Wiederholt querulatorische oder rechtsmissbräuchliche Eingaben werden nach Prüfung unbeantwortet abgelegt, wenn die KESB dies angedroht hat.

Einladungen zu Anhörungen und Verhandlungen

§ 50. [1] Die KESB kann formlos zu Anhörungen (Art. 447 Abs. 1 ZGB) oder mündlichen Verhandlungen einladen.

[2] Will sie Säumnisfolgen androhen, geht sie gemäss Art. 147 ff. ZPO vor.

Anhörung
a. Übertragung

§ 51. [1] Das verfahrensleitende Mitglied kann die Anhörung der betroffenen Person einer Mitarbeiterin oder einem Mitarbeiter des Sekretariats übertragen.

[2] Eine Übertragung ist ausgeschlossen, wenn

a. die Beschränkung oder der Entzug der Handlungsfähigkeit oder der elterlichen Sorge oder der Entzug des Aufenthaltsbestimmungsrechts Gegenstand des Verfahrens bilden,
b. angenommen werden muss, dass die betroffene Person mit dem mutmasslichen Entscheid nicht einverstanden ist,
c. Belange zwischen den Verfahrensbeteiligten streitig sind.

Abs. 3 unverändert.

[4] Aus wichtigen Gründen kann die betroffene Person die Anhörung durch das verfahrensleitende Mitglied oder das Kollegium verlangen.

b. Mitwirkung beim Entscheid

§ 51 a. [1] In den Fällen gemäss § 51 Abs. 2 und 4 wirkt mindestens ein Mitglied der KESB, das an der Anhörung teilgenommen hat, beim Entscheid mit.

[2] Ist dies nicht möglich, wird die Anhörung in der Regel wiederholt.

c. Protokollführung

§ 52. Abs. 1 unverändert.

[2] Die Verwendung von technischen Hilfsmitteln gemäss Art. 176 Abs. 2 ZPO ist zulässig.

§§ 53–56 werden aufgehoben.

Eröffnung des Entscheids

a. im Allgemeinen

§ 59. [1] Die KESB stellt den am Verfahren beteiligten Personen den Entscheid mit schriftlicher Begründung zu. Sie kann den Entscheid mündlich eröffnen und in begründeten Fällen Fachpersonen beiziehen.

[2] Sie kann auf eine schriftliche Begründung verzichten, wenn den Begehren der am Verfahren beteiligten Personen vollständig entsprochen und keine Massnahme angeordnet wird. Art. 239 Abs. 2 ZPO bleibt vorbehalten.

[3] Die Rechtsmittelfrist beginnt mit der Zustellung des schriftlich begründeten Entscheids. Wird ein schriftlich begründeter Entscheid mündlich eröffnet und der betroffenen Person übergeben, beginnt die Frist mit der mündlichen Eröffnung.

Abs. 4 und 5 werden aufgehoben.

b. in Kinderbelangen und bei öffentlichen Bekanntmachungen

§ 59 a. [1] Die KESB stellt Entscheide über Kinderbelange auch den Kindern zu, die das 14. Altersjahr vollendet haben. In begründeten Fällen kann sie Entscheide auch jüngeren Kindern zustellen.

[2] Bei öffentlichen Bekanntmachungen gemäss Art. 141 Abs. 1 ZPO kann sich die KESB in der öffentlichen Bekanntmachung auf die Mitteilung beschränken, bei welcher Amtsstelle die Anordnung innert welcher Frist bezogen werden kann.

Verfahrenskosten

a. kein Kostenvorschuss

§ 60. Die KESB verlangt keinen Kostenvorschuss.

Abs. 2–6 werden aufgehoben.

b. Verzicht auf Festsetzung

§ 60 a. [1] Die KESB kann ganz oder teilweise auf die Festsetzung von Verfahrenskosten verzichten, wenn

a. die Kosten weder durch eine am Verfahren beteiligte Person noch Dritte verursacht wurden,

b. besondere Gründe vorliegen.

[2] Besondere Gründe liegen insbesondere vor, wenn in direkter Linie verwandte Familienangehörige für eine im selben Haushalt lebende betroffene Person eine Beistandschaft führen.

c. in Kinderbelangen

§ 60 b. [1] Kindesschutzverfahren sind grundsätzlich kostenlos.

[2] Sind Kinderbelange streitig (§ 48 d), werden Verfahrenskosten erhoben.

d. Höhe der Gebühren

§ 60 c. [1] Die Gebühren betragen zwischen Fr. 200 und Fr. 10 000. In besonderen Fällen kann die KESB die Gebühren verdoppeln.

[2] Die Gebühren werden insbesondere festgesetzt nach

a. dem Zeitaufwand,
b. dem Abklärungsaufwand,
c. der Schwierigkeit des Verfahrens,
d. der Bedeutung des Verfahrensgegenstands.

[3] Weitere Kosten der KESB werden zusätzlich in Rechnung gestellt.

e. Kostenauflage

§ 60 d. [1] Die KESB auferlegt den Verfahrensbeteiligten Gebühren und weitere Kosten unter Berücksichtigung des Verfahrensausgangs.

[2] Soweit in einem Verfahren Kinderbelange streitig sind, auferlegt die KESB die Verfahrenskosten nach Ermessen.

f. Nachzahlung von Verfahrenskosten

§ 60 e. Die Nachzahlung von Verfahrenskosten, die der betroffenen Person wegen unentgeltlicher Rechtspflege vorläufig erlassen wurden, richtet sich bei deren Tod sinngemäss nach § 22 Abs. 3.

Nach Gliederungstitel «C. Verfahren vor den gerichtlichen Beschwerdeinstanzen»:

Anfechtbarkeit von Entscheiden

§ 61 a. [1] Mit Beschwerde gemäss Art. 450 ff. ZGB sind anfechtbar:

a. Endentscheide in der Sache,
b. Entscheide über die Zuständigkeit und den Ausstand,
c. Entscheide über vorsorgliche Massnahmen (Art. 445 Abs. 3 ZGB).

[2] Entscheide der Ärztinnen und Ärzte sowie der Einrichtungen betreffend fürsorgerische Unterbringung sind mit Beschwerde gemäss Art. 439 ZGB anfechtbar.

[3] Die übrigen Entscheide sind mit Beschwerde gemäss Art. 319 Bst. b und c sowie 320 ff. ZPO anfechtbar. Darunter fallen insbesondere

a. verfahrensleitende Entscheide gemäss Art. 319 Bst. b ZPO, insbesondere solche betreffend die unentgeltliche Rechtspflege (Art. 117 ff. ZPO),
b. Entscheide über die Verfahrenskosten, sofern sie nicht zusammen mit dem Endentscheid angefochten werden (Art. 110 ZPO),
c. Entscheide über die Stundung und den Erlass von Verfahrenskosten (Art. 112 Abs. 1 ZPO).

b. Beschwerden gemäss Art. 450 Abs. 1 ZGB und 319 Bst. b und c ZPO

§ 63. [1] Das Obergericht beurteilt Beschwerden gemäss Art. 450 Abs. 1 ZGB und Art. 319 Bst. b und c ZPO.

[2] Zuständig ist

a. ein Mitglied bei Entscheiden, die ein einzelnes Mitglied der KESB getroffen hat,
b. eine Kammer in den übrigen Fällen.

[3] Vorbehalten bleiben die vom Einzelgericht eines Bezirksgerichts gemäss § 30 GOG zu beurteilenden Beschwerden betreffend fürsorgerische Unterbringung.

Zuständigkeit in zweiter Instanz

§ 64. Für Beschwerden gegen Entscheide des Einzelgerichts eines Bezirksgerichts gemäss § 30 GOG ist das Obergericht zuständig.

Kostenvorschuss

§ 64 a. Hat eine betroffene Person keinen Wohnsitz in der Schweiz, kann sie im Beschwerdeverfahren zur Leistung eines Kostenvorschusses verpflichtet werden.

Untersuchungsgrundsatz und Offizialmaxime

§ 65. Art. 446 Abs. 1 und 3 ZGB gelten vor den Beschwerdeinstanzen sinngemäss.

Keine Prozesskosten

§ 71 a. Der KESB als Vorinstanz werden keine Prozesskosten auferlegt.

Ergänzendes Recht

§ 73. Für das Beschwerdeverfahren gelten §§ 48 Abs. 2 lit. c und 59 Abs. 2 sinngemäss.

Gesuche um Informationszugang

§ 74. [1] Nach abgeschlossenem Verfahren beurteilt die KESB Gesuche um Informationszugang zu ihren Akten gemäss dem Gesetz über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007*.

** Sollte das totalrevidierte Gesetz über die Information und den Datenschutz gemäss Vorlage 5923 vor der vorliegenden Gesetzesänderung beschlossen werden, ist das Datum entsprechend anzupassen.*

[2] Nach dem Ende der Beistandschaft oder der Vormundschaft beurteilt die KESB Gesuche um Informationszugang zu Akten der Beiständinnen und Beistände bzw. der Vormundinnen und Vormunde. Die Berufsbeistandschaften übermitteln an sie gerichtete Gesuche mit den Akten der zuständigen KESB.

[3] Über Gesuche um Informationszugang entscheidet ein einzelnes Mitglied der KESB.

Verwendung der AHV-Nummer

§ 74 b. Die KESB sind berechtigt, die AHV-Nummer systematisch zu verwenden, soweit dies zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben erforderlich ist.

Übergangsbestimmungen zur Änderung vom …

I. Vor dem Inkrafttreten der Änderung vom … ernannte Mitglieder der KESB werden weiterhin dem Bereich gemäss § 4 Abs. 2 zugeordnet, für den sie ernannt wurden.

II. Die KESB erlassen die Geschäftsordnung gemäss § 4 a innert zweier Jahre nach Inkrafttreten der Änderung vom ….

III. [1] Berufsbeistandschaften können Akten bis fünf Jahre nach Inkrafttreten der Änderung vom ….. in Papierform führen. Die Berufsbeistandschaft bestimmt den Zeitpunkt, ab dem sie neue Massnahmen gemäss § 18 a elektronisch führt.

[2] Akten von Massnahmen, die in diesem Zeitpunkt laufen, können in elektronische Akten umgewandelt werden.

IV. [1] Die Bildung der Berufsbeistandschaften im Erwachsenenschutz gemäss § 19 a erfolgt innert fünf Jahren nach Inkrafttreten der Änderung vom ….

[2] Wird die Frist nicht eingehalten, bezeichnet der Regierungsrat nach Anhörung der betroffenen Gemeinden und Berufsbeistandschaften eine Berufsbeistandschaft im Erwachsenschutz, welche die Aufgabe im Kreis übernimmt. Er berücksichtigt dabei insbesondere

a. die Zahl der von den Berufsbeistandschaften im Kreis bisher geführten Massnahmen,
b. die Grösse der Berufsbeistandschaften im Kreis,
c. die Voraussetzungen für eine wirtschaftliche und fachlich bestmögliche Aufgabenerfüllung durch die Berufsbeistandschaft.

V. Für Verfahren, die bei Inkrafttreten der Änderung vom … hängig sind, gilt das neue Recht.

VI. [1] Die Bezirksräte bleiben für bei ihnen im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderung vom … hängigen Verfahren zuständig.

[2] Hebt das Obergericht einen Entscheid eines Bezirksrates nach Inkrafttreten der Änderung vom … auf und will es das Verfahren zur neuen Beurteilung zurückweisen, erfolgt die Rückweisung an die KESB.

III. Das Haftungsgesetz vom 14. September 1969 wird wie folgt geändert:

Titel:

Haftungsgesetz (HG)

G. Solidarhaftung der Gemeinde

§ 18 b. [1] Haftet der Kanton aufgrund besonderer Gesetzesbestimmungen für eine Schadensverursachung durch Angestellte oder Hilfspersonen einer Gemeinde, haftet die Gemeinde solidarisch.

[2] Wird der Kanton belangt, ersetzt ihm die Gemeinde seinen Aufwand einschliesslich der geleisteten Schadenersatz- und Genugtuungszahlungen und Parteientschädigungen sowie der ihm entstandenen Gerichts- und Anwaltskosten.

Abs. 2 wird zu Abs. 3.

IV. Diese Gesetzesänderungen unterstehen dem fakultativen Referendum.

Bericht

A. Ausgangslage

Der Kindes- und Erwachsenenschutz betrifft die gesamte Bevölkerung des Kantons Zürich. Viele Personen sind im Verlaufe ihres Lebens von den entsprechenden Regelungen auf Bundes- und Kantonsebene betroffen, sei es als Kind, dessen Wohl gefährdet ist, als Elternteil eines solchen Kindes oder als schutzbedürftige erwachsene Person. Die mit der Ablösung des früheren Vormundschaftsrechts durch das Kindes- und Erwachsenschutzrecht eingeführten Rechtsgrundlagen (Änderung vom 19. Dezember 2008 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 [Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht], Art. 360 ff. ZGB [SR 210] und Einführungsgesetz zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht vom 25. Juni 2012 [EG KESR; LS 232.3]) haben immer wieder zu politischen und öffentlichen Diskussionen geführt. Die Direktion der Justiz und des Innern (JI) liess deshalb das EG KESR fünf Jahre nach dem Inkrafttreten evaluieren mit dem Ziel, Strukturen, Abläufe und Schnittstellen in Bezug auf ihre Wirksamkeit, Effizienz und Akzeptanz zu untersuchen. Das Ergebnis sollte eine Grundlage für allfällige Verbesserungen der Gesetzgebung schaffen (vgl. Schlussbericht vom 24. Juni 2020 zur Evaluation des EG KESR im Kanton Zürich unter zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/themen/familie/kindesschutz/fachaufsicht_kesb/Eval_EG%20KESR_Schlussbericht.pdf, nachfolgend «Schlussbericht Evaluation»).

Die Evaluation kam zum Schluss, dass in den folgenden Bereichen Verbesserungsmöglichkeiten bestehen:

- Zusammensetzung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB; Disziplinen und Anforderungen an das Fachwissen der Behörden- und Ersatzmitglieder),
- Verfahren (einheitliche Verfahrensordnung und Erweiterung Einzelzuständigkeit),
- Rechtsmittelzug,
- Perimeter der Berufsbeistandschaften im Erwachsenenschutz,
- (digitale) Aktenführung und -aufbewahrung durch die Berufsbeistandschaften im Erwachsenenschutz und Aufbewahrung von Akten privater Mandatsträgerinnen und -träger (PriMa).

Gestützt auf den festgestellten Handlungsbedarf erarbeitete die JI einen Konzeptentwurf mit Lösungsvorschlägen zu den einzelnen Bereichen. Sie wurde dabei von Arbeitsgruppen bestehend aus Fachleuten und Vertretungen betroffener Behörden unterstützt. Der Konzeptentwurf wurden im Juli 2022 den Gemeinden, den politischen Parteien und

einem breiten Kreis von weiteren Interessierten zur Vernehmlassung unterbreitet. Gestützt auf die Rückmeldungen verabschiedete die JI am 28. März 2023 das Konzept. Dieses bildete die Grundlage für die Vernehmlassungsvorlage, die wiederum mit Unterstützung von Arbeitsgruppen erarbeitet wurde. Das Vernehmlassungsverfahren dauerte vom 6. Juni bis zum 30. September 2024.

B. Ziele und Umsetzung

1. Vorbemerkungen

Mit den vorgeschlagenen Gesetzesänderungen soll vorab die Stellung der betroffenen Personen verbessert werden: Ein Ziel ist die langfristige Sicherung der Besetzung der Behörden mit qualifiziertem Personal. Damit wie mit den Anpassungen bei der Organisation und dem Verfahren soll die Effizienz der KESB verbessert werden. Durch die Änderungen beim Rechtsmittelzug soll die Schaffung von Rechtssicherheit schneller gewährleistet sein. Dies ist aus Sicht der Betroffenen, insbesondere der Kinder, und der eingesetzten Beistandspersonen von grosser Bedeutung. Durch diese Anpassungen kann den Anliegen der parlamentarischen Initiative (PI) KR-Nr. 234/2017 betreffend Bezirksgericht als professionelle Beschwerdeinstanz für alle KESB-Entscheide Nachachtung verschafft werden. Die PI fordert eine Professionalisierung des Rechtsmittelzugs und wurde vom Kantonsrat unter Hinweis auf die vorliegende Teilrevision des EG KESR am 30. Oktober 2023 ohne inhaltliche Behandlung abgelehnt. Auch die Angleichung der Perimeter der Berufsbeistandschaften im Erwachsenenschutz an die Kindes- und Erwachsenenschutzkreise und die Anpassungen im Bereich der Aktenführung durch die Beistandspersonen, die eine sichere und langfristige Aufbewahrung der Akten sicherstellen sollen, dienen den Betroffenen.

2. Zusammensetzung der KESB

Die Kantone bestimmen die KESB als Fachbehörden, die ihre Entscheide grundsätzlich mit mindestens drei Mitgliedern fällen (Art. 440 ZGB). §§ 4, 6 und 9 EG KESR regeln die Zusammensetzung der KESB, die fachlichen Anforderungen an die Behördenmitglieder und die Besetzung des Spruchkörpers für die Fällung von Kollegialentscheiden. Jede KESB muss aus mindestens drei Behördenmitgliedern bestehen (§ 4 Abs. 1 EG KESR). Je ein Mitglied der KESB muss zwingend über Fachwissen in den Bereichen Recht und Soziale Arbeit verfügen (§ 4 Abs. 2 Satz 1 EG KESR). Zusätzlich braucht es mindestens ein Mitglied

mit Fachwissen in der sogenannten «dritten Disziplin»: Pädagogik, Psychologie, Gesundheit oder Treuhandwesen (§ 4 Abs. 2 Satz 2 EG KESR). Damit wird die im ZGB geforderte Interdisziplinarität umgesetzt. 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). Erfüllt wird diese Anforderung mit einer mindestens zweijährigen Berufserfahrung (ohne Praktika), die sich jedoch nicht spezifisch auf den Kindes- und Erwachsenenschutz beziehen muss. § 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), muss zwingend je ein Mitglied aus den Fachbereichen Recht und Soziale Arbeit mitwirken (§ 9 Abs. 1 EG KESR).

Die Anforderungen an die Zusammensetzung der KESB und die fachlichen Anforderungen an ihre Mitglieder sind im Vergleich zu anderen Kantonen verhältnismässig hoch. Insbesondere die Suche nach geeigneten Mitgliedern der «dritten Disziplin» hat sich immer wieder als schwierig erwiesen. Zudem wurde 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 infrage kämen. Zudem gibt es mittlerweile besondere Aus- und Weiterbildungslehrgänge auf Tertiärstufe, die den besonderen beruflichen Anforderungen an die Behördenmitglieder gerecht 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. Diese Lehrgänge sind Weiterbildungsabschlüsse. Sie genügen folglich den gesetzlichen Voraussetzungen gemäss § 6 Abs. 2 EG KESR nicht. Auch die Zuordnung gewisser Ausbildungsabschlüsse zu einem der im EG KESR aufgezählten Fachbereiche bereitet oft Mühe. Die Aufsichtsbehörde legt angesichts der Rekrutierungsproblematik für die «dritte Disziplin» §§ 4 Abs. 2 und 6 Abs. 2 EG KESR grosszügig aus, um den Ernennungsorganen bei der Besetzung einen weiten Spielraum zu ermöglichen. Es drängt sich auf, die gesetzlichen Grundlagen im Sinne dieser Praxis anzupassen.

In die Vorlage wird deshalb eine Lösung aufgenommen, die den Trägerschaften der KESB mehr Spielraum bei der Ernennung von Behördenmitgliedern gewährt. Gleichzeitig soll sichergestellt werden, dass weder die Professionalität noch die Interdisziplinarität der Behörden zu stark beschnitten werden. Die künftige Regelung soll zusammengefasst wie folgt aussehen:

- Die Vorgaben für die «dritte Disziplin» sollen gelockert werden. Einer der Fachbereiche Pädagogik, Psychologie, Gesundheit und Treuhandwesen muss nicht mehr zwingend in der KESB vertreten sein. Zudem soll neu der Fachbereich «Kindes- und Erwachsenenschutz» gesetzlich verankert werden (§ 4 Abs. 2 Satz 2 E-EG KESR).
- Die Anforderungen an den Ausbildungsabschluss bei der «dritten Disziplin» sollen weniger streng ausgestaltet werden. Wie bisher genügt zum Nachweis des Fachwissens ein eidgenössisch anerkannter Master oder ein Ausbildungsabschluss auf Tertiärstufe den Anforderungen (§ 6 Abs. 2 lit. a, b und c Ziff. 1 E-EG KESR). Künftig sollen zusätzlich auch Weiterbildungsabschlüsse (Master of Advanced Studies) einer schweizerischen Hochschule oder gleichwertige und eidgenössisch anerkannte ausländische Abschlüsse genügen (§ 6 Abs. 2 lit. c Ziff. 2 E-EG KESR).

In jeder KESB und im Spruchkörper müssen weiterhin zwingend Mitglieder mit Fachwissen in den Bereichen Recht und Soziale Arbeit vertreten sein (vgl. § 4 Abs. 2 Satz 1 EG KESR). Auch die geforderte zweijährige Berufserfahrung im Fachbereich soll unverändert beibehalten werden (§ 6 Abs. 3 E-EG KESR).

3. Verfahrensordnung und Einzelzuständigkeit

Das ZGB regelt das Verfahren vor den KESB sowie den gerichtlichen Beschwerdeinstanzen nur punktuell. Im Übrigen erklärt es die Bestimmungen der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (ZPO; SR 272) als sinngemäss anwendbar, soweit die Kantone nichts anderes bestimmen (Art. 450f ZGB). Da das EG KESR ebenfalls nur punktuelle Verfahrensregeln enthält, sind im Kanton Zürich für die Beantwortung verfahrensrechtlicher Fragen verschiedene bundesrechtliche und kantonale Normen zu beachten: 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 vom 10. Mai 2010 (GOG; LS 211.1) und gegebenenfalls die ZPO 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). Diese «Kaskadenordnung» ist anforderungsreich. Mittlerweile wurden verschiedene anfänglich bestehende Unsicherheiten durch die Rechtsprechung geklärt, weshalb heute keine grundlegenden Probleme mehr mit der «Kaskadenordnung» bestehen. Auf den Erlass einer umfassenden Verfahrensordnung kann deshalb verzichtet werden. Fragen, die durch die Rechtsprechung geklärt wurden, und wei-

tere Fragen, die in der Praxis immer wieder zu Unsicherheiten Anlass geben, sollen jedoch gesetzlich geregelt werden. Damit kann dem berechtigten Anliegen der Praxis nach mehr Klarheit ausreichend Rechnung getragen werden (vgl. neue Bestimmungen unter «B. Verfahren vor der KESB», §§ 44 ff. EG KESR). Angepasst und erweitert werden soll ferner der in § 45 Abs. 1 EG KESR enthaltene Katalog von Entscheiden, die von einem einzelnen Mitglied der KESB gefällt werden können. Zudem sollen zusätzliche Grundsätze zur Erhebung der Gebühren ins Gesetz aufgenommen werden. Dies liegt im Interesse einer einheitlicheren Handhabung des Ermessens und stärkt die Rechtssicherheit. Schliesslich soll die Kostenlosigkeit von Kindesschutzverfahren (ohne zwischen den Elternteilen streitige Kinderbelange, z. B. über die Anteile an der Betreuung der Kinder) geregelt werden (Neuregelung von § 60 EG KESR, vgl. insbesondere §§ 60b und 60c E-EG KESR).

4. Rechtsmittelzug

Das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (KESR) ist formell Bundeszivilrecht, wird aber rechtstheoretisch materiell dem öffentlichen Recht zugeordnet, da es sich bei vielen Bestimmungen um staatliche Eingriffe in die Persönlichkeit handelt (vgl. dazu im Einzelnen Daniel Steck, in: Andrea Büchler/Christoph Häfeli/Audrey Leuba/Martin Stettler [Hrsg.], FamKomm Erwachsenenschutz, Bern 2013, Vorbem. zu Art. 443–450g N. 6 mit zahlreichen Hinweisen [nachfolgend «FamKomm Erwachsenenschutz»]). 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 vorsehen (Lorenz Droese, in: Thomas Geiser/Christiana Fountoulakis [Hrsg.], Basler Kommentar, Zivilgesetzbuch I, 7. Aufl., Basel 2022, Art. 450 N. 15 mit weiteren Hinweisen [nachfolgend «BSK ZGB I»]). Sofern sich das kantonale Recht mit einer einzigen gerichtlichen Beschwerdeinstanz begnügt, muss es sich um ein oberes kantonales Gericht handeln (Art. 75 Abs. 2 Bundesgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005 [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 im geltenden Recht ein zweistufiges Beschwerdeverfahren im Bereich des KESR. Diese Rechtsmittelordnung hat zur Folge, dass sich innerkantonal insgesamt drei Instanzen mit den Verfahren im KESR beschäftigen. Über Beschwerden im Zusammenhang mit Fürsorgerischen Unterbringungen (FU; Art. 426 ff. ZGB), die im Kanton Zürich überwiegend von einer Ärztin oder einem Arzt ange-

ordnet werden, entscheidet im Kanton Zürich in erster Instanz das Bezirksgericht (§ 62 EG KESR). Alle anderen von den KESB gefällten Entscheide im KESR (Art. 450 ZGB) beurteilen erstinstanzlich die Bezirksräte (§ 63 EG KESR). Zweitinstanzliche Beschwerdeinstanz ist stets das Obergericht (§ 64 EG KESR). Da es sich beim KESR um formelles Bundeszivilrecht handelt, ist Art. 76 Abs. 1 der Kantonsverfassung (KV; LS 101) massgebend. Diese Bestimmung sieht vor, dass das Gesetz in begründeten Fällen vom doppelten Rechtsmittelzug abweichen kann, wenn das Bundesrecht die Beurteilung durch eine einzige kantonale Instanz zulässt. Eine Ausnahme vom doppelten innerkantonalen Rechtsmittelzug ist vor allem dann begründet, wenn das Bedürfnis nach einem einfachen und raschen Verfahren überwiegt. Diese Voraussetzung ist vorliegend 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 sehr grosses Interesse an einer schnellen Klärung der Rechtslage. Dasselbe Interesse haben auch die Beistandspersonen. Mehrstufige Rechtsmittelverfahren nehmen notwendigerweise mehr Zeit (in der Regel mehrere Monate) in Anspruch. So ergab eine Auswertung der Entscheide, die das Obergericht der Aufsichtsbehörde im Kindes- und Erwachsenenschutz für 2019 (sowie für 2022–2024) zustellte, eine durchschnittliche Verfahrensdauer von 235 Tagen vor dem Bezirksrat (2022–2024: durchschnittlich 159 Tage) und von 55 Tagen vor dem Obergericht (2022–2024: durchschnittlich 51 Tage). Die Daten geben zwar nur einen begrenzten Zeitraum wieder. Zudem hat die Auswertung nicht die Qualität einer Studie. Gleichwohl geben die ermittelten Werte Anhaltspunkte für den Umfang der Verfahrensdauer der vor den beiden Rechtsmittelinstanzen hängigen Beschwerdeverfahren:

Im Vergleich zu 2019 hat sich die durchschnittliche Verfahrensdauer vor dem Bezirksrat 2022–2024 zwar erheblich verkürzt. Sie beläuft sich aber nach wie vor auf gut fünf Monate. Auch dauerten die Rechtsmittelverfahren im Kindesschutz bis zum Entscheid des Obergerichts in knapp 70% der Fälle mehr als 200 Tage (Erwachsenenschutz: 55%). Rund 39% der Rechtsmittelverfahren im Kindesschutz dauerten gar über 300 Tage (20% gar über 400 Tage, also länger als ein Jahr). Zu bedenken ist, dass diese Zahlen nur das Rechtsmittelverfahren erfassen und das erstinstanzliche Verfahren vor der KESB noch nicht miteingerechnet ist. Insbesondere bei der Regelung von Kinderbelangen sind derart lange Verfahren bis zu einem letztinstanzlichen kantonalen Entscheid problematisch: Unklare Verhältnisse können bei Kindern negative Auswirkungen haben, da Kinder ein anderes Zeitempfinden haben als Erwachsene. Zu denken ist etwa an eine von der KESB angeordnete Unterbringung in

einer Einrichtung, die nach länger dauerndem Rechtsmittelverfahren (nachdem der Bezirksrat den Entscheid der KESB noch geschützt hatte) vom Obergericht aufgehoben wird. Auch verändern sich die tatsächlichen Verhältnisse bei länger dauernden Beschwerdeverfahren häufig, sodass z. B. eingeholte Gutachten nicht mehr aktuell sind. Dies kann zu Rückweisungen an die Vorinstanz und von dieser an die KESB führen. Weiter besteht während lange dauernder Beschwerdeverfahren Rechtsunsicherheit, was für die Betroffenen, aber auch für eingesetzte Beistandspersonen unbefriedigend ist. 24 Kantone sehen deshalb seit 2013 einen einstufigen Rechtsmittelzug vor. Ein einstufiger Rechtsmittelzug gegen Entscheide der KESB, einer (inter)kommunalen Behörde, an ein oberes kantonales Gericht ist zwar aussergewöhnlich. Die KV steht dem jedoch nicht entgegen. Die Vorlage sieht deshalb, entsprechend der Reglung in der überwiegenden Mehrheit der Kantone und trotz kritischer Rückmeldungen zur Vernehmlassungsvorlage, den einstufigen Instanzenzug vor. Dieser führt von den KESB direkt an das Obergericht (Anpassungen von §§ 39 und 50 GOG sowie §§ 63 und 64 EG KESR; vgl. zum Vernehmlassungsergebnis und zu dessen Bewertung im Einzelnen E.3).

Kein einstufiger Rechtsmittelzug ist für die FU-Verfahren anzuordnen. Dieser soll weiterhin über das Bezirksgericht und das Obergericht verlaufen, da diesbezüglich kein Handlungsbedarf besteht. 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 allgemein 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, an das Obergericht weitergezogen werden. Damit drängt sich eine Änderung des Rechtsmittelzugs im Bereich der FU nicht auf (Normkonzept, S. 16).

5. Perimeter der Berufsbeistandschaften im Erwachsenenschutz (Angleichung an jene der KESB)

Auf Bundesebene befasst sich einzig Art. 400 ZGB mit allgemeinen Anforderungen an die Beistandspersonen. Die KESB muss danach als Beistandsperson eine natürliche Person ernennen, die folgende Voraussetzungen erfüllt: Sie muss für die vorgesehenen Aufgaben geeignet sein und die dafür erforderliche Zeit einsetzen können. Schliesslich muss sie

in der Lage sein, die Aufgabe selbst wahrzunehmen. Damit liegt es in der Kompetenz der Kantone, Regelungen zur Organisation der Berufsbeistandschaften zu erlassen. § 20 EG KESR verlangt lediglich, dass die Gemeinden genügend Berufsbeistandspersonen zur Verfügung stellen müssen. Im Kindesschutz sind die Berufsbeistandschaften, mit Ausnahme der Stadt Zürich, kantonal organisiert. In der Regel führen Berufsbeiständinnen und -beistände der regionalen Kinder- und Jugendhilfezentren (kjz) die Massnahmen (vgl. dazu § 17 Abs. 1 lit. b und f Kinder- und Jugendhilfegesetz vom 14. März 2011 [KJHG; LS 852.1] sowie § 8 Abs. 2 lit. a–d KJHG für die vier kantonalen Jugendhilferegionen sowie lit. e zur Jugendhilferegion der Stadt Zürich). Damit ist es den Gemeinden überlassen, wie sie sich für die Aufgabenerfüllung im Erwachsenenschutz organisieren. Sie können diese Aufgabe allein oder gemeinsam mit anderen erfüllen. Heute unterscheiden sich die Form der Trägerschaft, die Anzahl Dienste wie auch die Grösse der einzelnen Berufsbeistandschaften in den 13 KESB-Kreisen stark (Schlussbericht Evaluation, S. 98). Im Kanton Zürich gab es Ende Juni 2025 24 Berufsbeistandschaften mit unterschiedlichster Trägerschaft. Knapp die Hälfte der Berufsbeistandschaften werden von einer politischen Gemeinde, deren sieben von Zweckverbänden geführt. Fünf sind im Sitzgemeindemodell organisiert. Schliesslich gibt es je eine interkommunale Anstalt und eine einfache Gesellschaft. Die Grössen dieser Berufsbeistandschaften unterscheiden sich ebenfalls stark. Sie reichen von einem Perimeter, der gut 4000 Einwohnerinnen und Einwohner umfasst, bis zu einem, der für mehr als 400 000 Einwohnerinnen und Einwohner zuständig ist. Pro KESB sind bis zu vier Berufsbeistandschaften im Erwachsenenschutz involviert. Bei den KESB führt dies zu einem erheblichen Mehraufwand. Als herausfordernd erweisen sich insbesondere die verschiedenen Schnittstellen und deren Pflege, Absprachen in Bezug auf Abläufe sowie die Gewährleistung einer gewissen Einheitlichkeit. Die eher grosse Anzahl von Berufsbeistandschaften und zum Teil kleine Perimeter führen dazu, dass ein Umzug der betroffenen Person selbst innerhalb eines KESB-Kreises oft einen Wechsel der Mandatsperson erfordert. Abgesehen davon, dass dies einen erheblichen Mehraufwand bei den mit dem Mandat befassten Stellen (KESB und 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. Diese Einschätzung stimmt auch mit den schweizweiten Empfehlungen zur Organisation von Berufsbeistandschaften der Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES) vom Juni 2021 überein. Diese sehen insbesondere vor, dass das Einzugsgebiet der Berufsbeistandschaft idealerweise mit jenem der KESB übereinstimmt. Grössere Einzugsge-

biete hätten sich in der Praxis bewährt und würden als Chance betrachtet, um den stetig steigenden Anforderungen an die Führung von komplexen Beistandschaften gerecht zu werden.

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 ausreichen (Art. 388 ff. ZGB, insbesondere Art. 391 ZGB). Dies stellt hohe fachliche und persönliche Anforderungen an die Beistandsperson. Für komplexere und zeitaufwendige Mandate werden deshalb grundsätzlich Berufsbeistandspersonen eingesetzt. Die KOKES hat auch zur Ernennung geeigneter Beistandspersonen Empfehlungen publiziert (vgl. Empfehlungen der KOKES zur Ernennung von geeigneten Beistandspersonen vom 29. November 2024, kokes.ch/application/files/8517/3826/8821/KOKES_-_Empfehlungen_geeignete_Beistandsperson.pdf [nachfolgend «KOKES-Empfehlungen geeignete Beistandspersonen»]). Darin geht es insbesondere um die Frage, in welchen Fällen mit welcher Begründung eine private Beistandsperson, eine Fachbeistandsperson oder eine Berufsbeistandsperson ernannt wird. Ziel ist es, die hilfsbedürftige Person bestmöglich zu unterstützen. So werden verschiedene Fallkonstellationen ausgeschieden, in denen keine privaten Beistandspersonen ernannt werden sollen (vgl. KOKES-Empfehlungen geeignete Beistandspersonen, Ziff. 8.2). Die Evaluation hat ergeben, dass die Berufsbeistandspersonen häufig überlastet sind, was sich u. a. in einer unbefriedigenden Erreichbarkeit zeigt (Schlussbericht Evaluation, S. 10, 103 f., 150 ff.). Dem kann mit Supportleistungen, wie etwa einem Rechtsdienst oder Administration, entgegengewirkt werden. Diese Leistungen wie auch Stellvertretungen bei Abwesenheiten sind bei kleinen Berufsbeistandschaften kaum vorgesehen bzw. organisierbar. Der gegenwärtige Zustand hat deshalb verschiedene Mängel.

Gemäss Evaluation läge eine Empfehlung zur gesetzlichen Verankerung einer Mindestgrösse von Berufsbeistandschaften im Erwachsenenschutz nahe. 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 festgesetzt werden. Eine Vergrösserung der Perimeter kann am zielführendsten erfüllt werden, wenn die KESB-Kreise mit den Perimetern der Berufsbeistandschaften übereinstimmen. Dies vermindert die Schnittstellen zwischen Berufsbeistandschaften und KESB weitestgehend: Das Gebiet der auftraggebenden Behörde (KESB) stimmt mit jenem der auftragnehmenden Organisation (Berufsbeistandschaft) überein. Diese Lösung wird in die Vorlage aufgenommen, mit einer Ausnahme für KESB-Kreise, die mehrere Bezirke umfassen (§ 19a Abs. 3 E-EG KESR, vgl. auch E.4). Diese Regelung erfüllt einerseits

die Empfehlungen der KOKES hinsichtlich der anzustrebenden Deckungsgleichheit der beiden Perimeter (Empfehlungen der KOKES zur Organisation von Berufsbeistandschaften vom 18. Juni 2021, S. 5, kokes.ch/application/files/2716/2814/0146/KOKES_Empfehlungen_Berufsbeistandschaften.pdf) und setzt anderseits eine von der Evaluation zur Prüfung empfohlene Massnahme um (vgl. dazu Schlussbericht Evaluation, S. 151 f.).

6. Führung und Aufbewahrung von Akten der Beistandspersonen

Das Bundesrecht regelt die Aktenführung durch die Beistandspersonen lediglich für die Vermögensverwaltung: Gemäss der Verordnung vom 23. August 2023 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 (Art. 11 Abs. 1 VBVV). Zusätzlich ist im Kanton Zürich die Aktenführung bzw. Informationsverwaltung und Archivierung im Gesetz über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 (IDG; LS 170.4), im Archivgesetz vom 24. September 1995 (LS 170.6) sowie in den dazugehörigen Verordnungen geregelt. 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 § 6 des Archivgesetzes führen die Gemeinden und selbstständigen Anstalten eigene Archive. Für sämtliche öffentlichen Organe und folglich auch für die Beistandspersonen gilt die allgemeine Bestimmung gemäss § 5 Abs. 1 IDG, wonach öffentliche Organe ihre Informationen so verwalten müssen, dass ihr Handeln nachvollziehbar ist und die Rechenschaftsfähigkeit gewährleistet ist. Anfang 2020 trat die Verordnung über die Informationsverwaltung und -sicherheit vom 3. September 2019 (IVSV; LS 170.8) in Kraft, welche die Verwaltung von Informationen für öffentliche Organe detailliert festgelegt. § 7 Abs. 1 IVSV sieht vor, dass öffentliche Organe ihre Dossiers in elektronischer Form führen, «soweit dies möglich und wirtschaftlich ist». Daneben bestehen für verschiedene Bereiche besondere rechtliche Vorgaben. Das EG KESR enthält eine Regelung zur Aktenführung und Aufbewahrung im Kindes- und Erwachsenschutzbereich. Diese Regelung bezieht sich ausschliesslich auf die Mitarbeitenden der KESB und nicht auch auf jene der Berufsbeistandspersonen und der PriMa. In der Evaluation hat sich ergeben, dass eine Mehrheit der KESB und der Berufsbeistandschaften die elektronische Führung und Aufbewahrung ihrer Akten bevorzugt (Schlussbericht Evaluation, S. 94). Da die Akten der Beistandspersonen besondere Personendaten enthalten, liegt die sichere Aufbewahrung und auch die langfristige Erhaltung im Interesse der Betroffenen. Der Regelungsbedarf ist damit ausgewiesen.

Zu berücksichtigen sind bei einer Regelung die laufenden Digitalisierungsvorhaben in diesem Bereich:

– Am 20. Dezember 2024 haben die eidgenössischen Räte das Bundesgesetz über die Plattformen für die elektronische Kommunikation in der Justiz (BEKJ; BBl 2025 19) beschlossen. Dieses Gesetz bildet die rechtliche Grundlage für den elektronischen Rechtsverkehr und die elektronische Akteneinsicht via die sichere Plattform «justitia.swiss» sowie für die Gründung der öffentlich-rechtlichen Körperschaft, die diese Plattform betreiben und weiterentwickeln wird. Ziel ist die Digitalisierung der Schweizer Justiz. Mit dem Erlass wird auch die Zivilprozessordnung geändert und die elektronische Kommunikation und Aktenführen geregelt (Art. 128a ff. nZPO). Zudem wird Art. 450f ZGB geändert. Der neue Abs. 1 erklärt die Bestimmungen der ZPO über die elektronische Kommunikation und über die elektronische Aktenführung für die KESB unmittelbar anwendbar (vgl. zum Ganzen Botschaft des Bundesrates vom 15. Februar 2023 zum Bundesgesetz über die Plattformen für die elektronische Kommunikation in der Justiz, in: BBl 2023 679). Der Erlass dürfte in zwei Schritten – 2025 (Bestimmungen über die öffentlich-rechtliche Körperschaft) und frühestens 1. Juli 2026 (übrige Bestimmungen) in Kraft treten. Sache der Kantone wird es sein, das Datum festzulegen, ab dem die Verfahren zwingend über eine Plattform nach dem BEKJ abgewickelt werden müssen. Dieses Datum darf frühestens ein Jahr (voraussichtlich 2027) und längstens fünf Jahre nach der Inkraftsetzung (voraussichtlich 2031) liegen (vgl. Art. 37 Abs. 1 BEKJ).
– Der Kantonsrat hat am 30. Oktober 2023 eine Änderung des Verwaltungsrechtspflegegesetzes betreffend elektronische Verfahrenshandlungen beschlossen (Vorlage 5853). Mit der Gesetzesrevision werden die rechtlichen Grundlagen für einen rechtsverbindlichen, medienbruchfreien elektronischen Geschäftsverkehr mit und unter den öffentlichen Organen des Kantons geschaffen. In § 4c nVRG wird neu die elektronische Aktenführung vorgesehen. Unterschriftsbedürftige Eingaben sind mit einer qualifizierten elektronischen Signatur zu versehen. Die Bestimmungen gelten (wie alle Bestimmungen zum Verwaltungsverfahren) für die Verfahren vor den Verwaltungsbehörden der Gemeinden, der Bezirke und des Kantons, soweit nicht abweichende Vorschriften bestehen (§ 4 VRG). Die neuen Bestimmungen werden zusammen mit der dazugehörigen Verordnung am 1. Januar 2026 in Kraft treten (ABl 2024-07-12). Zu ergänzen ist, dass für die Pflicht zur elektronischen Aktenführung eine Übergangsfrist von zwei Jahren vorgesehen ist (Übergangsbestimmung zur Änderung vom 30. Oktober 2023 Abs. 2).

Wie vorn ausgeführt (vgl. B.4), handelt es sich beim Kindes- und Erwachsenenschutz formell um Bundeszivilrecht. Das Verwaltungsverfahrensrecht findet keine Anwendung (Art. 450 f. ZGB und § 40 EG KESR). Die Anwendung des revidierten Verwaltungsverfahrensrechts gemäss Vorlage 5853 wäre folglich systemfremd und kommt für die KESB und die Rechtsmittelinstanzen von vornherein nicht infrage. Demgegenüber werden die Bestimmungen der ZPO, die mit dem BEKJ geändert werden, für die KESB direkt anwendbar sein (Art. 450f Abs. 1 ZGB in der Fassung gemäss BEKJ). Da für alle Instanzen im Kindes- und Erwachsenenschutzverfahren dieselben Regeln für die Übermittlung und Kommunikation gelten müssen und die Bestrebungen auf Bundesebene bereits weit fortgeschritten sind, erscheint der Erlass einer umfassenden kantonalen Regelung bis zum Inkrafttreten der neuen bundesrechtlichen Grundlage für die Digitalisierung des Justizverfahrens nicht als sinnvoll. Eine Bestimmung zur digitalen Archivierung der Akten der KESB könnte zwar ins EG KESR aufgenommen werden. Weiter wäre es möglich, die Aufbewahrung und Archivierung entsprechend den Vorgaben des nVRG zu regeln. Der Erlass einer umfassenden kantonalen Regelung für eine verhältnismässig kurze Übergangszeit erscheint nicht als sinnvoll, da die Arbeiten am BEKJ abgeschlossen sind und das Gesetz in absehbarer Zeit in Kraft treten wird. Von entsprechenden Regelungen ist deshalb abzusehen.

Schwieriger zu beurteilen ist die Situation bei den Beistandspersonen. Unter den Begriff des Verwaltungsverfahrens im Sinne von §§ 4–31 VRG fallen drei mögliche Verfahrensabschnitte, nämlich das erstinstanzliche nicht streitige Verwaltungsverfahren, das Einspracheverfahren (§ 10b VRG) und das Rekursverfahren (§§ 19–28a VRG). Das nicht streitige Verwaltungsverfahren, das in erster Linie in den §§ 4a–17 VRG geregelt ist, betrifft den Abschnitt des Verfahrens vor einer Verwaltungsbehörde, der mit der Vorbereitung einer erstinstanzlichen Anordnung beginnt und mit dem Erlass dieser Anordnung endet. Demgegenüber legt das materielle Verwaltungsrecht Inhalt und Umfang des Verwaltungshandelns fest und regelt Rechte und Pflichten zwischen den Einzelnen und dem Gemeinwesen (vgl. Martin Bertschi/Kaspar Plüss, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. Aufl., Zürich 2014, Vorbemerkungen zu §§ 4–31, Rz. 4). Die Beistandspersonen werden zwar von den KESB ernannt. Diese erteilen ihnen mit dem Errichtungsentscheid den Auftrag zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben, der sich auf formelles Zivilrecht stützt. Die Natur des Rechtsverhältnisses zwischen Beistandsperson und betroffener Person ist in der Literatur wenig bearbeitet. Trotz behördlich angeordneter Massnahme besteht ein auftragsähnliches Ver-

hältnis (Christoph Häfeli, in: FamKomm Erwachsenenschutz, Art. 408 N. 2). Nichtsdestotrotz ist zu beachten, dass die Beistandspersonen aufgrund der Ernennung durch die KESB ein Amt ausüben (Kurt Affolter, in: BSK ZGB I, Art. 408 N. 13). Sie nehmen eine öffentliche Funktion wahr und tragen neben der Wahrung der privaten Interessen der betroffenen Person auch zur Erfüllung sozialstaatlicher öffentlicher Interessen bei (Matthias Mauchle, Das Rechtsverhältnis zwischen dem Beistand und der Erwachsenenschutzbehörde, Diss., Zürich/St. Gallen 2019, Rz. 627). Ein Teil der Lehre vertritt die Auffassung, dass die Beistandsperson als Dienerin des Staates handle (Philippe Meier, Droit de la protection de l'adulte, 2. Aufl., Zürich 2022, N. 1016). Zudem ist trotz grundsätzlich verhältnismässig weitgehender Autonomie der Beistandsperson von einem Hierarchieverhältnis zwischen KESB und Beistandsperson auszugehen (Matthias Mauchle, a. a. O., Rz. 496, und insbesondere FN 1180). Insofern weist das Verhältnis zwischen der Beistandsperson und der betroffenen Person trotz auftragsähnlicher Natur auch Elemente auf, die dem Verwaltungsrecht zuzuordnen sind. Wichtiger als diese Frage ist aber, dass die Beistandspersonen im Gegensatz zu den KESB keine Verfahren, sondern Massnahmen führen. Weiter erlassen sie in der Regel keine formellen Verfügungen. Die Regelungen gemäss BEKJ sowie VRG passen demnach für die Kernfunktion der Beistandspersonen, der Führung von Massnahmen, nicht. Damit rechtfertigt sich der Erlass besonderer Bestimmungen für die Führung und Aufbewahrung der Beistandsakten. Zusammenfassend sollen die folgenden Regelungen erlassen werden (neue §§ 18a–18c E-EG KESR):

– Elektronische Führung und Aufbewahrung der Akten der Berufsbeistandspersonen,
– Aufbewahrungsfristen von Akten der Berufsbeistandspersonen und der PriMa nach abgeschlossener Massnahme,
– Aufbewahrungsort für Akten der PriMa nach abgeschlossener Massnahme.

7. Optimierung der Staatshaftung

Wer im Rahmen der behördlichen Massnahmen des Kindes- und 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. Der Kanton nimmt dabei jedoch regelmässig Regress auf die für den Schaden verantwortliche Gemeinde, Trägerschaft oder Anstalt. Dieses Verfahren soll insbesondere für die Fälle vereinfacht werden, in denen Versicherungen beteiligt sind. Zu diesem Zweck soll

§ 18b des Haftungsgesetzes vom 14. September 1969 (LS 170.1) angepasst werden: Gemeinden sowie interkommunale Anstalten und Zweckverbände sollen solidarisch haftbar erklärt werden, wenn der Kanton aufgrund besonderer Gesetzesbestimmungen (im vorliegenden Fall Art. 454 ZGB) für Schäden haftet, die durch ihre Angestellten oder Hilfspersonen verursacht wurden. Die Rechtsunterworfenen können also weiterhin vorab auf den Kanton greifen. Zusätzlich steht ihnen aber ein weiteres Haftungssubjekt zur Verfügung.

8. Verwendung der AHV-Nummer durch die KESB

Seit der Revision vom 18. Dezember 2020 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG; SR 831.10), in Kraft seit 1. Januar 2022, dürfen verschiedene Behörden die AHV-Nummer systematisch verwenden. KESB, die in der Form eines Zweckverbands oder einer Anstalt organisiert sind, fallen nicht unter Art. 153c Abs. 1 Bst. a Ziff. 4 AHVG. Um auch ihnen die systematische Verwendung der AHV-Nummer zu ermöglichen, ist eine entsprechende Rechtsgrundlage zu schaffen (§ 74b E-EG KESR).

C. Auswirkungen

1. Private

Verschiedene Bestimmungen sollen Verbesserungen für die betroffenen Personen bringen:

- Die Anpassungen beim Verfahren führen zu einer Vereinfachung und zu mehr Rechtssicherheit, was im Sinne der hilfsbedürftigen Personen und der weiteren Akteurinnen und Akteure im KESR ist (insbesondere KESB-Mitarbeitende, Anwaltschaft, Beistandspersonen). Die (teilweise) Kostenlosigkeit der Kindesschutzverfahren dient zudem der besseren Akzeptanz von Kindesschutzmassnahmen und damit dem Kindeswohl.
- Der Verzicht auf einen zweistufigen Instanzenzug führt zu einer Beschleunigung streitiger Verfahren und dient damit den betroffenen Personen und den eingesetzten Beistandspersonen.
- Die Vergrösserung der Perimeter und die damit verbundene Vermeidung unnötiger Schnittstellen führen zu mehr Effizienz.
- Die Vorschriften zur Aktenaufbewahrung schliesslich dienen der Rechtssicherheit und dem Anspruch der betroffenen Personen nach ausreichendem Datenschutz.

2. Gemeinden

Verschiedene Bestimmungen haben Auswirkungen auf die Gemeinden:

– Die neuen Bestimmungen bei der Zusammensetzung der KESB soll den Trägerschaften die Besetzung der Stellen der Behördenmitglieder vereinfachen.
– Eine Reorganisation der Perimeter bedingt einen initialen finanziellen Aufwand (sogenannter Transformationsaufwand). Eine Bezifferung dieses Aufwands ist dabei kaum möglich. Grössere Einheiten können eine innerbetriebliche Aufgabenteilung vorsehen (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.

  Zurzeit stimmen die Perimeter von sieben Berufsbeistandschaften mit den KESB-Kreisen überein (Stand Ende Juni 2025). Deren Aufwand pro Mandat (ohne Stadt Zürich) betrug 2020 zwischen Fr. 2945 und Fr. 4200 bzw. zwischen Fr. 22 und 42 pro Einwohnerin und Einwohner. Die Zahlen aus den Jahresrechnungen der jeweiligen Organisationseinheiten zum Aufwand sind jedoch mit gewissen Unsicherheiten behaftet. Anhand der Jahresrechnung konnten die Gesamtkosten nicht im Detail ermittelt werden. Zudem erfüllen die Organisationseinheiten in der Regel 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, sich je nach geografischer Lage verhältnismässig stark unterscheiden können (unterschiedliche Immobilienpreise und Löhne).
– Zu den allfälligen Mehrkosten der Kostenlosigkeit der Kindesschutzverfahren fällt Folgendes in Betracht: In den fraglichen Verfahren vor der KESB kommen die betroffenen Eltern in der Regel in den Genuss der unentgeltlichen Rechtspflege. Die Bewirtschaftung entsprechender Nachzahlungsverpflichtungen führt erfahrungsgemäss nur selten zum Erfolg. Abgesehen davon sind sie mit grossem Aufwand verbunden. Die Kostenlosigkeit dieser Verfahren führt damit insgesamt kaum zu wesentlichen Mehrkosten (vgl. dazu auch Normkonzept, S. 13). Da die Darstellung einer detaillierten Gesamtübersicht zu den Mehrkosten der Kostenlosigkeit der Kindesschutzverfahren überdies mit einem grossen Erhebungsaufwand verbunden wäre, wird darauf verzichtet.

– Die Umstellung auf eine elektronische Aktenführung bzw. Informationsverwaltung bei den Berufsbeistandschaften wird für die entsprechenden Trägerschaften zu Kosten führen. Dabei werden für die einzelnen Trägerschaften je nach Ausgangssituation unterschiedlich hohe Kosten anfallen. Den zusätzlichen Kosten sind die Kosten für Räumlichkeiten und Material gegenüberzustellen, die nach der Umstellung für die physische Aktenaufbewahrung wegfallen oder nur noch in geringerem Mass nötig sein werden. 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 gewährleistet, für zwölf Arbeitsplätze mit einmaligen Kosten von rund Fr. 20000 zu rechnen. In diesem Betrag nicht enthalten sind allerdings die Kosten für Betrieb und Unterhalt der revisionssicheren Software sowie jene für das Scannen der Akten. Ebenfalls nicht enthalten sind die Kosten für die aufgewendeten internen personellen Mittel. 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 Mittel infolge Effizienzsteigerung zu veranschlagen. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Digitalisierung unumgänglich ist und diese Kosten früher oder später ohnehin anfallen werden.

3. Kanton

Mit dem einstufigen innerkantonalen Rechtsmittelzug von den KESB direkt an das Obergericht fallen Mehrkosten an. Bei der nachfolgenden Schätzung wird davon ausgegangen, dass sich die Zahl der Rechtsmittelverfahren nicht verändert und folglich damit zu rechnen ist, dass das Obergericht im Bereich der Beschwerden betreffend Kindes- und Erwachsenenschutz rund fünfmal mehr Verfahren führen muss (428 gegenüber 83 Verfahren [Stand 2023]). Die Arbeitsbelastung in diesem Bereich wird also aufgrund der zusätzlichen Fälle etwa um den Faktor 5 zunehmen. Heute setzt das Obergericht gemäss seinen Erhebungen im Jahr 2021 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 vor-

aussetze, 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 und der Beibehaltung der bisherigen Praxis der Aufgabenteilung zwischen Oberrichterinnen/-richtern und Gerichtsschreiberinnen/-schreibern ist nach dessen Schätzungen mit insgesamt mindestens 700 zusätzlichen Stellenprozenten für Oberrichterinnen und -richter zu rechnen. Neben dem zusätzlichen Fallvolumen muss auch berücksichtigt werden, dass die einzelnen Fälle wohl etwas aufwendiger werden, da sie nicht bereits durch eine erste Rechtsmittelinstanz (Bezirksrat) bearbeitet worden sind. 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. 354600 auszugehen (Lohnklasse 29, Lohnstufe 23; vgl. Beschluss des Kantonsrates über die Festsetzung der Besoldungen der Mitglieder des Obergerichts vom 22. April 1991 [LS 212.83] in Verbindung mit Anhang 2 der Vollzugsverordnung zum Personalgesetz vom 19. Mai 1999 [VVO; LS 177.111]; einschliesslich Zuschlag von 24% für Sozialversicherungs- und Pensionskassenbeiträge des Arbeitgebers) und für die Gerichtsschreiberinnen und -schreiber von einem solchen von rund Fr. 155000 (Lohnklasse 19, Lohnstufe 12; vgl. VVO; einschliesslich Zuschlag von 24% für Sozialversicherungs- und Pensionskassenbeiträge des Arbeitgebers). Insgesamt ist damit beim Obergericht aufgrund der Schätzungen von zusätzlichen jährlichen Lohnkosten von rund 3,025 Mio. Franken auszugehen. Nicht berücksichtigt sind dabei die Infrastrukturkosten, die noch hinzukommen werden. Diesen Mehrkosten beim Obergericht sind Einsparungen bei den Bezirksräten entgegenzustellen. Dabei ist festzuhalten, dass bei den Bezirksratspräsidentinnen und -präsidenten kaum Stellenprozente eingespart werden können. Eine Stellenreduktion ist bei den Juristischen Sekretärinnen und Sekretären der Bezirksräte möglich (für eine 100%-Stelle rund Fr. 157500). Es wird geschätzt, dass mindestens vier Stellen Juristische Sekretärinnen und Sekretäre eingespart werden können, wobei angesichts der hohen Belastung der Bezirksratsschreiberinnen und -schreiber sowie der Juristischen Sekretärinnen und Sekretäre der Bezirksräte in anderen Bereichen nicht von einer Einsparung von mehr Stellen auszugehen ist. Damit dürften sich die Nettomehrkosten bei den Lohnkosten auf rund 2,35 Mio. Franken pro Jahr belaufen. Festzuhalten ist, dass der genaue Stellenbedarf und die daraus erfolgenden Mehrkosten Gegenstand des Budgetantrags des Obergerichts vor der Inkraftsetzung der Änderung sein werden, über den der Kantonsrat dannzumal zu befinden haben wird.

Demgegenüber führt die Anpassung des Haftungsgesetzes wohl zu kleineren Effizienzgewinnen.

D. Regulierungsfolgeabschätzung

Die anzupassenden Bestimmungen des EG KESR betreffen vorab öffentliche Organe und Private. Unternehmen werden weder Handlungspflichten auferlegt noch Auflagen gemacht, die ihren administrativen Aufwand erhöhen. Eine Regulierungsfolgeabschätzung ist nicht erforderlich.

E. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

1. Zusammensetzung der KESB

In der Vernehmlassung war unbestritten, dass der KESB auch künftig Mitglieder mit Fachwissen in den Bereichen Recht und Soziale Arbeit angehören sollen. Eine grosse Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden begrüsst, dass die sogenannte «dritte Disziplin», die sich aus den Bereichen Pädagogik, Psychologie, Gesundheit und Treuhandwesen zusammensetzt, nicht mehr zwingend in der KESB vertreten sein soll. Die Anpassung trage dem Fachkräftemangel Rechnung und erhöhe die Flexibilität.

Vereinzelt wird die geplante Regelung abgelehnt. Die Stadt Zürich bringt vor, dass die KESB teilweise über schwerwiegende Eingriffe entscheide, wobei unterschiedliche Aspekte zu berücksichtigen seien. Deshalb müsse die KESB auch künftig interdisziplinär zusammengesetzt sein. Auch die Ombudsstelle Kinderrechte Schweiz ist dieser Meinung. Die Kindesschutzkommission befürchtet Abstriche im Kindesschutz, weshalb die Disziplinen Pädagogik oder Psychologie zwingend vertreten sein sollten. Alternativ sei ein separater Spruchkörper für Kindesschutz mit diesen Disziplinen vorzusehen. Sollte beides nicht möglich sein, schlägt die Kindesschutzkommission im Sinne einer Verschärfung vor, dass die Disziplinen «in der Regel» vertreten sein sollten.

Die Interdisziplinarität ist Kernstück des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts und bleibt auch mit der geplanten Lockerung bestehen. Die Fachbereiche Recht und Soziale Arbeit sollen deshalb auch künftig zwingend in der KESB vertreten sein, und bei jedem Kollegialentscheid soll je ein Mitglied aus diesen Fachbereichen mitwirken müssen (§ 9 Abs. 1 EG KESR). Allerdings war die Besetzung der «dritten Disziplin» in der Vergangenheit schwierig, weshalb sich eine Öffnung aufdrängt. Es wird

auch künftig an den kommunalen Ernennungsorganen liegen, für eine möglichst breite Interdisziplinarität der KESB zu sorgen. Eine Verschärfung der Bestimmung mit «in der Regel» würde zu Auslegungsproblemen führen, weshalb dieser Vorschlag abgelehnt wird.

Die KESB-Präsidienvereinigung im Kanton Zürich (KPV) und der Zürcherische Anwaltsverband beantragen sodann, dass der Bereich Treuhandwesen weggelassen wird. Die KPV ist der Ansicht, dass es diese Kompetenz im Spruchkörper nicht brauche, da jedes Behördenmitglied bestimmte Entscheide in Einzelkompetenz fällen und Unterstützung in dieser Kompetenz auch von ausserhalb des Spruchkörpers beigezogen werden könne. Demgegenüber möchte die GLP, dass «öffentliches Finanzwesen» als weitere mögliche Disziplin aufgenommen wird. Die Disziplin Treuhandwesen ist heute bei mehreren KESB im Kanton Zürich im Spruchkörper vertreten. Ein Behördenmitglied mit Fachwissen in diesem Bereich kann zum Beispiel über Inventare und Rechnungsprüfungen in Einzelkompetenz entscheiden. Dies entlastet die anderen Behördenmitglieder, und sie können sich auf den Schutz von Kindern und Erwachsenen im eigentlichen Sinne konzentrieren. Zudem stellen sich vor allem im Erwachsenenschutz auch viele Fragen mit finanziellem Bezug, etwa bei Erbteilungen und der Vermögensverwaltung von verbeiständeten Personen. Insbesondere bei grösseren Behörden kann es deshalb sinnvoll sein, wenn diese Kompetenz im Spruchkörper vertreten ist. Da die Disziplin Treuhandwesen auch den Bereich «öffentliches Finanzwesen» abdeckt, drängt sich keine Änderung bei der Disziplin Treuhandwesen auf.

Eine grosse Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden befürwortet die Anpassungen und Präzisierungen bei den Ausbildungsvoraussetzungen in § 6 Abs. 2 und 3 E-EG KESR. Die politischen Parteien FDP und SVP sowie der Verband der Gemeindepräsidien des Kantons Zürich (GPV) und neun Gemeinden fordern, dass in der Disziplin Soziale Arbeit auch Personen ohne Studium, jedoch mit langjähriger Praxiserfahrung als Behörden- bzw. Ersatzmitglieder zugelassen werden. Die strengen beruflichen Voraussetzungen würden das Fachkräfteangebot verknappen und kostentreibend wirken. Die Forderung widerspricht dem Grundgedanken der Professionalität im KESR und ist deshalb abzulehnen. Für die Disziplin Soziale Arbeit soll künftig zwar ausdrücklich ein Bachelorabschluss vorausgesetzt werden. Dies entspricht der heutigen Praxis und die neue Bestimmung ist nur eine Präzisierung. Bezüglich der Disziplin Soziale Arbeit gibt es zudem keine Rekrutierungsprobleme. Zu ergänzen ist, dass die Übergangsfrist beim Erlass des EG KESR, die es Personen ohne Ausbildungsabschluss, aber mit fünfjähriger Erfahrung im KESR ermöglichte, während längstens fünf Jahren Mitglied einer KESB sein können, abgelaufen ist (§ 78 Abs. 1 EG KESR). Mindestens im Kanton Zürich können entsprechende Personen somit nicht mehr rekrutiert werden.

Die Kindesschutzkommission und die GLP kritisieren ferner die unterschiedlichen Anforderungen bei den Ausbildungsvoraussetzungen. Die GLP kritisiert die Bestimmungen als zu dicht und erachtet einen Bachelorabschluss für alle Fachbereiche als ausreichend. Die Kindesschutzkommission befürchtet, dass die Zusammenarbeit in der Behörde erschwert wird, wenn für die Disziplinen nicht gleichwertige Anforderungen gestellt werden. Sie begrüsst zwar, dass Weiterbildungen künftig anerkannt werden sollen. Die Formulierung biete aber zu viel Spielraum und die geeigneten Weiterbildungsabschlüsse müssten namentlich und verbindlich festgelegt werden. Von vereinzelten Vernehmlassungsteilnehmenden werden sodann Begriffe kritisiert, so z. B. der Begriff «Hochschule». Die geplanten Bestimmungen zu den Fachbereichen Recht und Soziale Arbeit bilden die heutige und bewährte Praxis ab. Die KESB müssen vermehrt schwierige rechtliche Fragen beantworten. Ein Bachelor in Recht vermittelt vor allem im Prozessrecht nur Grundwissen, weshalb er keine ausreichende Grundlage für die Tätigkeit in einer KESB ist. Ein Bachelor einer schweizerischen Hochschule in Sozialer Arbeit qualifiziert hingegen zu professionellen Tätigkeiten in allen Arbeits- und Berufsfeldern. Die Begriffe in § 6 Abs. 2 E-EG KESR orientieren sich sodann an der bundesrechtlichen Terminologie im Hochschulbereich (vgl. Bundesgesetz vom 30. September 2011 über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (vgl. Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz vom 30. September 2011 [HFKG; SR 414.20]). Eine ausdrückliche Nennung von Weiterbildungsabschlüssen wäre nicht stufengerecht und ist aufgrund des stetigen Wandels in der Bildungslandschaft abzulehnen. In der Vernehmlassungsvorlage war ausdrücklich der Master als möglicher Abschluss erwähnt. Mit Bezug auf diese Punkte drängt sich keine Anpassung der Vernehmlassungsvorlage auf. Die Kindesschutzkommission hat jedoch zu Recht darauf hingewiesen, dass Weiterbildungs- und Ausbildungsabschlüsse miteinander vermischt würden. Folgerichtig wird der Master nicht mehr in § 6 Abs. 2 lit. c Ziff. 2 E-EG KESR aufgeführt. Da Masterabschlüsse zu den Ausbildungsabschlüssen auf Tertiärstufe gehören, sind sie in § 6 Abs. 2 lit. c Ziff. 1 E-EG KESR enthalten. Eine Anpassung dieser Bestimmung ist nicht nötig.

2. Verfahrensordnung und Einzelzuständigkeit

Die punktuelle Anpassung der Verfahrensordnung wurde von einer grossen Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden begrüsst. Stellung genommen wurde insbesondere zu folgenden Punkten:

– Verzicht auf eine Gebührenverordnung: Wie bereits in der Vernehmlassung zum Konzeptentwurf wurde verschiedentlich erneut der Erlass einer detaillierten Gebührenverordnung gefordert. Die Festset-

zung von Gebühren ist immer Ermessenssache. Die Festlegung für alle möglichen Konstellationen ist deshalb nicht möglich und würde im Einzelfall zu stossenden Ergebnissen führen. Zudem handelt es sich bei den KESB um gerichtsähnliche Behörden. Diese sind als Fachbehörden in gleichem Masse wie die Gerichte in der Lage, die Gebühren nach pflichtgemässem Ermessen festzulegen (vgl. im Einzelnen Normkonzept, S. 11 f.). In Betracht zu ziehen ist sodann, dass es der Kantonsrat im Rahmen der Totalrevision des Gemeindegesetzes vom 20. April 2015 (GG; LS 131.1) ablehnte, dass der Regierungsrat nähere Regelungen zu den von Gemeindebehörden festzusetzenden Gebühren erlassen kann. In Anbetracht dieses Entscheids soll auch für die KESB keine detaillierte Gebührenverordnung erlassen werden. Ins Gesetz aufgenommen werden sollen jedoch die Grundlagen der Gebührenerhebung (§ 60c E-EG KESR).

– Kostenlosigkeit der Kindesschutzverfahren (§ 60 b Abs. 1 E-EG KESR): Jene Vernehmlassungsteilnehmenden, die sich in ihrer täglichen Arbeit unmittelbar mit Fragen des Kindesschutzes auseinandersetzen (KPV, Kindesschutzkommission), sprachen sich für die vorlegte Variante aus (integrale Kostenlosigkeit der Kindesschutzverfahren ohne thematische Einschränkung). Diese Auffassung vertraten auch weitere Teilnehmende (Stadt Zürich, Zürcher Anwaltsverband, Grüne sowie Demokratische Juristinnen und Juristen Zürich). Andere (Sozialkonferenz [SoKo], Städte Winterthur und Bülach) unterstützten den Hauptvorschlag, der die Kostenlosigkeit auf Kindesschutzverfahren gemäss Art. 307–311 ZGB beschränkt. Das Obergericht und einzelne Gemeinden lehnten sowohl den Hauptvorschlag als auch die Variante ab.

  Für die Kostenlosigkeit sämtlicher Kindesschutzverfahren spricht einerseits die Regelung im Kinder- und Jugendheimgesetz vom 27. November 2017 (KJG; LS 852.2): Die unterhaltspflichtigen Eltern müssen für die über diesen Erlass finanzierten ergänzenden Hilfen (§ 2 KJG) grundsätzlich keine Kosten tragen (§ 19 Abs. 1 KJG). Für dieses Vorgehen sprechen sodann die bessere Nachvollziehbarkeit für die Betroffenen sowie der Umstand, dass diese Regelung mehr Klarheit schafft. Diese Regelung gilt denn auch in verschiedenen anderen Kantonen. Folglich sollen künftig sämtliche Kindesschutzverfahren kostenlos sein (vgl. ausführlich zu den Gründen für diese Lösung Normkonzept, S. 12 f). Vorbehalten bleiben die zwischen den Elternteilen streitigen Kinderbelange, die gemäss § 60b Abs. 2 E-EG KESR weiterhin kostenpflichtig sein sollen.

Die Erweiterung der Einzelzuständigkeit stiess überwiegend auf Zustimmung. Lediglich eine Vernehmlassungsteilnehmerin äusserte sich insofern kritisch, als der Kindesschutz betroffen ist. Richtig ist, dass Kindesschutzverfahren anspruchsvoll sind und in aller Regel eine interdisziplinäre Herangehensweise erfordern. Eine Erweiterung der Ein-

zelzuständigkeit im Bereich des Kindesschutzes findet daher lediglich bei zwei Tatbeständen von geringer Tragweite statt (vgl. §§ 45 Abs. 1 lit. d, Teilsatz 2, und 45 Abs. 1 lit. i E-EG KESR).

3. Rechtsmittelverfahren

Mit der Anpassung des innerkantonalen Rechtsmittelzugs sollen die Entscheide der KESB unmittelbar vom Obergericht überprüft werden. Auch im Kanton Zürich sollen sich also künftig nur noch zwei Instanzen mit Entscheiden im Kindes- und Erwachsenenschutz befassen, wie dies in 24 anderen Kantonen der Fall ist. Die Rückmeldungen zu diesem Vorhaben sind uneinheitlich. Organisationen mit fachlichem Hintergrund (Kindesschutzkommission, KPV und SoKo) begrüssen einen einstufigen, innerkantonalen Rechtsmittelzug an das Obergericht. Diese Organisationen sind überzeugt, dass das Ziel der Vorlage, eine möglichst schnelle Streitbeilegung durch fachlich qualifizierte Behörden, nur mit einem einstufigen Rechtsmittelzug erreicht werden kann. Auch eine Mehrheit der an der Vernehmlassung teilnehmenden Gemeinden (insbesondere die grösseren Städte Winterthur und Uster) unterstützt die vorgeschlagene Änderung bzw. kritisiert sie nicht (Stadt Zürich). Von den Parteien unterstützt die GLP die Revision. Die Grünen teilen zwar die Kritik am bisherigen innerkantonalen Rechtsmittelzug mit den Bezirksräten als erster Instanz. Sie möchten jedoch diese durch das Bezirksgerichte ersetzen. Die SP äussert sich grundsätzlich positiv, möchte das Vorhaben aber unter Hinweis auf die Bestrebungen auf Bundesebene aus der vorliegenden Revision ausklammern.

Demgegenüber lehnen sowohl der GPV als auch die beiden betroffenen Rechtsmittelinstanzen, das Obergericht und die Bezirksräte (Vereinigung der Bezirksräte des Kantons Zürich, Statthalterkonferenz, Kollegium der Bezirksratsschreiberinnen und Bezirksratsschreiber), die vorgeschlagene Änderung ab. Sie machen insbesondere geltend, die Bezirksräte hätten jahrelange Erfahrung im Kindes- und Erwachsenenschutz und überdies habe sich die Verfahrensdauer vor den Bezirksräten seit einer 2019 vorgenommenen Pensenerhöhung bei den Bezirksratssekretärinnen und -sekretären verkürzt. Zudem könne die Professionalisierung der Bezirksräte durch die Voraussetzung einer juristischen Ausbildung der Bezirksratspräsidentinnen und -präsidenten verbessert werden. Das Obergericht lehnt eine Änderung beim innerkantonalen Rechtsmittelverfahren zusätzlich mit Hinweis auf den Prüfauftrag ab, den die eidgenössischen Räte dem Bundesrat erteilt haben. Der Bundesrat werde in diesem Zusammenhang auch die Schaffung von Familiengerichten prüfen. Das Ergebnis dieser Prüfung sei deshalb abzuwarten. Abgelehnt wird der Vorschlag auch von den politischen Parteien SVP, FDP und Mitte.

Im Rahmen der Konzeptarbeiten wurden als Alternative zu einem einstufigen innerkantonalen Rechtsmittelzug auch eine Verbesserung der fachlichen Kompetenz der Bezirksratspräsidien und ein Ersatz der Bezirksräte durch die Bezirksgerichte als erste, innerkantonale Rechtmittelinstanz geprüft (vgl. Vorbemerkungen zu § 39 GOG). Die Probleme des geltenden Rechtsmittelzugs (Bezirksrat als erste Beschwerdeinstanz ist eine Laienbehörde ohne fachliche Anforderungen an die Richterinnen und Richter, während ZGB und EG KESR fachliche Anforderungen an die Behördenmitglieder der KESB stellen; lange dauernde Verfahren als Folge von zwei innerkantonalen Rechtsmittelinstanzen; vgl. dazu im Einzelnen B.4) können jedoch nur mit einem einstufigen innerkantonalen Rechtsmittelzug an das Obergericht behoben werden. Nur so kann eine gute fachliche Qualität der Rechtsmittelbehörde und eine vor allem schnelle Erledigung der Rechtsmittelverfahren sichergestellt werden. Aus diesen Gründen haben sich auch 24 Kantone für einen einstufigen innerkantonalen Rechtsmittelzug entschieden. Die Ergebnisse des dem Bundesrat erteilten Auftrags, die Schaffung von Familiengerichten zu prüfen (vgl. dazu Postulat der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates vom 7. April 2022 betreffend Für ein Familiengericht [22.3380]), liegen mittlerweile vor: In seinem Bericht von Anfang Juni 2025 lehnt der Bundesrat die Schaffung von interdisziplinären Familiengerichten, wie sie der Kanton Aargau kennt, zwar aufgrund des erheblichen Eingriffs in die kantonale Organisationsautonomie ab. Er will jedoch die Zuständigkeiten zur Beurteilung von Kinderbelangen von sich trennenden Eltern vereinheitlichen. Im Vordergrund steht gemäss Bundesrat die Erweiterung der gerichtlichen Zuständigkeit auf die Regelung von Kinderbelangen bei nicht miteinander verheirateten Eltern. Dieses Vorhaben bedarf aber noch der vertieften Prüfung. Der Bundesrat will die Vernehmlassungsvorlage voraussichtlich Ende 2026 verabschieden (vgl. Bericht des Bundesrates vom 6. Juni 2025, Familiengerichtsbarkeit und Familienverfahren: Bestandesaufnahme und Reformvorschläge sowie die gleichentags veröffentlichte Medienmitteilung). Eine entsprechende Vorgabe würde demnach vorab die KESB betreffen. Das Obergericht wäre deshalb auch nach der Inkraftsetzung der Vorlage – wohl kaum vor 2040 – einzige innerkantonale Rechtsmittelinstanz. Eine Anpassung des Rechtsmittelzugs im Sinne der Vernehmlassungsvorlage bereits im heutigen Zeitpunkt wäre folglich nicht nachteilig.

Dem Kantonsrat wird deshalb, trotz der verhältnismässig grossen Zahl ablehnender Vernehmlassungseingaben, ein einstufiger innerkantonaler Rechtsmittelzug unterbreitet. Im Konzeptentwurf wurde vorgeschlagen, eine Variante mit der Festlegung von fachlichen Anforderungen an die Präsidentinnen und Präsidenten des Bezirksrates auszuarbeiten. Darauf wird verzichtet. Bereits heute verfügen nur eine Bezirksratspräsidentin und ein Bezirksratspräsident nicht über einen juris-

tischen Abschluss. Eine Anpassung des Bezirksverwaltungsgesetzes vom 10. März 1985 (LS 173.1) hätte somit lediglich eine vernachlässigbare Verbesserung zur Folge. Zudem wäre die Mehrheit der Mitglieder der Bezirksräte weiterhin Laiinnen und Laien.

4. Perimeter der Berufsbeistandschaften im Erwachsenenschutz (Angleichung an jene der KESB)

Die überwiegende Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden stimmt der Vorlage im Grundsatz zu. Ungefähr zwei Drittel davon würden jedoch die Aufnahme einer Ausnahmeregelung begrüssen. Ein Drittel aller Vernehmlassungsteilnehmenden (Gesellschaft der Gemeinden Bezirk Andelfingen, Buch a. I., Feuerthalen, Ossingen, Pfungen, Seuzach, Volken sowie der Zweckverband Erwachsenenschutz Winterthur-Land) erachtet den Perimeter im KESB-Kreis Winterthur-Andelfingen als zu gross. Eine Umsetzung wäre in zeitlicher und finanzieller Hinsicht unverhältnismässig und würde einen übermässigen Eingriff in die Gemeindeautonomie darstellen. Diese Vernehmlassungsteilnehmenden beantragen daher, die Ausnahme gemäss Konzeptentwurf beizubehalten, die es erlaubt, dass im Kreis Winterthur-Andelfingen weiterhin zwei Berufsbeistandschaften zulässig sind. Insofern fordern sie, § 19a E-EG KESR dahingehend zu ergänzen, dass Ausnahmen von der Übereinstimmung der Perimeter der Berufsbeistandschaften mit den KESB-Kreisen erlaubt sind.

Ein weiterer Drittel der Vernehmlassungsteilnehmenden (GPV, FDP und neun politische Gemeinden [Altikon, Dägerlen, Hinwil, Hochfelden, Niederglatt, Schlatt, Schöfflisdorf, Wiesendangen, Zell]) erachtet es als nicht ausnahmslos sinnvoll, in allen Regionen grössere Berufsbeistandschaften zu errichten, was zudem von den Betroffenen auch nicht erwünscht wäre. Diese Vernehmlassungsteilnehmenden beantragen, § 19a E-EG KESR mit einer allgemeinen Ausnahmemöglichkeit zur Übereinstimmung der Perimeter der Berufsbeistandschaften mit den KESB-Kreisen zu ergänzen.

Lediglich eine kleine Anzahl Gemeinden (Neftenbach, Laufen-Uhwiesen und Dachsen) sowie zwei politische Parteien (GLP und Grüne) lehnt den Vorschlag vollständig ab.

Aufgrund der mehrheitlichen Forderung nach einer Ausnahmeregelung wird diese in die Vorlage aufgenommen. In KESB-Kreisen, die mehrere Bezirke umfassen, sollen entsprechend viele Beistandschaften gebildet werden können. Der Forderung, wonach allgemein eine Ausnahme von der Übereinstimmung der Perimeter von KESB-Kreisen und Berufsbeistandschaften aufgenommen werden soll, ist demgegenüber nicht nachzukommen. Eine solche Regelung hätte keinerlei normativen Wert.

5. Führung und Aufbewahrung von Akten der Beistandspersonen

Die vorgeschlagene gesetzliche Regelung zur elektronischen Aktenführung bei Berufsbeistandschaften begrüssen bis auf eine kleinere Gemeinde alle Vernehmlassungsteilnehmenden. Da kein sachlicher Grund vorliegt, Akten von Berufsbeistandschaften im Erwachsenenschutz und im Kindesschutz unterschiedlich zu behandeln, drängt sich eine Ausweitung der Regel auf sämtliche Berufsbeistandschaften aus. Die Regelung soll deshalb auch für die Berufsbeistandschaften im Kindesschutz gelten. Betroffen von dieser Ausweitung sind vorab der Kanton sowie die Stadt Zürich. Der Kanton kann die Voraussetzungen für eine gesetzeskonforme elektronische Aktenführung erfüllen, und die Stadt Zürich muss diese, soweit sie sie nicht bereits heute erfüllen sollte, für den Erwachsenenschutz ohnehin umsetzen. Die Regelung wird deshalb in die allgemeinen Bestimmungen zu den Beistandschaften verschoben (§ 18a E-EG KESR).

Ebenfalls begrüsst wird die Festlegung der Aufbewahrungsfrist von Mandatsakten auf 50 Jahre nach Abschluss der Massnahme. Einzig in Bezug auf die kürzere Aufbewahrungsfrist für «Unterlagen von untergeordneter Bedeutung» von 15 Jahren gemäss § 18b Abs. 2 E-EG KESR fordern die SoKo und die Städte Bülach und Uster eine weitere Verkürzung auf zehn Jahre. Diese Forderung ist abzulehnen. Die strafrechtliche Verfolgungsverjährung für die in diesem Zusammenhang bedeutenden Vermögensdelikte beträgt 15 Jahre. Während dieser Frist muss die gesetzesgetreue Verwaltung des Vermögens bewiesen werden können. Daher soll an einer 15-jährigen Aufbewahrungsfrist festgehalten werden. Die Stadt Zürich fordert sodann, dass auf eine Verkürzung der First für «Unterlagen von untergeordneter Bedeutung» verzichtet wird. Auch diese Unterlagen ermöglichten die Nachvollziehbarkeit des behördlichen Handelns und seien nicht «nur Belege». Weiter seien zwei unterschiedliche Aufbewahrungsfristen aufwendig in der Umsetzung. Der letztere Einwand ist nachvollziehbar. Der Aufwand für die Aufteilung der Unterlagen dürfte tatsächlich beträchtlich sein. Daher wird in § 18b Abs. 2 E-EG KESR neu vorgeschlagen, dass Unterlagen von untergeordneter Bedeutung *mindestens* 15 Jahre aufbewahrt werden müssen. So kann jede Berufsbeistandschaft für sich entscheiden, was ihr wichtiger ist: der geringere Aufwand beim Ablegen und das Bedürfnis auf vollständige Mandatsakten oder der geringere Bedarf an Speicherkapazität. Den Berufsbeistandschaften wird so ein grösstmöglicher Gestaltungsraum gewährt. Der Nachteil, dass die Aufbewahrungsfristen für diesen Teil der Akten der Berufsbeistandschaften dadurch uneinheitlich sein können, ist hinzunehmen.

Die Verpflichtung, dass private Mandatsträgerinnen und -träger ihre Akten nach Mandatsabschluss der KESB zur gesetzeskonformen Aufbewahrung übergeben müssen, blieb weitgehend unbestritten. Lediglich

der Zürcher Anwaltsverband ist der Meinung, dass eine Aktenübergabe an die KESB dem Berufsgeheimnis widerspreche. Dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden. Die PriMa, wozu auch Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte als sogenannte «Fachbeiständinnen» und «Fachbeistände» zählen, führen ihre Mandate im Auftrag der KESB. Sie unterliegen in dieser Funktion dem Berufsgeheimnis. Da eine sichere und datenschutzkonforme Aufbewahrung der Akten zwingend ist, ist auf Gesetzesstufe zu regeln, dass die Akten der auftraggebenden Behörde übergeben werden müssen. Damit kann in einer Übergabe der Akten auch keine Verletzung eines Amts- und Berufsgeheimnisses liegen. Weil die Verpflichtung sowohl im Kindes- als auch im Erwachsenenschutz gelten soll, ist sie in die allgemeinen Bestimmungen zu den Beistandschaften (§ 18c E-EG KESR) zu verschieben.

Aus den Vernehmlassungseingaben ergab sich zudem, dass in der Praxis unklar ist, welches Organ für Gesuche um Informationszugang zu Akten der Beiständinnen und Beistände nach Abschluss des Mandats zuständig ist. In einzelnen Fällen erachtet sich weder die KESB noch die Berufsbeistandschaft als dafür zuständig. Für die Betroffenen ist diese Situation äusserst unbefriedigend, weshalb sich eine gesetzliche Regelung dieses negativen Kompetenzkonfliktes aufdrängt. In einer ergänzenden Vernehmlassung, die den Betroffenen (Gemeinden, GPV, KPV, SoKo, Verein Berufsbeistandschaften Kanton Zürich, Datenschutzbeauftragte) zugestellt wurde, wurde vorgeschlagen, die KESB als zuständig zu erklären. Der Erlass einer Regelung wurde überwiegend begrüsst, da diese Klarheit schaffe. Die Mehrheit (insbesondere viele Gemeinden, GPV, Datenschutzbeauftragte) sprach sich für die vorgeschlagene Zuständigkeit der KESB aus. Diese Lösung stimmt mit der Regelung überein, die der Regierungsrat für den Kindesschutz festgelegt hat und die künftig unbestrittenermassen auch für Informationszugangsgesuche zu Akten von privaten Mandatspersonen gelten soll. Eine Minderheit (insbesondere die Städte Dietikon und Winterthur, einige weitere Gemeinden sowie KPV) ist jedoch der Meinung, dass die Regelung zu Schnittstellenproblemen führen und Klärungsaufwand verursachen würde. Im Sinne des IDG und der Verordnung über die Information und den Datenschutz (IDV; LS 170.41) sollten diejenigen öffentlichen Organe zur Herausgabe von Akten zuständig sein, die sie erstellt haben. Diese würden ihre Akten besser kennen und könnten besser als die KESB beurteilen, wie die Akten aufzubereiten seien bzw. welche Akten herausgegeben werden dürften. Eine weitere Stelle einzubeziehen, welche die Akten nicht kenne, sei nicht effizient. Um Einheitlichkeit zu erzielen, müsse jedoch die für den Kindesschutz getroffene Regelung auf Verordnungsebene geändert werden. Eine Änderung der Kinder- und Jugendhilfeverordnung vom 7. Dezember 2011 (KJHV; LS 852.11) ist mit dieser Vorlage nicht möglich. Da eine einheitliche Regelung sinnvoll ist und angesichts der mehrheitlichen Zustimmung zur vorgeschlagenen Bestimmung wird an dieser festgehalten.

6. Weitere Vorbringen in der Vernehmlassung

a. Vorbringen betreffend Fürsorgerische Unterbringung

Zwei Organisationen (Pro Mente Sana und die Zürcher Gesellschaft für Psychiatrie) brachten im Vernehmlassungsverfahren Forderungen zu den FU ein (etwa die Einführung des Vieraugenprinzips bei FU-Entscheiden unter Mitwirkung von Fachärztinnen und Fachärzten Psychiatrie, die Verbesserung des Rechtsschutzes der Betroffenen und die Finanzierung eines Pools von Vertrauenspersonen). Der Regierungsrat hat in seinem Bericht zum Postulat KR-Nr. 211/2018 betreffend Fürsorgerische Unterbringungen reduzieren zum Thema FU eingehend Stellung genommen und verschiedene Massnahmen in Aussicht gestellt (Vorlage 5665). Im Juni 2023 hat sich unter der Leitung der Gesundheitsdirektion eine Expertenrunde getroffen, welche die Empfehlungen aus der Evaluation diskutierte. Verschiedene Massnahmen wurden bereits umgesetzt (so etwa die Weiterentwicklung der Fortbildung der Ärztinnen und Ärzte, die FU anordnen). Die Umsetzung der Massnahmen ist aber noch im Gang und einzelne Massnahmen werden vorab anhand von Modellprojekten getestet (z. B. bei der engmaschigen ambulanten Betreuung von Patientinnen und Patienten mit mehrfach angeordneten FU). Diesem laufenden Prozess sollte mit der Gesetzesrevision nicht vorgegriffen werden, um Doppelspurigkeiten zu vermeiden. Zudem sind vor dem Erlass von Gesetzesbestimmungen betroffene Behörden, Verbände, Körperschaften und anderen Organisationen, die von den Bestimmungen in ihren Interessen wesentlich betroffen sind, zwingend Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben (vgl. § 12 Rechtsetzungsverordnung vom 29. November 2000 [LS 172.16]). Nach der Vernehmlassung völlig neue Bestimmungen in einen Revisionsentwurf einzufügen, ist deshalb nicht zulässig.

Der Bund hat auf Bundesebene eine Evaluation der Bestimmungen zum FU bei Erwachsenen durchgeführt. Der Schlussbericht vom 2. August 2022 zur Evaluation liegt vor. Darin werden auch Empfehlungen zum Rechtsschutz gemacht (vgl. Schlussbericht Evaluation, S. 11). Bevor der Bundesrat über eine allfällige Revision der Bestimmungen zur FU entscheidet, hat er eine Evaluation der FU von Minderjährigen in Auftrag gegeben. Auch diesbezüglich gilt es, eine allfällige Gesetzesrevision erst nach Abschluss dieser Arbeiten anzustossen, um Doppelspurigkeiten zu vermeiden.

b. Geforderte Regelungen zu den Beistandschaften im Kindesschutz (Ergänzung von § 20 EG KESR)

Eine Reihe von Vernehmlassungsteilnehmenden (Uster, Aeugst, Bülach, Dietikon, Fällanden, Höri, Pfungen, Richterswil, GPV, SoKo, FDP) macht geltend, seit Einführung des EG KESR 2013 fehle im Be-

reich des Kindesschutzes eine § 20 Abs. 1 und 2 EG KESR entsprechende Regelung. Da im Kindesschutz mit Ausnahme der Stadt Zürich die Berufsbeistandschaften überwiegend bei den kjz geführt würden, müsse der Kanton dazu verpflichtet werden, Berufsbeiständinnen und Berufsbeistände in ausreichender Zahl zur Führung von Massnahmen des Kindesschutzes zur Verfügung zu stellen. Wie für die Beistandschaften im Erwachsenenschutz in § 20 Abs. 2 EG KESR geregelt, müsse gesetzlich festgehalten werden, dass die KESB bei Säumnis des Kantons im Einzelfall auf dessen Kosten eine Berufsbeiständin oder einen Berufsbeistand ernennen könne. Die Aufgaben, welche die kjz im Zusammenhang mit Beistandschaften für Minderjährige erfüllen müssen, sind in § 17 Abs. 1 lit. b, c und f KJHG geregelt. Die Aufträge, welche die kjz von den KESB entgegennehmen sowie die Auftragserfüllung und den Leistungsumfang regelt die Verordnung (§ 17 Abs. 2 KJHG; vgl. auch § 5 a KJHV). Die öffentlichen Organe sind verpflichtet, die ihnen gesetzlich auferlegten Aufgaben zu erfüllen. Die kjz sind folglich zur Erfüllung der ihnen in § 5 a KJHV auferlegten Aufgaben verpflichtet. Für die ordnungsgemässe Aufgabenerfüllung müssen ausreichend Beistandspersonen zur Verfügung stehen. Es erübrigt sich, den Normgehalt von KJHG und KJHV auch im EG KESR abzubilden. Eine über den Normgehalt von KJHG und KJHV hinausgehende Bestimmung müsste zudem ins KJHG aufgenommen werden. Im Rahmen der Revision des EG KESR, ohne vorgängigen Einbezug der betroffenen Stellen, ist dies nicht zulässig.

F. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Änderung des Gesetzes über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess

Vorbemerkungen zum Rechtsmittelzug

Der geltende Rechtsmittelzug im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht wurde vom Kantonsrat 2012 beschlossen. Im Gegensatz zum Kantonsrat war der Regierungsrat davon ausgegangen, der Bezirksrat könne nicht als Gericht im materiellen Sinn gelten, weshalb die Vorlage des Regierungsrates einen Rechtsmittelzug über das Bezirksgericht an das Obergericht vorgesehen hatte. Die abweichende Einschätzung des Kantonsrates wurde vom Bundesgericht gestützt (BGE 139 III 98).

Das geltende System weist verschiedene Nachteile auf:

– Nachteilig ist gemäss den Ergebnissen der Evaluation in erster Linie die lange Verfahrensdauer (Schlussbericht Evaluation, S. 92). Bei einem einstufigen Rechtsmittelzug würde ein Zeitgewinn vorab in den rund 20% der Verfahren (also rund 80 Verfahren) eintreten, die

von der ersten an die zweite Beschwerdeinstanz weitergezogen werden. Aufgrund der ausschliesslich juristisch ausgebildeten Richterinnen und Richter, die mehrheitlich teil- oder hauptamtlich arbeiten und über einen reichen verfahrensrechtlichen Erfahrungsschatz verfügen, kann auch bei den restlichen 80% der Verfahren (rund 360 Verfahren pro Jahr) bei einem direkten Rechtsmittelzug an das Obergericht mit Effizienzgewinnen und deshalb einer Verkürzung der Verfahrensdauer gerechnet werden. Letzteres dürfte wohl auch bei einem Rechtsmittelzug an die Bezirksgerichte anstatt an die Bezirksräte gelten. Dies gilt 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. Die Bezirksratsbehörden haben in der Vernehmlassung vorgebracht, die Verfahrensdauern hätten sich seit einer Erhöhung der Sekretariatsstellen 2019 verkürzt. Die von der Direktion der Justiz und des Innern erhobenen Zahlen haben dies bestätigt (vgl. B.4). Allerdings erscheint auch eine durchschnittliche Verfahrensdauer von fünf Monaten – insbesondere im Bereich des Kindesschutzes – noch als sehr lange. Auch eine um gut zwei Monate verkürzte Verfahrensdauer vor den Bezirksräten ändert nichts am Umstand, dass einstufige innerkantonale Rechtsmittelverfahren weniger lange dauern, bis sie letztinstanzlich entschieden sind, als zweistufige.

– Zur Kritik am geltenden System Anlass bietet zudem die bei den Bezirksräten mindestens teilweise fehlende Professionalität (Rainer J. Schweizer, Rechtsprechung ohne ausreichende Rechtskenntnisse, in: plädoyer 3/2017, S. 44 ff.). Fachliche Anforderungen sowohl an Statthalterinnen und Statthalter als auch an die Mitglieder der Bezirksräte fehlen. Zwar verfügt ein überwiegender Teil der Statthalterinnen und Statthalter über eine juristische Ausbildung und unter den an den Entscheiden mitwirkenden Bezirksrätinnen und Bezirksräten sind Fachpersonen im Sinne der Anforderungen gemäss § 4 Abs. 2 in Verbindung mit § 6 Abs. 2 EG KESR vertreten. Trotzdem sind die Bezirksräte überwiegend Laienbehörden. Daran würden auch Anforderungen an eine juristische Ausbildung der Bezirksratspräsidentinnen und -präsidenten nichts Wesentliches ändern: Bereits heute verfügt die überwiegende Mehrheit der Bezirksratspräsidentinnen und -präsidenten über eine juristische Ausbildung. Die Mehrheit des Spruchkörpers würde jedoch auch bei fachlichen Anforderungen an die Präsidentin oder den Präsidenten aus Laiinnen und Laien bestehen. Eine entsprechende Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes erscheint damit nicht als wesentliche Verbesserung. Auf einen entsprechenden Vorschlag wird daher verzichtet. Zudem befassen sich die Bezirksräte in ihrer Stammfunktion mit verwal-

tungsrechtlichen Rechtsmittelverfahren und der Aufsicht über die Gemeinden. Der Umstand, dass die mit den Fällen des Kindes- und Erwachsenenschutzes bei den Bezirksräten befassten Sekretärinnen und Sekretäre über eine juristische Ausbildung verfügen und fachlich qualifiziert sind, kann die grösstenteils fehlende fachliche Qualität der Bezirksrätinnen und Bezirksräte nicht ausgleichen. Die Betroffenen haben Anspruch darauf, dass diejenigen Personen, die den Entscheid tatsächlich fällen, über die notwendigen fachlichen Kenntnisse verfügen und das Verfahren auch hauptsächlich führen und schliesslich entscheiden.

Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmen greifen in elementare Bestandteile der Persönlichkeit sowie der persönlichen Rechte der betroffenen Personen ein (Kinderzuteilung, Aufenthaltsbestimmungsrecht, Anordnung einer Beistandschaft, Entzug des Zugriffs auf einzelne Vermögenswerte, Einschränkung der Handlungsfähigkeit usw.). Deshalb besteht ein besonders grosses Interesse an einer möglichst schnellen Klärung der Rechtslage und einer Garantie für gute Qualität der Entscheide aller Instanzen. Mehrstufige Verfahren nehmen notgedrungen mehr Zeit (in der Regel mehrere zusätzliche 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 (Lorenz Droese, in: BSK ZGB I, Art. 450 N. 15 mit Hinweisen). Ausser den Kantonen St. Gallen und Zürich kennen denn auch alle Kantone seit Inkrafttreten des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts am 1. Januar 2013 einen einstufigen innerkantonalen Rechtsmittelzug. 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 aufgrund der langen Verfahrensdauer vor der ersten Rechtsmittelinstanz. Schliesslich ist auch in den Verfahren, in denen die Betroffenen nur an eine Rechtsmittelinstanz gelangen, mit erheblichen Effizienzgewinnen zu rechnen. Zu betonen ist zudem, dass mit einem einstufigen Rechtsmittelzug an das Obergericht sämtliche Zweifel an der Gerichtsqualität der Beschwerdeinstanz im Kanton Zürich ausgeräumt werden können. Schliesslich ist zu berücksichtigen, dass jene 24 Kantone, die den einstufigen Rechtsmittelzug im KESR seit mittlerweile über zehn Jahre kennen, damit gute Erfahrungen gemacht haben. Jedenfalls ist keiner dieser Kantone zu einem zweistufigen innerkantonalen Rechtsmittelzug zurückgekehrt.

Der Schlussbericht zur Evaluation stellt den Ersatz der Bezirksräte durch die Bezirksgerichte in den Vordergrund (Schlussbericht Evaluation, S. 154). Diese Lösung entspricht auch dem Vorschlag, den der Regierungsrat 2011 dem Kantonsrat unterbreitete, da er davon ausging, dass der Bezirksrat nicht als Gericht im materiellen Sinn gelten könne (Vor-

lage 4830). 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 dem Kindesschutz vertraut sind, nicht aber mit dem Erwachsenenschutz. Zudem sind die Bezirksgerichte erstinstanzliche Gerichte. Als Rechtsmittelbehörden sind sie nur in Ausnahmefällen tätig (z. B. im Bereich der FU oder des SchKG). Eine Übertragung der Rechtsmittelfunktion im Bereich des KESR auf die Bezirksgerichte wäre deshalb systemfremd. Zudem bestehen zwischen den KESB und den Bezirksgerichten zum Teil parallele Kompetenzen (vgl. Art. 315 und 315 a Abs. 2 und 3 sowie Art. 315b ZGB) und verschiedene Schnittstellen, die eine Koordination erfordern (z. B. bei der Kompetenzattraktion in Unterhaltsfragen). Die Bezirksgerichte würden demnach einerseits in Eheschutz- und -scheidungsverfahren selbst über Kindesschutzmassnahmen befinden und anderseits als erste Rechtsmittelinstanz gegen Entscheide der KESB im Kindesschutz amten. Diese Umstände stehen einer Einsetzung der Bezirksgerichte als erste innerkantonale Rechtsmittelinstanz entgegen. Ausserdem würde ein Ersatz der Bezirksräte durch die Bezirksgerichte kaum zu einem erheblichen Zeitgewinn führen. Trotzdem würde sich der Ressourcenbedarf bei den Bezirksgerichten auf rund 1,515 Mio. Franken pro Jahr belaufen (gemäss Angaben der Gerichte wären rund 8,5 Richterinnen und Richter sowie 4,5 Stellen Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber notwendig).

Zu ergänzen bleibt, 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). Die Anordnung durch Ärztinnen und Ärzte ist im Kanton Zürich die Regel. Erste Entscheidinstanz ist bei den FU damit keine gerichtsähnliche Behörde. Allein dieser Umstand rechtfertigt zwei innerkantonale Rechtsmittelinstanzen. Zudem ist die FU der wohl schwerste Eingriff in die Persönlichkeitsrechte im Rahmen des Kindes- und Erwachsenenschutzes, was ebenfalls für zwei innerkantonale Rechtsmittelinstanzen spricht. Weiter fällt in Betracht, dass ein schnelles Verfahren im Bereich der FU bereits durch Art. 450 e Abs. 5 ZGB sichergestellt ist. Nach dieser Bestimmung entscheidet das Gericht in der Regel innert fünf Arbeitstagen. Überdies müssen die Betroffenen häufig in den Einrichtungen besucht werden, was bei dezentralen Bezirksgerichten einfacher ist. Bei den übrigen Rechtsmittelverfahren spielt diese besondere Ausgangslage keine Rolle, da die betroffenen Personen nicht in einer geschlossenen Einrichtung untergebracht sind.

§ 39 Besetzung
Vorbemerkungen

Für die organisatorische Ausgestaltung sind grundsätzlich mehrere Varianten denkbar. Neben der beim Obergericht üblichen Dreierbesetzung, wie heute für die Beschwerdeverfahren, wäre eine Ausgestaltung mit Fachrichterinnen und Fachrichtern wie beim Handelsgericht denkbar. Neben Oberrichterinnen und Oberrichtern würden Personen aus den Bereichen Soziale Arbeit, Pädagogik, Psychologie, Gesundheit oder Treuhandwesen (gemäss der geltenden Fassung von § 4 Abs. 2 EG KESR) als Fachrichterinnen und Fachrichter bei der Entscheidfindung mitwirken. Die Verfahren würden durch die Oberrichterinnen und Oberrichter geführt. Diese könnten aber, insbesondere bei interdisziplinären Fragestellungen oder für Vergleichsverhandlungen bei kontradiktorischen Beschwerdeverfahren (z. B., wenn die Eltern um die Betreuung der Kinder im Streit liegen oder für Platzierungsentscheide), Fachrichterinnen und -richter mit spezifischem zusätzlichem Fachwissen beiziehen. Die Entscheidfällung könnte wie beim 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. Da es nicht mit dem Legalitätsprinzip vereinbar wäre, das Gericht im Einzelfall über den Beizug von Fachrichterinnen und Fachrichter entscheiden zu lassen, müssten diese bei sämtlichen Fällen einer Kategorie beigezogen werden, obwohl dies wohl nur bei einem kleinen Anteil der Fälle notwendig wäre. Der Kanton Bern kennt eine entsprechende Lösung (vgl. Art. 45 Abs. 3 Gesetz über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft vom 11. Juni 2009 [BSG 161.1]). Die Fachrichterinnen und Fachrichter werden in der Praxis jedoch nur fallweise und selten beigezogen. Sodann kennt der Kanton Zürich den Beizug von Fachrichterinnen und Fachrichtern nur bei erstinstanzlichen Gerichten (Mietgerichte, Arbeitsgerichte, Handelsgericht). Da eine Fünferbesetzung überdies weitere erhebliche Mehrkosten zur Folge hätte, wird auf eine Zusammensetzung des Obergerichts mit Oberrichterinnen und Oberrichtern und Fachpersonen für Verfahren des Kindes- und Erwachsenenschutzes verzichtet. Vielmehr soll das Obergericht grösstmögliche Freiheit haben in der Organisation. Es soll selbst entscheiden, ob es für diese Beschwerden allenfalls eine eigene Kammer bilden will oder welcher bestehenden Kammer es die Streitigkeiten zuweisen will. Eine Änderung von § 38 ist deshalb nicht nötig.

Abs. 1: Die Dreierbesetzung ist der Regelfall. Das geltende Recht sieht zudem die Möglichkeit einer Fünferbesetzung vor. Neu soll zudem auch die Möglichkeit erwähnt werden, im GOG oder in einem Spezialgesetz eine einzelrichterliche Zuständigkeit vorzusehen. Für den Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts soll dies für die von einem Mitglied der KESB entschiedenen Sachverhalte der Fall sein (vgl. § 63 Abs. 2 lit. a E-EG KESR). Die neue Formulierung ist offener und lässt neben Fünferbesetzung auch einzelrichterliche Entscheide zu.

§ 50 c. In besonderen Verfahren gestützt auf das ZGB

Als Folge des neuen, einstufigen Rechtsmittelzugs, der von der KESB direkt an das Obergericht führen soll, ist lit. b anzupassen. Vorinstanz des Obergerichts ist folglich neu die KESB und nicht mehr der Bezirksrat. In lit. c ist die Abkürzung anzupassen (EG ZGB).

Änderung des Einführungsgesetzes zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht

§ 4 Bestand und Zusammensetzung

Abs. 1: Bei den KESB handelt es sich um Fachbehörden, welche die Kantone bestimmen (Art. 440 Abs. 1 ZGB). Die KESB besteht aus mindestens drei Mitgliedern (§ 4 Abs. 1). Es besteht kein Änderungsbedarf.

Abs. 2: Bisher gilt, dass der KESB zwingend Mitglieder aus den Bereichen Recht und Soziale Arbeit angehören. Zudem muss in der KESB mindestens ein Mitglied vertreten sein, das über Fachwissen in Pädagogik, Psychologie, Gesundheit oder Treuhandwesen verfügt. Diese Aufzählung ist abschliessend. Die Suche nach geeigneten Mitgliedern dieser sogenannten «dritten Disziplin» hat sich seit der Inkraftsetzung des EG KESR immer wieder als schwierig erwiesen. Die Anforderungen an die Zusammensetzung der KESB sollen deshalb angepasst werden.

Auch künftig sollen jeder KESB zwingend Mitglieder mit Fachwissen in den Bereichen Recht und Soziale Arbeit angehören (§ 4 Abs. 2 Satz 1). Die Vorgaben für die «dritte Disziplin» sollen gelockert werden. Die Fachbereiche Pädagogik, Psychologie, Gesundheit und Treuhandwesen müssen nicht mehr zwingend in der KESB vertreten sein. Dies wird mit einer Kann-Vorschrift umgesetzt (Abs. 2 Satz 2). Den kommunalen Ernennungsorganen wird es aber auch künftig obliegen, für eine möglichst breite Interdisziplinarität und wenn möglich auch für eine Vertretung der «dritten Disziplin» in der KESB zu sorgen.

Zudem soll der Fachbereich «Kindes- und Erwachsenenschutz» in der Bestimmung ergänzt werden. Damit soll der dynamischen Entwicklung des Weiterbildungsangebots Rechnung getragen werden. Es beste-

hen bereits heute qualifizierte Weiterbildungen zum Kindes- und Erwachsenschutz und das Angebot wird laufend ausgebaut. Die Zuordnung dieser Weiterbildungen zu den einzelnen Fachbereichen war unter geltendem Recht schwierig. So könnten zum Beispiel Personen mit einem Weiterbildungsabschluss «MAS Soziale Arbeit und Recht» künftig der «dritten Disziplin», dem Fachbereich Kindes- und Erwachsenenschutz, zugeordnet werden.

Die Zusammensetzung der KESB ist von der Besetzung des Spruchkörpers bei Entscheiden zu unterscheiden. Kollegialentscheide trifft die KESB in Dreierbesetzung. Dabei muss zwingend je ein Mitglied aus den Fachbereichen Recht und Soziale Arbeit mitwirken (§ 9 Abs. 1). Daran soll festgehalten werden. Der Entwurf des Normkonzepts sah noch vor, den Spielraum auch bei der Besetzung des Spruchkörpers zu erweitern. Zwingend hätte nur noch ein Mitglied mit Fachwissen im Bereich Recht bei einem Kollegialentscheid mitwirken müssen. Die Disziplin Soziale Arbeit wäre nicht mehr zwingend im Spruchkörper vertreten gewesen. Eine deutliche Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden lehnte diesen Vorschlag jedoch ab. Sie brachte vor, dass der Fachbereich Soziale Arbeit unentbehrlich sei, um die Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmen festzulegen und auszugestalten. Vertreterinnen und Vertreter der Sozialen Arbeit könnten die Auswirkungen der Schutzbedürftigkeit erkennen und die betroffenen Personen mit angepassten Massnahmen unterstützen. Zudem würde mit dem Vorschlag im Konzeptentwurf die Interdisziplinarität untergraben und die Disziplin Recht überbewertet (Normkonzept, S. 9). Diesen Argumenten ist Rechnung zu tragen, weshalb auch künftig bei Kollegialentscheiden zwingend ein Behördenmitglied mit Fachwissen in Recht und ein Behördenmitglied mit Fachwissen in Sozialer Arbeit mitwirken sollen. Beim dritten Behördenmitglied besteht Spielraum: Dieses kann der «dritten Disziplin» oder den Fachbereichen Soziale Arbeit oder Recht angehören.

§ 4a Organisation

Mit der neuen Bestimmung soll zum Ausdruck gebracht werden, dass sich die KESB selbst konstituieren. Zudem soll die Verpflichtung der KESB ergänzt werden, eine Geschäftsordnung zu erlassen. Darin geregelt werden sollen etwa die Organisation sowie die internen Verfahren und Zuständigkeiten (z. B. jene einer Plenarversammlung). Weiter können auch die Zuteilung der Verfahren an die Behördenmitglieder sowie die Organisation der Stellvertretung in der Geschäftsordnung abgebildet werden (vgl. dazu auch § 48 Abs. 1). Der genaue Regelungsinhalt wird bewusst nicht näher festgelegt. Damit soll den unterschiedlichen Organisationsformen und Bedürfnissen der 13 KESB Rechnung getragen werden.

§ 6 Voraussetzungen

Abs. 2: Behördenmitglieder müssen nach geltendem Recht über einen Universitätsabschluss oder einen eidgenössisch anerkannten Ausbildungsabschluss auf Tertiärstufe verfügen. Weiterbildungsabschlüsse genügen nach geltendem Recht nicht. Das Bildungssystem hat sich seit Erlass des EG KESR verändert. Es bietet spezifische Aus- und insbesondere Weiterbildungen im Kindes- und Erwachsenenschutz an, z. B. «MAS Soziale Arbeit und Recht» oder «MAS Kindes- und Erwachsenenschutz». Heute gibt es verschiedene Möglichkeiten, sich berufliches Fachwissen anzueignen. Die geltende Bestimmung wird dem nicht mehr gerecht und erscheint zu einschränkend. Deshalb sollen in den Bereichen Kindes- und Erwachsenenschutz, Pädagogik, Psychologie, Gesundheit und Treuhandwesen auch Weiterbildungsabschlüsse genügen (lit. c). Zudem soll die jetzige Praxis abgebildet, die Bestimmung präziser formuliert und mittels Gliederung (lit. a–c) übersichtlicher dargestellt werden.

Lit. a: Im Fachbereich Recht soll die heutige Praxis abgebildet werden. Es soll ausdrücklich festgehalten werden, dass ein abgeschlossenes juristisches Studium vorausgesetzt wird. Verlangt wird ein Lizenziat oder Master einer schweizerischen Hochschule oder ein als gleichwertig anerkannter ausländischer Abschluss (Art. 7 Abs. 1 Bst. a Bundesgesetz vom 23. Juni 2000 über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte [SR 935.61]). Fachhochschulabschlüsse, universitäre Bachelorabschlüsse im Bereich Recht und Weiterbildungsabschlüsse wie z. B. «dipl. Rechtsassistent/in HF», «pat. Rechtsagent/in», «eidg. dipl. Rechtsfachperson» genügen bereits heute nicht und werden mit der neuen Regelung ausdrücklich ausgeschlossen.

Lit. b: Beim Fachbereich Soziale Arbeit drängen sich inhaltlich keine Anpassungen auf. Auch in diesem Fachbereich soll jedoch die geltende Praxis festgehalten werden und ein Bachelor vorausgesetzt werden. Zu den schweizerischen Hochschulen gehören u. a. Universitäten, Fachhochschulen und pädagogische Hochschulen (Art. 2 Abs. 2 HFKG).

Lit. c: Bei der «dritten Disziplin» drängt sich eine inhaltliche Änderung auf. Künftig sollen in den Bereichen Kindes- und Erwachsenenschutz, Pädagogik, Psychologie, Gesundheit und Treuhandwesen auch qualifizierte Weiterbildungsabschlüsse genügen.

Ziff. 1: Wie bis anhin sollen in den Bereichen Kindes- und Erwachsenenschutz, Pädagogik, Psychologie, Gesundheit und Treuhandwesen auch Ausbildungsabschlüsse auf Tertiärstufe genügen. Zur Tertiärstufe gehört die Höhere Berufsbildung, d. h. Berufsprüfungen, Höhere Fachprüfungen und höhere Fachschulen. So genügt z. B. der Abschluss Pflegefachperson HF. Die Tertiärstufe umfasst aber auch die Hochschulbildung, d. h. Abschlüsse von Fachhochschulen, pädagogischen Hochschulen und Universitäten wie Bachelor und Master. Die Regelung hat sich bewährt, und es drängen sich keine Anpassungen auf.

Ziff. 2: Zu den schweizerischen Hochschulen gehören u. a. Universitäten, Fachhochschulen und pädagogische Hochschulen (Art. 2 Abs. 2 HFKG). Die Verordnung des Hochschulrates vom 29. November 2019 über die Koordination der Lehre an den Schweizer Hochschulen (SR 414.205.1) regelt u. a. das Kreditsystem, die Studienstufen und die Titel der Universitäten, Fachhochschulen und pädagogischen Hochschulen. Das Weiterbildungsangebot umfasst Certificate of Advanced Studies (CAS), Diploma of Advanced Studies (DAS), Master of Advanced Studies (MAS) und sonstige Weiterbildungsangebote (Art. 5 Abs. 1 Verordnung des Hochschulrates über die Koordination der Lehre an den Schweizer Hochschulen). Wie bisher soll in den Bereichen Kindes- und Erwachsenenschutz, Pädagogik, Psychologie, Gesundheit und Treuhandwesen ein eidgenössisch anerkannter Ausbildungsabschluss auf Tertiärstufe genügen (vgl. § 6 Abs. 2 lit. c Ziff. 1). Zusätzlich soll künftig auch ein MAS ausreichend sein. Unter MAS fallen eine nicht abschliessende Liste von Weiterbildungsabschlüssen: z. B. Master of Business Administration (MBA), Executive Master of Business Administration (EMBA), Master of Public Administration (MPA) und Master of Public Health (MPH) (vgl. auch Kommentar zu Art. 5 Abs. 1 Verordnung über die Koordination der Lehre an den Schweizer Hochschulen, shk.ch/images/dokumentation/rechtliche_grundlagen/20191202_Kommentar_Verordnung_Koordination_Lehre_de.pdf). Die Abschlüsse CAS und DAS sollen demgegenüber den Anforderungen nicht genügen. Sie vermitteln Fachwissen nicht in der erforderlichen Breite und Tiefe und wären mit den Anforderungen, die Mitglieder einer Fachbehörde mitbringen müssen, nicht vereinbar.

Abs. 3: Bereits nach geltendem Recht müssen alle Mitglieder der KESB eine mehrjährige Berufserfahrung in ihrem Fachbereich nachweisen (§ 6 Abs. 2 Teilsatz 2). Die Praxis setzt eine mindestens zweijährige Berufserfahrung ohne Praktika voraus. Die Berufserfahrung muss dabei im Fachbereich und nicht im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht erworben worden sein. Auch künftig sollen alle Mitglieder der KESB über Berufserfahrung in ihrem Fachbereich verfügen. Präzisierend soll «mehrjährige» durch «mindestens zweijährige» ersetzt werden.

Der geltende Abs. 3 wird zu Abs. 4.

§ 18a c. Aktenführung

Wie alle staatlichen Unterlagen sind auch die Dossiers von Beistandspersonen so zu führen, dass das Verwaltungshandeln jederzeit nachvollziehbar und die Rechenschaftsfähigkeit gewährleistet ist (§ 5 IDG). Gemäss der neuen Bestimmung sollen Akten von Berufsbeistandspersonen künftig als elektronische Masterdossiers in Systemen der elektronischen Geschäftsverwaltung oder Fachapplikationen geführt werden müssen. Die Systeme müssen die revisionssichere und rechtskonforme Verwal-

tung und Aufbewahrung der Akten sicherstellen. Für die technischen und organisatorischen Anforderungen wird auf die IVSV verwiesen. Mit der Umstellung auf die elektronische Aktenführung kann in Zukunft mehrheitlich auf eine aufwendige Doppelablage (analog und digital) verzichtet werden. Die Bewirtschaftung der Dossiers wird dadurch wesentlich effizienter. Die vorgeschlagene Lösung ist bei den Berufsbeistandschaften breit abgestützt. Private Mandatspersonen können ihre Akten elektronisch führen, sind aber nicht dazu verpflichtet. Denn in der Regel verfügen sie nicht über die technischen Voraussetzungen und das Knowhow, um ihre Dossiers elektronisch zu verwalten.

§ 18b Aktenaufbewahrung a. Berufsbeistandschaften

Abs. 1: Das staatliche Handeln im Kindes- und Erwachsenenschutz hat regelmässig einen Eingriff in die Persönlichkeitssphäre der Betroffenen zur Folge. Die Diskussion über die Aufarbeitung der Geschichte der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen hat gezeigt, dass die relevanten Unterlagen den betroffenen Personen und der Forschung über mehrere Jahrzehnte zugänglich sein müssen. Dabei sind nicht ausschliesslich behördliche Akten und Verfügungen von Bedeutung. Auch Akten von betreuenden Personen (z. B. Protokoll eines Standortgesprächs, Austrittsbericht 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 von grosser Bedeutung. Vor diesem Hintergrund soll die Aufbewahrungsfrist wie für die Akten der KESB (§ 61) auf 50 Jahre festgelegt werden.

Abs. 2: Die strafrechtliche Verfolgungsverjährung für die einschlägigen Vermögensdelikte beträgt 15 Jahre (z. B. bei Veruntreuung, begangen durch die Beistandsperson, gemäss Art. 97 Abs. 1 Bst. b in Verbindung mit Art. 138 Ziff. 2 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 [StGB; SR 311.0]). Während dieser Frist muss die gesetzesgetreue Verwaltung des Vermögens belegt werden können. Daher sollen rein administrativen Zwecken dienende Unterlagen von untergeordneter Bedeutung mit mittel- bis langfristig geringem Informationswert für den Fall einer späteren Forderung während der Verjährungsfrist von mindestens 15 Jahren nach abgeschlossener Massnahme verfügbar sein. Danach können diese Unterlagen im Sinne einer Entlastung der Ablage vernichtet werden. Unterlagen von untergeordneter Bedeutung sind insbesondere Buchungs- und Rechnungsbelege, Versicherungsunterlagen, Bankauszüge, Steuerunterlagen und Abrechnungen zur Sozialhilfe. Das Staatsarchiv stellt für die Führung von Falldossiers durch Beistandspersonen und für die Bestimmung der Bedeutung der Unterlagen bereits heute eine Liste mit Empfehlungen zur Verfü-

gung (zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/themen/politik-staat/informationsverwaltung/bereich-gemeindearchive/kommunaler_erwachsenenschutz_empfehlungen_falldossiers.pdf).

Die Akten nach ihrer Bedeutung aufzuteilen, stellt allerdings einen gewissen Aufwand dar. Zudem dienen auch Unterlagen von untergeordneter Bedeutung der Nachvollziehbarkeit des behördlichen Handelns. Jede Berufsbeistandschaft soll deshalb für ihre Organisation entscheiden können, ob sie überhaupt zwischen diesen Kategorien unterscheiden will oder nicht. Wenn nicht, müssen sie sämtliche Unterlagen 50 Jahre aufbewahren. Beim Ablegen entsteht dadurch ein geringerer Aufwand. Zudem sind die Mandatsakten vollständiger.

§ 18c b. private Mandatsträgerinnen und Mandatsträger

Abs. 1: Die KESB bzw. deren Fachstellen unterstützen die privaten Mandatsträgerinnen und Mandatsträger gemäss Art. 400 Abs. 3 ZGB bei der Frage, welche Unterlagen sie zu den Akten nehmen müssen und wie die gesetzeskonforme Aktenführung zu erfolgen hat. Mit der Übergabe der Akten an die zuständige KESB wird einheitlich festgelegt, wer die Akten nach dem Ende der Massnahme aufbewahren muss. Mit der Regelung soll zudem sichergestellt werden, dass die Akten von einer öffentlichen Institution fachgerecht aufbewahrt und die Anforderungen des Datenschutzes gewährleistet werden. Die privaten Mandatspersonen sind verpflichtet, sämtliche Akten abzuliefern, die im Laufe der Massnahme angefallen sind. Als private Mandatspersonen gelten auch die sogenannten Fachbeistandspersonen. Fachbeistandspersonen sind Fachpersonen, die aufgrund ihres spezifischen Sachverstands für einzelne Mandate eingesetzt werden, wie z. B. Anwältinnen und Anwälte, Treuhänderinnen und Treuhänder, freiberuflich tätige Fachpersonen (vgl. im Übrigen Ruth Reusser, in: BSK ZGB I, Art. 400 N. 15). Sie können sich nicht auf ein Amts- oder Berufsgeheimnis berufen. Satz 2 der Bestimmung stellt sicher, dass diese die Aktenübergabe nicht gestützt auf ein Amts- oder Berufsgeheimnis verweigern können.

Abs. 2: Auch die Akten der privaten Mandatsträgerinnen und Mandatsträger sollen 50 Jahre aufbewahrt werden. Wie die Berufsbeistandschaften für ihre Akten, soll die KESB für die Akten der privaten Mandatsträgerinnen und Mandatsträger entscheiden können, ob sie eine kürzere Frist für sogenannte «Unterlagen von untergeordneter Bedeutung» gemäss § 18b Abs. 2 vorsehen will.

Abs. 3: Im Gegensatz zu den Berufsbeistandsperson sind die privaten Mandatsträgerinnen und Mandatsträger nicht zur elektronischen Aktenführung verpflichtet. Nach den allgemeinen Grundsätzen müsste die zuständige KESB die fraglichen Akten nach der Übergabe in jener Form weiter aufbewahren, in der sie ihr übergeben wurden. Zur Entlas-

tung der physischen Aufbewahrungsräumlichkeiten rechtfertigt es sich, die KESB zu ermächtigen, physisch übergebene Akten in elektronische Akten umzuwandeln. Für deren Aufbewahrung gelten dieselben Anforderungen wie für die eigenen Akten. Die physischen Akten können die KESB vernichten oder den betroffenen Personen zur Übernahme anbieten.

§ 19a Berufsbeistandschaften
Vorbemerkungen

Art. 400 ZGB regelt mit Bezug auf die Beistandsperson lediglich, dass diese eine natürliche Person sein muss, die für die vorgesehenen Aufgaben geeignet ist, die dafür erforderliche Zeit einsetzen kann und die Aufgabe selbst wahrnimmt. Das kantonale Recht regelt ergänzend, dass die Gemeinden für genügend Berufsbeistandspersonen im Erwachsenenschutz sorgen müssen (§ 20 Abs. 1). Wie die Gemeinden sich dabei organisieren, ist ihnen freigestellt. Sie können diese Aufgabe allein oder gemeinsam mit anderen erfüllen. Entsprechend unterscheiden sich die Form der Trägerschaft, die Anzahl Dienste und auch die Grösse der einzelnen Berufsbeistandschaften in den 13 Kindes- und Erwachsenenschutzkreisen stark.

Die hohe Zahl an Berufsbeistandschaften im Erwachsenenschutz mit zum Teil kleinem Perimeter soll mit der Vorlage vermindert werden. Damit kann ein Teil der Beistandswechsel, der einem Umzug der betroffenen Person folgt, wie auch der damit einhergehende Aufwand für die damit befassten Stellen (Berufsbeistandschaft, KESB) verkleinert werden. Dies kommt insbesondere der betroffenen Person zugute, weil sie so nicht gezwungen ist, mit einer anderen Beistandsperson erneut ein Vertrauensverhältnis aufbauen zu müssen. Dieses Vorhaben erfüllt eine Forderung der Anlaufstelle Kindes- und Erwachsenenschutz (KESCHA) aus dem Jahr 2021. Die KESCHA sieht in einer Reduktion der Beistandswechsel eine grössere Konstanz und Akzeptanz sowie allgemein weniger Konfliktpotenzial in der Beziehung zwischen Beistandsperson und betroffener Person.

Hinzu kommen gestiegene Anforderungen an die Beistandspersonen und der damit verbundene Anstieg der Belastung. Die Anordnung von Massnahmen, die auf die einzelne bedürftige Person massgeschneidert sind, erfordert auch deren massgeschneiderte Umsetzung. Nur so wird der betroffenen Person eine Lebensführung ermöglicht, die menschenwürdig und möglichst selbstbestimmt ist und deren Vorstellungen und Fähigkeiten entspricht (vgl. hierzu Anforderungsprofil für Berufsbeistandspersonen des Schweizerischen Verbands der Berufsbeistandspersonen vom Juli 2017, S. 3, sowie zur angestrebten Förderung des Selbstbestimmungsrechts Botschaft des Bundesrates vom 28. Juni 2006

zur Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches [Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht], in: BBl 2006, 7001 [nachfolgend «BBl 2006»]). Gemäss den entsprechenden Empfehlungen der KOKES sind die Anforderungen für die konkreten Mandate individuell zu eruieren. Die Fragen zur geeigneten Beistandsperson sind bereits heute komplex (vgl. KOKES-Empfehlungen geeignete Beistandsperson, Ziff. 1.1 und 5.3).

Kleinere Dienste können den gestiegenen Anforderungen an Berufsbeistandspersonen zur professionellen Mandatsführung kaum gerecht werden, da die gestiegene Komplexität der Mandatsführung grösseren Unterstützungsbedarf durch die Dienste nach sich zieht. Die Evaluation des EG KESR mündete in der Empfehlung, eine Mindestgrösse von Berufsbeistandschaften im Erwachsenenschutz gesetzlich zu verankern (Schlussbericht Evaluation, S. 152 und 160). Die Empfehlungen der KOKES zur Organisation von Berufsbeistandschaften vom 18. Juni 2021 haben Rahmenbedingungen der Berufsbeistandschaften beschrieben und daraus fachliche Standards abgeleitet. Der Soll-Zustand sollte idealerweise innerhalb der nächsten 10–15 Jahre umgesetzt werden. Mit Bezug auf das Einzugsgebiet einer Berufsbeistandschaft wird festgehalten, dieses solle idealerweise mit demjenigen der KESB identisch sein (S. 24). Die Empfehlungen umfassen weitere organisatorische Punkte, wie z. B. Empfehlungen bezüglich Personen zur Unterstützung der Beistandspersonen, Angaben zu den empfohlenen Ressourcen und die Einführung eines Qualitätszirkels gemeinsam mit der KESB.

Gestützt auf die überzeugenden Empfehlungen der KOKES muss ein Dienst eine bestimmte Grösse aufweisen, um den gestiegenen Anforderungen gerecht werden zu können. Im Sinne eines möglichst geringen Eingriffs in die Organisationsautonomie der Gemeinden soll die Aufgabe zwar nach wie vor von den Gemeinden erfüllt werden. Die Perimeter der Berufsbeistandschaften im Erwachsenenschutz sollen jedoch durch kantonale Vorgaben vergrössert werden. Dies kann auf verschiedene Arten erreicht werden. Die im Konzeptentwurf vorgeschlagene und zielführendste Variante, wonach das Einzugsgebiet der Berufsbeistandschaften mit den Kindes- und Erwachsenenschutzkreisen übereinstimmt, ermöglicht es, mitunter aufwendige Schnittstellen zu den KESB zu minimieren. Dieser Vorschlag fand anlässlich der Konzeptvernehmlassung mehrheitlich Zustimmung. Die Variante, die eine Ausnahmeregelung vorsah, wurde hingegen kritisiert (Normkonzept, S. 24). Das klare Ergebnis der Vernehmlassung zum Vorentwurf zeigte jedoch, dass der Verzicht auf die Ausnahmeregelung gleichwohl nicht mehrheitsfähig ist. Deshalb wird die Ausnahmeregelung wieder in die Vorlage aufgenommen.

Keine neuen Vorgaben sind im Bereich des Kindesschutzes vorgesehen. Die Berufsbeistandschaften verbleiben hier bei den regionalen kjz die der Kanton betreibt. In der Stadt Zürich erledigen die Sozialen

Dienste diese Aufgabe (vgl. im Einzelnen B.5). Die jeweiligen Einzugsgebiete sind ausreichend gross, sodass diesbezüglich kein Handlungsbedarf besteht.

Abs. 1: Die Kindes- und Erwachsenenschutzkreise (nachfolgend «Kreise») sind in § 2 Abs. 1 definiert. Zurzeit gibt es im Kanton Zürich 13 KESB bzw. Kreise. Mit der vorliegenden Bestimmung soll festgelegt werden, dass der Perimeter einer Berufsbeistandschaft im Erwachsenenschutz im Grundsatz (mindestens) demjenigen eines Kreises entsprechen muss (für die Ausnahme vgl. Abs. 2). Es werden dabei alle Gemeinden des Kreises erfasst. Individuelle Lösungen einzelner Gemeinden eines Kreises sind damit ausgeschlossen. Der Perimeter einer Berufsbeistandschaft darf demnach nicht kleiner sein als derjenige eines Kreises. Möglich soll es aber sein, dass eine Berufsbeistandschaft für zwei (oder mehr) Kreise tätig sein kann, ihr Perimeter sich also über mehrere Kreise erstreckt. Denkbar sind dabei auch bezirksübergreifende Perimeter. Die Bestimmung gewährt insofern mehr Freiheiten und berücksichtigt die Gemeindeautonomie stärker, als wenn sie sich auf einen einzigen Kreis pro Berufsbeistandschaft beschränken würde, wie dies im Konzeptentwurf noch vorgesehen war (Normkonzept, S. 24).

Wie die Gemeinden die Berufsbeistandschaft im Erwachsenenschutz organisieren wollen, fällt in ihre Organisationsautonomie, wobei sie die Regelungen des Gemeindegesetzes beachten müssen (vgl. insbesondere §§ 71 ff. GG). Denkbar ist die Bildung von rechtlich unselbstständigen Aussenstellen innerhalb eines Perimeters, insbesondere dann, wenn dies den betroffenen Personen für eine bessere Erreichbarkeit dient. Die zentralen Dienste, Personaldienst, Geschäftsverwaltung, Rechtsdienst, Buchhaltung usw. müssten jedoch auch für die Aussenstellen zentral geführt werden. Zudem wären die Schnittstellenkontakte zwischen der KESB und der Berufsbeistandschaft über die Hauptstelle abzuwickeln. Ausgenommen davon wären lediglich Kontakte im Rahmen der konkreten Massnahmenführung. Schliesslich müsste die Stellvertretung innerhalb des gesamten Perimeters gewährleistet sein. Wenn die betroffene Person vom Gebiet einer Aussenstelle in ein anderes umzieht, sollte dies in der Regel nicht zu einem Wechsel der Beistandsperson führen. Denn dies wäre nicht im Sinne der Kontinuität der Mandatsführung. Die (inter)kommunalen Organisationsregelungen dürfen somit nicht dazu führen, dass selbstständige Einheiten entstehen. Dies würde dem Zweck übereinstimmender Perimeter von KESB und Berufsbeistandschaft zuwiderlaufen.

Die Rechtsgrundlagen der interkommunalen Vereinbarungen für eine gemeinsame Berufsbeistandschaft sollen – im Gegensatz zu § 3 Abs. 3 – nicht der Genehmigung durch den Regierungsrat unterliegen. Bei den KESB ist das umfassende Genehmigungserfordernis insofern gerecht-

fertigt, als es sich bei den KESB um Behörden handelt, die Entscheide fällen und stark in die Rechtsstellung der betroffenen Person eingreifen. Bei den Berufsbeistandschaften hingegen handelt es sich um Organisationseinheiten, deren Mitarbeitende – die Berufsbeistandspersonen – Massnahmen umsetzen bzw. führen, welche die KESB angeordnet hat. Bei den Zusammenarbeitsformen für die Berufsbeistandschaften sollen daher die allgemeinen Bestimmungen des Gemeindegesetzes zur Anwendung gelangen. Gemäss diesem soll eine Genehmigung durch den Regierungsrat nur erfolgen, wenn das Gemeindesgesetz für die entsprechende Organisationsform eine solche vorsieht (§ 80 GG). Ein weitergehender Eingriff in die Gemeindeautonomie rechtfertigt sich nicht.

Abs. 2: In Kreisen, die sich über mehrere Bezirke erstrecken, soll für jeden Bezirk eine eigene Berufsbeistandschaft gebildet werden können. Zurzeit bezieht sich diese Ausnahmeregelung auf den Kreis Winterthur-Andelfingen. Sie ermöglicht es, dass in diesem Kreis zwei Berufsbeistandschaften im Erwachsenenschutz zulässig sind.

Diese Ausnahme ist mit der Grösse des entstehenden Gebiets begründet. Zudem entspricht sie der Regelung gemäss § 2 Abs. 1 für die Kreise.

Abs. 3: Weil es aufgrund der Regelung von Abs. 1 zwei Konstellationen geben kann, in der eine Berufsbeistandschaft das Gebiet mehrerer Bezirke umfasst, ist die Zugehörigkeit zu einem dieser Bezirke zu regeln. Die Bezirkszugehörigkeit soll sich nach dem organisationsrechtlichen Sitz der Berufsbeistandschaft richten. Die Regelung ist analog zur Regelung für die KESB in § 2 Abs. 3 formuliert. Sie ist für die Aufsicht über die Berufsbeistandschaft wesentlich und kommt in den folgenden zwei Konstellationen zum Tragen:

– Aus Abs. 1 folgt, dass es in einem Kreis, der mehrere Bezirke umfasst (und damit alle darin befindlichen Gemeinden), grundsätzlich nur eine Berufsbeistandschaft geben soll. Wird nicht von der Ausnahmeregelung in Abs. 2 Gebrauch gemacht, muss eine bezirksübergreifende Berufsbeistandschaft gegründet werden.
– Daneben soll gemäss Abs. 1 auch eine Berufsbeistandschaft möglich sein, die für mehrere Kreise zuständig ist, die in verschiedenen Bezirken liegen. Auch für diese Konstellation bestimmt Abs. 3, welchem Bezirk die Berufsbeistandschaft angehört.

Marginalie zu § 20

Die Einfügung von § 19a hat zur Folge, dass die Marginalie zu § 20 angepasst werden muss. Neu weist sie auf die Pflicht der Gemeinden hin, eine ausreichende Zahl von Berufsbeistandspersonen im Erwachsenenschutz zur Verfügung zu stellen.

§ 25 Kostentragung

Mit § 25 soll sichergestellt werden, dass den Eltern auch bei privaten Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern keine Kosten für die Massnahmenführung in Rechnung gestellt werden (vgl. Vorlage 4830, S. 78). Die Kostentragung für die privaten Mandatsträgerinnen und Mandatsträger soll also im Verhältnis zu den Eltern demselben System unterworfen werden, das für die Berufsbeiständinnen und Berufsbeistände gemäss KJHG gilt. Mit der vorgeschlagenen Formulierung wird der Grundsatz der Unentgeltlichkeit entsprechend § 7 Satz 1 KJHG im EG KESR direkt für sämtliche Beistandschaften für minderjährige Personen festgehalten.

Vorbemerkungen zu §§ 44 und 45

In der Praxis führt die Frage, welche Entscheidungsbefugnisse dem verfahrensleitenden Behördenmitglied zukommen, immer wieder zu Unsicherheiten. Der Katalog in § 45, der abschliessend ist, enthält materielle Entscheide, die das verfahrensleitende Behördenmitglied fällen kann. Zusätzlich kann dieses bestimmte Verfahrensschritte allein vornehmen, damit ein effizientes Verfahren gewährleisten werden kann. Diese verfahrensleitenden Entscheide, zu denen z. B. auch die Anordnung einer Vertretung des Kindes gemäss Art. 314a^{bis} ZGB gehört, werden weiterhin in § 48 geregelt, der sich schon heute mit der Verfahrensleitung befasst. Im Interesse der Schaffung klarer Verhältnisse soll § 48 präzisier umschrieben werden (vgl. Erläuterungen dort).

§ 44 Sachliche Zuständigkeit a. Kollegium

Abs. 1 bleibt im Wesentlichen unverändert. Eingefügt wird lediglich eine Verweisung auf die grundsätzliche Zuständigkeit eines Behördenmitglieds für das Fällen verfahrensleitender Entscheide (vgl. zu den Ausnahmen § 48 Abs. 2 lit. b Ziff. 1–5).

Der Inhalt von Abs. 2 befindet sich neu in § 48 Abs. 2 lit. c.

§ 45 b. Einzelzuständigkeit
Vorbemerkungen

Das interdisziplinär zusammengesetzte Kollegium soll für schwierige Entscheide zuständig sein, die erheblich in die Persönlichkeit oder die persönliche Freiheit der betroffenen Personen eingreifen. Folglich ist insbesondere die Anordnung von Massnahmen des Kindes- und Erwachsenenschutzes zwingend vom Kollegium zu entscheiden. Weisen Verfahren demgegenüber eine geringere Tragweite für die betroffenen Personen auf oder ist der Ermessensspielraum gering, kann ohne Weite-

res ein einzelnes Mitglied der KESB den Entscheid fällen (vgl. dazu Schlussbericht Evaluation, S. 80 f.). Das gebietet auch das Erfordernis einer effizienten und qualitativ hochstehenden Rechtsanwendung (Urs Vogel, in: BSK ZGB I, Art. 440/441 N. 17). An folgenden Kriterien hat sich die massvolle Erweiterung des Einzelzuständigkeitskatalogs zu orientieren: Erfordernis der Interdisziplinarität, Eingriffsintensität des Entscheids und Grösse des Ermessensspielraums (Normkonzept, S. 13).

Zur besseren Übersichtlichkeit wurden die betroffenen Verfahren in Absätze unterteilt (Abs. 1: Kindesschutz; Abs. 2: Erwachsenenschutz; Abs. 3: weitere Verfahren). Diese Strukturierung findet sich auch in anderen kantonalen Einführungsgesetzgebungen zum KESR (vgl. z. B. Art. 55 ff. Berner Gesetz über den Kindes- und Erwachsenenschutz vom 1. Februar 2012 [BSG 213.316]) und § 24 Aargauer Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 27. Juni 2017 [EG ZGB AG; SAR 210.300]).

Abs. 1 lit. a: Der Normgehalt von Abs. 1 lit. a des geltenden Rechts befindet sich neu in § 45 Abs. 3 lit. a. Die neue lit. a entspricht § 45 Abs. 1 lit. b.

Lit. b entspricht § 45 Abs. 1 lit. c.

Lit. c entspricht § 45 Abs. 1 lit. d.

Lit. d erster Teil mit Verweisung auf Art. 265a Abs. 2 ZGB entspricht § 45 Abs. 1 lit. e.

Zum zweiten Teil mit Verweisung auf Art. 265 Abs. 2 ZGB fällt Folgendes in Betracht: Zum einen sind diese Fälle selten. Zum anderen geht es nur um die Zustimmung zur Adoption, nicht aber um die Adoption als solche. Diese soll selbstverständlich weiterhin durch das Kollegium ausgesprochen werden. Die Auswirkungen des Zustimmungsentscheids sind damit von untergeordneter Bedeutung. Die Einzelzuständigkeit ist folglich sachgerecht.

Lit. e entspricht § 45 Abs. 1 lit. f.

Lit. f entspricht § 45 Abs. 1 lit. g.

Lit. g entspricht § 45 Abs. 1 lit. h.

Lit. h entspricht § 45 Abs. 1 lit. i.

Lit. i: Geeignete Mandatspersonen, die das Amt übernehmen können, stehen nur eingeschränkt zur Verfügung. Insofern ist auch diesbezüglich der Entscheidungsspielraum nicht erheblich. Die Einzelzuständigkeit ist daher gerechtfertigt (gleiche Bestimmung im Übrigen im Kanton Aargau [vgl. § 24 Abs. 2 lit. g EG ZGB AG]).

Lit. k entspricht § 45 Abs. 1 lit. r.

Lit. l–w werden aufgehoben bzw. in Abs. 2 und 3 eingefügt.

Abs. 2: In Abs. 2 sollen die Sachverhalte im Erwachsenenschutzverfahren aufgezählt werden, über die ein Mitglied der KESB entscheidet.

Lit. a entspricht § 45 Abs. 1 lit. k.

Lit. b entspricht § 45 Abs. 1 lit. l.

Lit. c entspricht § 45 Abs. 1 lit. m.

Lit. d: Die Validierung des Vorsorgeauftrags fällt in die Einzelzuständigkeit. Unter diesen Umständen ist es sachgerecht, auch für die Prüfung der gesetzlichen Vertretungsbefugnis der Ehegatten (Art. 376 Abs. 1 ZGB) die Einzelzuständigkeit vorzusehen.

Lit. e entspricht § 45 Abs. 1 lit. n.

Lit. f entspricht § 45 Abs. 1 lit. t.

Abs. 3: In dieser Bestimmung werden die Sachverhalte aufgezählt, die – unabhängig vom Alter der schutzbedürftigen Person – von einem Mitglied der KESB gefällt werden.

Lit. a entspricht § 45 Abs. 1 lit. a.

Lit. b entspricht § 45 Abs. 1 lit. o.

Lit. c entspricht § 45 Abs. 1 lit. p.

Lit. d entspricht § 45 Abs. 1 lit. q.

Lit. e: Die Entbindung von der Pflicht zur Erstattung des Schlussberichts und der Schlussrechnung ist beschränkt auf die Berufsbeistandsperson, wenn deren Arbeitsverhältnis aufgelöst wird. Dabei hat sich eine Praxis eingespielt, wie die Übergabe von der alten auf die neue Berufsbeistandsperson erfolgen soll (vgl. Urs Vogel / Kurt Affolter, in: BSK ZGB I, Art. 425 N. 19 f.). Insofern ist es angemessen, wenn ein einzelnes Mitglied über die Entbindung entscheidet (gleiche Bestimmung im Übrigen im Kanton Aargau [§ 24 Abs. 1 lit. l EG ZGB AG]).

Lit. f entspricht § 45 Abs. 1 lit. s.

Lit. g entspricht § 45 Abs. 1 lit. u.

Lit. h entspricht § 45 Abs. 1 lit. v.

Lit. i entspricht § 45 Abs. 1 lit. w. Am 23. August 2023 erliess der Bundesrat die totalrevidierte VBVV. Sie ist am 1. Januar 2024 in Kraft getreten. Das Datum der Verordnung ist daher zu aktualisieren.

Lit. j: Der Spielraum bei den Entscheiden über einen Beistandswechsel nach Art. 421 Ziff. 3 ZGB (Wechsel mit dem Ende des Arbeitsverhältnisses von Berufsbeistandspersonen oder von berufsmässig tätigen Vormundinnen oder Vormunden), Art. 421 Ziff. 4 ZGB (Verbeiständung, Eintritt der Urteilsunfähigkeit oder des Todes der Beistandsperson oder der Vormundin oder des Vormunds) und Art. 422 ZGB (Wechsel aufgrund eines Begehrens der Beistandsperson bzw. der Vormundin oder des Vormunds) ist verhältnismässig gering. Bei jenen gestützt auf Art. 421 Ziff. 3 ZGB ist er sogar insofern nicht vorhanden, als klar ist, dass es zu einem Wechsel der Beistandsperson kommt. Bei den in Art. 421 Ziff. 4

ZGB genannten Tatbeständen verbleibt ebenfalls kein Spielraum. Die Frage der Urteilsunfähigkeit ist gegebenenfalls ärztlich feststellen zu lassen. Schliesslich sind diese Fälle in der Praxis selten. Das Gleiche gilt für Entlassungen gestützt auf Art. 422 ZGB. Die Einzelzuständigkeit ist daher angemessen.

Demgegenüber spielen Entlassungsbegehren gestützt auf Art. 423 Abs. 1 ZGB (Ziff. 1: Wechsel bei fehlender Eignung, Ziff. 2: aus anderen wichtigen Gründen) in der Praxis eine grosse Rolle. Oftmals geht es bei diesen Fällen darum, dass die betroffene Person mit der eingesetzten Beistandsperson nicht zufrieden ist und diese ausgewechselt haben will. Folglich sollen diese Fälle weiterhin in die Zuständigkeit des Kollegiums fallen. Anzumerken bleibt, dass die Ernennung einer Beistandsperson im Rahmen der Anordnung einer Massnahme des Kindes- und Erwachsenenschutzes in die Zuständigkeit des Kollegiums fällt.

Lit. k: Ein wichtiger Anwendungsfall in der Praxis ist die Errichtung einer Kollisionsbeistandschaft, wenn gegen einen Elternteil (oftmals der Vater) ein Strafverfahren wegen Handlungen zum Nachteil des Kindes geführt wird. Hat die hierfür bestellte Beistandsperson ihre Aufgabe erfüllt (z. B. ist das Strafverfahren rechtskräftig erledigt), hebt die KESB die Beistandschaft wieder auf. Der behördliche Ermessensspielraum ist bei diesen Entscheiden begrenzt. Daher sollen entsprechende Entscheide in die Einzelzuständigkeit fallen.

Lit. l: Diesbezüglich besteht kein Ermessensspielraum der KESB, weshalb die Einzelzuständigkeit auf der Hand liegt (vgl. im Übrigen gleiche Bestimmung im Kanton Aargau in Art. 24 Abs. 1 lit. c EG ZGB AG).

Lit. m: Die Ausgangslage ist vergleichbar mit jener gemäss § 45 Abs. 3 lit. k E-EG KESR. Abweichend von jener besteht hier bereits eine Beistandschaft. Die eingesetzte Beistandsperson ist aber verhindert oder kann wegen Interessenkollision im Verhältnis zur betroffenen Person gestützt auf Art. 403 Abs. 2 ZGB nicht handeln. In diesen Fällen hat die KESB gestützt auf Art. 403 Abs. 1 ZGB eine Ersatzbeistandsperson zu ernennen. Ist die ursprünglich eingesetzte Beistandsperson wieder anwesend oder ist die Aufgabe, für welche die KESB die Ersatzbeistandsperson ernannt hatte, erfüllt, kann Letztere wieder entlassen werden. Auch in diesem Zusammenhang ist der Ermessensspielraum der KESB gering. Daher ist es richtig, dass diese Geschäfte in die Einzelzuständigkeit fallen.

Nach Art. 454 Abs. 1 ZGB hat Anspruch auf Schadenersatz und allenfalls Genugtuung, wer im Rahmen der behördlichen Massnahmen des Erwachsenenschutzes durch widerrechtliches Handeln oder Unterlassen verletzt wird. Erfasst von dieser Bestimmung werden u. a. auch die Beistandspersonen für ihr Handeln oder Unterlassen. Bei der Verantwortlichkeit gestützt auf Art. 454 ZGB handelt es sich um eine strenge Kausalhaftung, d. h., das Verschulden ist keine Haftungsvor-

aussetzung (Heinz Hausheer/Rainer Wey, in: BSK ZGB I, Art. 454 N. 17). Haftbar ist der Kanton; gegen die Person, die den Schaden verursacht hat, kann die geschädigte Person nicht vorgehen (Art. 454 Abs. 2 ZGB).

In der Praxis kommt es oft vor, dass die KESB im Rahmen der Berichts- und Rechnungsprüfung feststellt, dass die Beistandsperson im Laufe der Berichtsperiode in der Regel durch eine Unachtsamkeit einen finanziellen Schaden zulasten der betroffenen Person verursacht hat (z. B. vergessen gegangene Geltendmachung von Rückerstattungsansprüchen gegenüber der Krankenkasse oder verspätet geltend gemachte Anpassung der Ergänzungsleistungen u. a. bei Änderung der Heimtaxe). Zufolge Interessenkollision kann die Beistandsperson das Vorverfahren nach § 22 Abs. 1 lit. a des Haftungsgesetzes nicht selbst bei der für die Bearbeitung zuständigen Finanzdirektion einleiten. Ist die betroffene Person hierzu auch nicht in der Lage, hat die KESB die Möglichkeit, für diese Aufgabe eine Ersatzbeistandsperson zu ernennen. Gestützt auf § 45 Abs. 3 lit. m fällt deren Ernennung in die Einzelzuständigkeit. Alternativ kann die KESB das Vorverfahren selbst einreichen (Art. 403 Abs. 1 ZGB). Für die Beurteilung der Haftungsvoraussetzungen sind primär juristische Kompetenzen gefragt. Interdisziplinarität steht nicht im Vordergrund. Daher rechtfertigt es sich, wenn die Einleitung eines Vorverfahrens in die Zuständigkeit eines Mitglieds der KESB fällt.

Lit. n: Art. 112 ZPO regelt Stundung, Erlass, Verjährung und Verzinsung von Verfahrenskosten. Die sachliche Zuständigkeit für das Fällen der entsprechenden Entscheide legt die Bestimmung aber nicht fest (David Jenny, in: Thomas Sutter-Somm/Cordula Lötscher/Christoph Leuenberger/Benedikt Seiler [Hrsg.], Kommentar zur Schweizerischen Zivilprozessordnung, 4. Aufl., Zürich 2025, Art. 112 N. 3 [nachfolgend «Kommentar ZPO»]). Mangels einer Regelung im ZGB, EG KESR und GOG ist materiell Art. 112 ZPO sinngemäss anwendbar. Im EG KESR zu regeln ist dabei die Zuständigkeit für die Entscheide. Da nicht Fragestellungen zur Diskussion stehen, die interdisziplinäres Fachwissen erfordern, ist die Einzelzuständigkeit angemessen.

Abs. 4 entspricht § 45 Abs. 2, wobei die Verweisung auf die neuen Abs. 1–3 zu ergänzen ist. Tatbestände, die gemäss § 45 Abs. 1–3 in die Einzelzuständigkeit fallen, kann das Kollegium demnach wie bis anhin im Einzelfall aus zureichenden Gründen an sich ziehen.

§ 47 Rechtshängigkeit

Bei § 47 Abs. 1 lit. d ist der Begriff «Gefährdungsmeldung» durch «Meldung» zu ersetzen. Damit wird die Begriffsverwendung des ZGB übernommen, das z. B. in Art. 314c Abs. 1 ZGB lediglich von «Meldung erstatten» spricht. Im Übrigen bleibt die Bestimmung unverändert.

§ 48 Verfahrensleitung

Aufgrund der in der Praxis immer wieder auftauchenden Fragen zum Umfang der Zuständigkeit des verfahrensleitenden Behördenmitglieds soll die Bestimmung präziser formuliert werden.

Abs. 1: Die Delegation der Verfahrensleitung an ein Behördenmitglied kann nicht nur durch ein aktives Handeln der Präsidentin oder des Präsidenten erfolgen. Vielmehr ist denkbar, dass die Geschäftsordnung gemäss § 4a allgemein geltende Regelungen für die Delegation enthält.

Abs. 2: Im Sinne der Klarheit und Rechtssicherheit sollen die Entscheide, die das verfahrensleitende Behördenmitglied treffen kann, abschliessend aufgezählt werden.

Lit. a: Das verfahrensleitende Mitglied trifft alle Entscheide, die in die Einzelzuständigkeit fallen.

Lit. b: Wie in § 61a Abs. 3 lit. a wird auch in dieser Bestimmung der Begriff der «verfahrensleitenden Entscheide» verwendet. Es handelt sich um besondere Anordnungen des Gerichts bzw. der KESB, die im Laufe des Verfahrens zu treffen sind und im Wesentlichen den formellen Ablauf und die konkrete Gestaltung des Verfahrens bestimmen. Weiter fallen darunter auch Entscheide über rein verfahrensrechtliche Anordnungen (sogenannte Inzidenzentscheide; vgl. dazu Dieter Freiburghaus / Susanne Afheldt, in: Kommentar ZPO, Art. 319 N. 11).

Diese Entscheide soll grundsätzlich das verfahrensleitende Behördenmitglied treffen. Um verfahrensleitende Entscheide handelt es sich etwa bei Entscheiden über die Bestellung (auf Antrag oder von Amtes wegen) und Entschädigung einer Verfahrensvertretung für die betroffene Person (Art. 314a^{bis} und 449a ZGB) sowie bei Entscheiden betreffend die Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege einschliesslich Entschädigung der unentgeltlichen Rechtsvertreterin oder des unentgeltlichen Rechtsvertreters (vgl. im Einzelnen Vorbemerkungen zu § 61a und Erläuterungen zu § 61a Abs. 3 lit. a).

In Ausnahmefällen, die eine grosse Bedeutung für die betroffenen Personen haben (Ziff. 1–4), soll jedoch das Kollegium zuständig sein.

Ziff. 1: Entscheide über streitige Zuständigkeitsfragen sollen wegen ihrer Bedeutung in die Zuständigkeit des Kollegiums fallen.

Ziff. 2: Bei diesem Tatbestand geht es um die Frage, welche KESB für die Weiterführung der Massnahme örtlich zuständig sein soll, wenn die betroffene Person ihren Wohnsitz gewechselt hat. Vorbehältlich wichtiger Gründe ist die KESB am neuen Wohnsitz hierfür zuständig. Das heisst, dass die KESB am alten Wohnsitz die Massnahme grundsätzlich nach erfolgter Absprache der neuen zur Weiterführung übertragen muss. Im konkreten Einzelfall führt die Frage, ob die Voraussetzungen für eine Übertragung gegeben sind oder nicht, immer wieder zu Diskussionen. Die Zuständigkeit des Kollegiums soll daher auch für diese Entscheide gelten. Dies gilt umso mehr, als das Ermessen gross ist.

Ziff. 3: Ebenfalls von grundlegender rechtsstaatlicher Bedeutung sind Entscheide über den Ausstand. Folglich sollen sie auch vom Kollegium gefällt werden.

Ziff. 4: Die Einholung eines Gutachtens im Zusammenhang mit der Anordnung oder periodischen Überprüfung einer FU für eine Person mit psychischen Störungen ist gesetzlich vorgeschrieben und soll künftig in die Einzelzuständigkeit fallen. Demgegenüber sollen die übrigen Gutachten, die nicht gesetzlich vorgeschrieben sind, nur dann vom Kollegium angeordnet werden müssen, wenn die betroffene Person mit der Einholung eines Gutachtens nicht einverstanden ist.

Ziff. 5: Zusätzlich zu den Einzelfällen gemäss Ziff. 1–3 sollen Abklärungen durch das Kollegium angeordnet werden, wenn diese erheblich in die Persönlichkeit der betroffenen Person eingreifen und zusätzlich von dieser abgelehnt werden. Insbesondere die in der Praxis verhältnismässig häufig angeordneten Intensivabklärungen (vgl. kompetenz-hoch3.ch/methodiken/kofa/kofa-intensivabklaerung) und interventionsorientierten Abklärungen im Kindesschutz (vgl. dazu fachstellekinder.ch/ambulante-hilfen/konzept und Urteil des Obergerichts PQ170089 vom 6. Dezember 2017) greifen erheblich in die Persönlichkeit der Betroffenen ein, weshalb diese Abklärungen durch das Kollegium angeordnet werden sollen. Darauf soll nur verzichtet werden können, wenn die Betroffenen mit der Durchführung dieser Abklärungen einverstanden sind.

Ist in einem Kindesschutzverfahren das betroffene Kind aufgrund seines Alters noch als urteilsunfähig zu betrachten und stehen dessen Interessen im Widerspruch zu jenen der Eltern, können diese das Kind im Verfahren nicht vertreten. Diesfalls ist dem Kind eine Verfahrensvertretung gestützt auf Art. 314a^{bis} ZGB oder eine Beiständin oder ein Beistand nach Art. 306 ZGB zu bestellen. Stimmt die Vertreterin oder der Vertreter der fraglichen Abklärung nicht zu, muss diese durch das Kollegium angeordnet werden.

Lit. c entspricht § 44 Abs. 2 des geltenden Rechts.

Lit. d: Dem verfahrensleitenden Mitglied soll die Durchführung der Anhörungen übertragen werden, soweit das Bundesrecht nicht eine Anhörung vor dem Kollegium verlangt. Letzteres ist grundsätzlich im Rahmen der FU der Fall (Art. 447 Abs. 2 ZGB). Dies soll auch für die in streitigen Verfahren möglichen mündlichen Verhandlungen gelten (vgl. dazu § 48b Abs. 2). Mit dieser Bestimmung wird die ZPO derogiert, die eine Delegation an die Instruktionsrichterin oder den Instruktionsrichter nicht zulässt (Daniel Willisegger, in: Karl Spühler/Luca Tenchio/Dominik Infanger [Hrsg.], Basler Kommentar, Schweizerische Zivilprozessordnung, 4. Aufl., Basel 2025 [nachfolgend «BSK ZPO»], Art. 228 N. 12).

§ 48a Vorabklärungen
Vorbemerkungen

Geht eine Meldung oder ein Gesuch bei der KESB ein, wird bei dieser von Gesetzes wegen ein Verfahren rechtshängig (§ 47). Unklar kann jedoch sein, ob ein behördlicher Handlungsbedarf besteht. Unter Umständen zeigt sich schnell, dass bei der betroffenen Person kein Schwächezustand vorliegt oder der Schutzbedarf zu verneinen ist (z. B. weil sie ausreichende Unterstützung in der Familie erhält oder eine freiwillige Lohnverwaltung organisiert ist). Um eine Triage zu ermöglichen zwischen Fällen, die weiterverfolgt werden sollen und solchen die einzustellen sind, soll die Möglichkeit der Vorabklärung eingeführt werden. Diese Vorabklärungen wurden bereits im Vorentwurf für ein Bundesgesetz über das Verfahren vor den KESB vorgeschlagen (vgl. Art. 24 dieses Vorentwurfs, in: Bericht mit Vorentwurf für ein Bundesgesetz über das Verfahren vor den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden von a. Oberrichter Dr. Daniel Steck, Greifensee, Juni 2003, S. 78 [nachfolgend «Vorentwurf Steck Verfahren»]). Damit werden die in der Praxis auf unterschiedliche Weise gehandhabten Verfahrenseinstellungen auf eine gesetzliche Grundlage gestellt. Der Kanton Aargau kennt die Vorabklärungen ebenfalls (vgl. § 31 EG ZGB AG).

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass die Vorabklärung nicht dazu führen darf, dass schutzbedürftige Personen keine Unterstützung erhalten oder diese zu spät eingerichtet wird. Es obliegt der KESB als interdisziplinäre Fachbehörde, die Triage sorgfältig und rasch umzusetzen. Im Zweifelsfall ist das Verfahren mit der Durchführung einer eigentlichen Abklärung fortzusetzen.

Abs. 1: Im Rahmen der Vorabklärungen trifft die KESB keine eigentlichen Abklärungen bzw. beauftragt auch nicht externe Stellen damit, eine Abklärung zu tätigen (z. B. beim für die Abklärungen im Kindesschutz grundsätzlich zuständigen kjz), oder gar eine Gutachtensperson. Vertiefte Abklärungen werden erst getätigt, wenn das Verfahren nach durchgeführter Vorabklärung weitergeführt wird oder gleich von Beginn weg klar ist, dass eine Verfahrenseinstellung nicht infrage kommt. Während der Vorabklärungsphase beschränkt sich die KESB darauf, summarische Informationen bei der betroffenen Person (bzw. im Kindesschutzverfahren den betroffenen Personen), der Meldung erstattenden Person und nahestehenden Personen einzuholen (lit. a–c). In diesem Stadium des Verfahrens sollen ergänzende Informationen gegebenenfalls lediglich durch Rück- und Ergänzungsfragen bei den fraglichen Personen eingeholt werden.

Abs. 2: Zudem kann die KESB Akten von Verwaltungsbehörden und Gerichten beiziehen. Wie bereits erwähnt, werden im Vorverfahren keine Abklärungsaufträge (z. B. für die Erstellung eines Sozialberichts oder eines Gutachtens) an Dritte erteilt.

Abs. 3: Nach prozessrechtlichen Grundsätzen muss jedes rechtshängige Verfahren mit einem förmlichen Entscheid abgeschlossen werden. Die vorbehaltlose Übertragung dieses Grundsatzes auf die Vorabklärungen könnte sich im Einzelfall aus der Sicht der betroffenen Personen als unverhältnismässig und zu formalistisch erweisen. Daher soll die KESB die Möglichkeit erhalten, das Verfahren formlos (z. B. mit Brief) abzuschreiben, wenn aufgrund der Vorabklärungen kein Handlungsbedarf besteht. Die betroffene Person ist jedoch darauf hinzuweisen, dass sie einen formellen Entscheid verlangen kann. Der Entscheid, ob das Verfahren einzustellen ist oder nicht, bedingt interdisziplinäres Fachwissen. Lediglich das Vieraugenprinzip vorzusehen, wie dies in der Vernehmlassung teilweise gefordert wurde, ist unter diesen Umständen nicht ausreichend. Daher soll der Entscheid in die Zuständigkeit des Kollegiums fallen.

§ 48b Verfahren im Allgemeinen
Vorbemerkungen

Im Schlussbericht zur Evaluation wird angeregt, den Ablauf des Verfahrens vor der KESB einschliesslich Gewährung des Rechts auf Stellungnahme zu klären (Schlussbericht Evaluation, S. 141).

Die offenen Fragen zum Verfahrensablauf dürften massgebend damit zusammenhängen, dass sich die Stakeholder (insbesondere auch die Anwaltschaft) der beiden Typen von Verfahren im KESR zu wenig bewusst sind. Zu unterscheiden ist zwischen den sogenannten kontradiktorischen oder streitigen Verfahren sowie den übrigen Verfahren. Zu den streitigen Verfahren gehören insbesondere Streitigkeiten über den persönlichen Verkehr (vgl. dazu Art. 1 Bst. a ZPO und Dominik Vock/Martina Aepli, in: BSK ZPO, Art. 1 N. 5), aber auch Verfahren, mit mehreren Verfahrensbeteiligten, die untereinander unterschiedliche Positionen einnehmen (z. B. ist im Verfahren betreffend Validierung des Vorsorgeauftrags der Sohn nicht einverstanden, dass die Tochter als Vorsorgebeauftragte der Mutter eingesetzt wird). Zu den übrigen Verfahren zählen etwa die Prüfung einer Kindes- oder Erwachsenenschutzmassnahme oder auch Verfahren mit mehreren betroffenen Personen, die sich mit übereinstimmenden Anträgen in das Verfahren einbringen (z. B. Eltern, die sich gemeinsame gegen die Fremdplatzierungsabsicht der KESB wehren). Diese Verfahren sind am ehesten dem Einparteienverfahren bzw. jenem der freiwilligen Gerichtsbarkeit (vgl. dazu Art. 1 Bst. b ZPO und Dominik Vock/Martina Aepli, in BSK ZPO, Art. 1 N. 6) zuzuordnen. Vor diesem Hintergrund sollen diese beiden Verfahrenstypen in den Grundzügen im EG KESR abgebildet werden. Auf eine detaillierte Abbildung der einzelnen Verfahrensabschnitte ist jedoch zu verzichten. Diese können dereinst in einem Leitfaden, Handbuch oder gar Kommentar im Einzelnen erläutert werden.

Zum Recht der betroffenen Personen, vor dem Entscheid angehört zu werden, ist auf Folgendes hinzuweisen: Das Recht betont die Unmittelbarkeit des Verfahrens. Die Anhörung stellt einen Teilaspekt des rechtlichen Gehörs dar (Luca Maranta, in: BSK ZGB I, Art. 447 N. 1). Im KESR geht das Recht auf persönliche Anhörung über den verfassungsmässigen Anspruch auf rechtliches Gehör hinaus. Mit diesem umfassenden qualifizierten Mitwirkungsrecht soll im Sinne einer verfahrensrechtlichen Garantie dazu beigetragen werden, das Wohl und den Schutz der hilfsbedürftigen Person sicherzustellen (Anna Murphy/Daniel Steck, in: Christiana Fountoulakis/Kurt Affolter-Fringeli/Yvo Biderbost/Daniel Steck [Hrsg.], Fachhandbuch Kindes- und Erwachsenenschutzrecht, Zürich 2016, N. 18.103).

Der «gesamte Prozessstoff» und die Lösungsvorschläge der KESB sind der betroffenen Person bzw. den betroffenen Eltern und – soweit es in seinen höchstpersönlichen Rechten betroffen ist – dem urteilsfähigen Kind zum rechtlichen Gehör zu unterbreiten (KOKES-Praxisanleitung Kindesschutzrecht, Zürich 2017, Rz. 3.17; vgl. im Übrigen zum sogenannten Vier-Phasen-Modell bei der Abklärung und Anordnung von Kindesschutzmassnahmen, das auch im Erwachsenenschutz einschlägig ist, KOKES-Praxisanleitung, a. a. O., Rz. 3.48).

Abs. 1: An streitigen Verfahren sind immer mehrere Verfahrensbeteiligte beteiligt (vgl. im Einzelnen vorstehende Vorbemerkungen und Erläuterungen zu §§ 48d und 48e). Streitige Verfahren kommen vor allem bei der Regelung von Kinderbelangen vor. Bei diesen Verfahren kann es sinnvoll und zweckmässig sein und entspricht gängiger Praxis (vgl. zur Zuständigkeit für die Durchführung von Anhörungen § 48 Abs. 2 lit. d), die Verfahrensbeteiligten nicht (nur) gemeinsam, sondern auch getrennt anzuhören. Insbesondere bei grossem Konfliktpotenzial zwischen den Verfahrensbeteiligten bietet es sich an, diese (auch) getrennt anzuhören. Gegebenenfalls kann es auch bei nicht streitigen Verfahren geboten sein, mehrere Verfahrensbeteiligte (zunächst) getrennt anzuhören. Die Möglichkeit, Anhörungen auch getrennt durchführen zu können, ist ein Ausfluss des im KESR geltenden Freibeweises (vgl. dazu § 49 Abs. 2). Dies steht im Gegensatz zum gerichtlichen, sich streng nach der ZPO richtenden Verfahren. Im Interesse des besseren Verständnisses ist die Möglichkeit der getrennten Anhörung im Gesetz ausdrücklich zu erwähnen.

Die Anhörung kann die KESB mit einer Aussprache mit den im Streit liegenden Eltern verbinden, was in aller Regel jedoch die Anwesenheit beider Elternteile bedingt. Diese Anhörung kann mit einer Vergleichs- bzw. Instruktionsverhandlung verglichen werden, wie sie auch das Gericht jederzeit durchführen kann (Art. 124 Abs. 3 und 226 ZPO; vgl. zur Zweckmässigkeit von im gegenseitigen Einverständnis der Betroffenen getragenen Lösungen Julia Gschwend, in: BSK ZPO, Art. 124 N. 8). Selbstverständlich steht eine Einigung der Eltern oder eine anläss-

lich einer Helferkonferenz skizzierte Lösung aufgrund der Offizialmaxime unter dem Vorbehalt der Genehmigung durch die KESB, d. h. durch das zuständige Kollegium (vgl. im Übrigen zur Zulässigkeit von neuen Tatsachen und Beweismitteln bei der uneingeschränkten Untersuchungsmaxime Art. 229 Abs. 3 ZPO).

Von der hier geregelten Anhörung im Sinne von Art. 447 Abs. 1 ZGB ist die Anhörung des Kindes zu unterscheiden. Diese richtet sich nach Art. 314a ZGB.

Abs. 2: Mündliche Verhandlungen im Sinne der ZPO (vgl. Art. 228 ff. ZPO betreffend Hauptverhandlung oder Art. 273 Abs. 1 ZPO für die besonderen eherechtlichen Verfahren) finden im KESR in der Regel nicht statt. Vielmehr führt die KESB grundsätzlich Anhörungen im Sinne von Art. 447 ZGB durch, die in Abs. 1 geregelt sind. Die KESB soll aber die Möglichkeit haben, in streitigen Verfahren – also in jenen, in denen die Verfahrensbeteiligten gegenseitig sich ausschliessende Anträge stellen – auch eine mündliche Verhandlung durchführen zu können. Kerngehalt der mündlichen Verhandlung ist das Vortragen von Parteivorträgen (Plädoyers) der Verfahrensbeteiligten. Der Klarheit halber und zum besseren Verständnis ist dies im EG KESR abzubilden.

§ 48c Nicht streitige Verfahren

Abs. 1: In der Praxis fällt im nicht streitigen Verfahren die Gewährung des rechtlichen Gehörs zum Abklärungsergebnis sowie zum geplanten weiteren Vorgehen (z. B. welche Massnahme gegebenenfalls geplant ist) vielfach mit der persönlichen Anhörung zusammen. Dieser wichtige Umstand soll im EG KESR abgebildet werden (vgl. im Übrigen zur Übertragung der Anhörung an Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Sekretariats § 51, sowie zur Unterscheidung zwischen nicht streitigen und streitigen Verfahren Vorbemerkungen zu § 48b).

Abs. 2: Art. 447 Abs. 1 ZGB bestimmt, dass auf die persönliche Anhörung nur ausnahmsweise verzichtet werden kann. Ein Verzicht ist nur dann zulässig, wenn sich die Durchführung der Anhörung als unverhältnismässig erweisen würde. In diesem Sinne hält auch die Botschaft zum neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrecht fest, dass in diesem Aufgabenbereich vielfältige Geschäfte bestehen, die auf einfache und unbürokratische Art erledigt werden könnten und sollten (BBl 2006, 7004). In Konkretisierung von Art. 447 Abs. 1 ZGB sollen in § 48c Abs. 2 beispielhaft drei Geschäfte aufgeführt werden, bei denen sich eine persönliche Anhörung in der Regel als unverhältnismässig erweist. Leitgedanke für die Beurteilung im Einzelfall soll die Belastung des zusätzlichen Behördengangs im Verhältnis zur Tragweite des zu beurteilenden Geschäfts sein. Insbesondere bei den aufgeführten Geschäften würde eine persönliche Anhörung von der betroffenen Person häufig als unnötig empfunden. Daher kann auf diese in der Regel verzichtet werden. Das rechtliche Gehör gewährt die KESB bei einem Verzicht auf die persönliche Anhörung – vorbehältlich Abs. 3 – schriftlich.

Abs. 3: Um unnötige Wiederholungen zu vermeiden, soll in Abs. 3 festgehalten werden, dass die KESB bei Geschäften gemäss Abs. 2 darauf verzichten kann, das rechtliche Gehör schriftlich zu gewähren, wenn der Einbezug der betroffenen Person durch die Beistandsperson als ausreichend gelten kann. Es ist dabei von zentraler Bedeutung, dass die Beistandsperson den erfolgten Einbezug sorgfältig dokumentiert und diese Dokumentation Eingang in die Verfahrensakten der KESB findet. Das entspricht ungefähr dem bei Kindesanhörungen etablierten Vorgehen, wonach mehrfache Anhörungen zu unterbleiben haben (keine «Anhörungen um der Anhörung willen»), soweit nicht von neuen Erkenntnissen auszugehen ist.

Abs. 4: Die genannten Ausnahmen vom Grundsatz der Durchführung der persönlichen Anhörung, mit der das rechtliche Gehör gewährt werden kann, gelten nicht uneingeschränkt: Wenn angenommen werden muss, dass die betroffene Person mit der Entscheidung nicht einverstanden ist oder wenn die betroffene Person eine persönliche Anhörung verlangt, ist das rechtliche Gehör unmittelbar durch die KESB in der persönlichen Anhörung zu gewähren. Das ist in Abs. 4 ausdrücklich festzuhalten.

§ 48d Streitige Verfahren a. Kinderbelange

Abs. 1: Die streitigen Kinderbelange sind im geltenden Recht in § 56 geregelt. Abs. 1 übernimmt § 56 Abs. 1 inhaltlich unverändert.

Abs. 2: Wie in den Erläuterungen zu § 48b ausgeführt, finden im KESR in der Regel keine Verhandlungen im Sinne der ZPO statt. Vielmehr werden sie in der Regel angehört. Das ist der Klarheit halber in Abs. 2 abzubilden. Mit der Formulierung «in der Regel» sowie dem Hinweis auf § 48b Abs. 1 kommt zum Ausdruck, dass die KESB auch eine mündliche Verhandlung durchführen kann, da es sich um ein streitiges Verfahren handelt. Die Möglichkeit, getrennte Anhörungen durchzuführen, ergibt sich aus § 48b Abs. 1. Die Anhörung des Kindes richtet sich nach Art. 314a ZGB.

Im Übrigen enden die Parteivorträge nicht zwingend mit der Duplik (vgl. zum sogenannten unbedingten Replikrecht BGE 138 I 154 E. 2.3.3). Daher ist lediglich davon zu sprechen, dass die KESB den Parteien die Möglichkeit einräumt, zu den Vorbringen der anderen Partei Stellung zu nehmen. Zudem ist § 56 Abs. 2 Satz 2 des geltenden Rechts (Möglichkeit zu Replik und Duplik) aus Art. 228 Abs. 2 ZPO entnommen, der auf die Hauptverhandlung gemäss Art. 228 ff. ZPO ausgerichtet ist. Da dies im Kindes- und Erwachsenenschutz nur ausnahmsweise der Fall ist, passt die Bestimmung nicht in dieses Gesetz.

In einem neueren Entscheid hat das Obergericht unter Hinweis auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung erwogen, dass nach Beginn der Urteilsberatung weder echte noch unechte Noven eingebracht werden können. In dieser Phase soll es nicht möglich sein, mit weiteren Noven-

eingaben den Unterbruch der Urteilsberatung zu erzwingen. Dies gelte selbst in Kinderbelangen (Entscheid des Obergerichts PQ230029 vom 4. September 2023, E. 2.3). Diese Überlegungen sind auch für das Verfahren vor der KESB einschlägig. Voraussetzung ist, dass den Parteien mündlich oder schriftlich angezeigt wird, dass die KESB zur Entscheidberatung schreitet und der Entscheid im Nachgang dazu rasch eröffnet wird.

Abs. 3 übernimmt § 56 Abs. 3 des geltenden Rechts unverändert.

§ 48e b. übrige Belange

Abs. 1: Streitige Verfahren sind auch im Erwachsenenschutz denkbar, so etwa, wenn zwischen der betroffenen Person und deren Angehörigen streitig ist, ob für Erstere eine Massnahme notwendig ist oder nicht und falls ja, welche Beistandsperson eingesetzt werden soll. Auch in diesen Konstellationen hat die KESB über gegenseitig sich ausschliessende Anträge zu befinden (vgl. im Übrigen zur Unterscheidung zwischen nicht streitigen und streitigen Verfahren Vorbemerkungen zu § 48b).

Abs. 2: Weiter kommen in der Praxis Mischformen vor. Zu denken ist z. B. an den Fall, dass der Vorsorgeauftrag unbestrittenermassen zu validieren ist, unter den Angehörigen jedoch streitig ist, ob der als Vorsorgebeauftragter vorgesehene Sohn geeignet ist oder ob die als Ersatzbeauftragte vorgesehene Tochter eingesetzt werden soll. Bei diesen Verfahren mit nicht streitigen (vorliegend: Validierung des Vorsorgeauftrags) und streitigen Anteilen (vorliegend: Eignung der primär für die Ausübung des Auftrags vorgesehene Person) sollen insgesamt die Regeln des streitigen Verfahrens zur Anwendung gelangen. Eine Zweiteilung des Verfahrens wäre weder zweckmässig noch im Interesse der Verfahrensbeschleunigung.

§ 49 Abklärung der tatsächlichen Verhältnisse

Art. 446 ZGB enthält die zentralen Verfahrensgrundsätze des KESR. Abs. 1 und 2 befassen sich mit der Abklärung der tatsächlichen Verhältnisse. Nach Abs. 1 erforscht die KESB den Sachverhalt von Amtes wegen (sogenannter Untersuchungsgrundsatz). Abs. 2 beschlägt die Einholung der erforderlichen Erhebungen sowie die Erhebung der erforderlichen Beweise und wer mit der Abklärung der tatsächlichen Verhältnisse beauftragt werden kann (Inhalt des Untersuchungsgrundsatzes, vgl. zum Ganzen Luca Maranta, in: BSK ZGB I, Art. 446 N. 1 ff.).

Abs. 1: Die Bestimmung übernimmt § 49 Abs. 1 Satz 1 des geltenden Rechts. Die Übertragung der Abklärungen an Mitarbeitende des Sekretariats oder eine andere geeignete Person oder Stelle soll neu in § 49a geregelt werden (vgl. Erläuterungen dort).

Abs. 2: Die KESB kann im Rahmen der Abklärung auch auf unübliche Art Beweise erheben («de façon inhabituelle») und Berichte einholen (Urteil des Bundesgerichts 5A_150/2011 E. 3.5.2). Es gilt das Prinzip des Freibeweises (Luca Maranta, in: BSK ZGB I, Art. 446 N. 13). Insofern erweist es sich nicht als sachgerecht, dass in §§ 53 und 54 «nur» zwei mögliche Beweismittel (Zeugeneinvernahmen und Gutachten) normiert sind. Daher sollen §§ 53 und 54 aufgehoben werden.

Vor diesem Hintergrund soll an deren Stelle in § 49 Abs. 2 die Regelung aufgenommen werden, wonach die KESB alle geeigneten Beweise erhebt. Damit ist klar, dass der abschliessende Katalog zulässiger Beweismittel in der ZPO (sogenannter Strengbeweis) im KESR nicht massgebend ist (vgl. zur Aufhebung von § 54 die Erläuterungen zu § 49 Abs. 3). In der Praxis häufig verwendete Beweismittel sind z. B. mündliche oder schriftliche Auskünfte der Beteiligten und von Stellen, welche die betroffene Person unterstützen bzw. mit ihr zu tun haben (z. B. Sozialhilfebehörde, sozialpädagogische Familienhilfe, Schule, Ärztinnen und Ärzte usw.; vgl. dazu im Einzelnen Luca Maranta, in: BSK ZGB I, Art. 446 N. 14 ff.). In komplexeren Kindesschutzfällen finden im Rahmen der Abklärung zum Teil auch sogenannte Helferkonferenzen (auch runde Tische genannt) statt, an denen sämtliche beteiligten Fachpersonen das mögliche weitere Vorgehen erörtern und koordinieren.

Abs. 3: § 54 des geltenden Rechts führt zu Unsicherheiten bezüglich der Frage, ob die KESB als Kollegium oder ein Behördenmitglied das Gutachten anordnen kann (vgl. dazu Entscheid des Obergerichts PQ170034 vom 28. April 2017, wonach gemäss § 54 Abs. 2 die KESB als Behörde über die Einholung eines Gutachtens entscheide). Die Frage wird in § 48 Abs. 2 lit. b Ziff. 4 geklärt, womit § 54 Abs. 2 hinfällig wird. Folglich ist in § 49 Abs. 3 lediglich noch der Norminhalt von § 54 Abs. 1 zu übernehmen.

Abs. 4 entspricht inhaltlich dem geltenden Abs. 2.

Mit dem neuen KJG hat sich die Situation mit Bezug auf die kostenintensiven Kindesschutzverfahren grundlegend geändert. Die Gemeinden sind seit dem Inkrafttreten des KJG nicht mehr unmittelbar in ihren finanziellen Interessen berührt. Abs. 3–5 des geltenden Rechts sind deshalb nicht ins neue Recht zu überführen.

§ 49a Übertragung der Abklärungen

Abs. 1: Das verfahrensleitende Mitglied soll bei der Durchführung der Abklärungen einerseits auf die Fachpersonen im Sekretariat und anderseits auf aussenstehende Personen oder Stellen zurückgreifen dürfen. Selbstverständlich müssen die fraglichen Personen und Stellen für diese Aufgabenerfüllung geeignet sein. Dies ist bereits in Art. 446 Abs. 2

ZGB vorgesehen. Im geltenden Recht findet sich die entsprechende Regelung im zweiten Satz von § 49 Abs. 1. Mitarbeitende des Sekretariats werden allerdings nicht ausdrücklich erwähnt, was der Klarheit halber nachzuholen ist.

Abs. 2: Die Regelung soll sicherstellen, dass das verfahrensleitende Mitglied die Abklärungen nicht als Ganzes an Mitarbeitende des Sekretariats zur selbstständigen Durchführung übertragen kann, wenn diese in den gemäss § 51 Abs. 2 lit. a–c abschliessend aufgeführten Konstellationen nicht mit der Durchführung der Anhörung betraut werden dürfen. Die Mitarbeitenden des Sekretariats können die Abklärungen in diesen Fällen nicht in eigener Verantwortung durchführen. Insofern können sie auch nicht selbstständig entscheiden, welche Abklärungen im Einzelnen getätigt werden sollen. Entscheidträger bleibt das verfahrensleitende Mitglied. Soweit im Rahmen der Abklärungen Hausbesuche durchgeführt werden, muss das verfahrensleitende Mitglied zumindest einmal teilnehmen, damit es ebenfalls einen unmittelbaren Eindruck von den Lebensverhältnissen der betroffenen Person erhält. Mitarbeitende des Sekretariats können jedoch insbesondere Gespräche und Telefonate mit der betroffenen Person ausserhalb formeller Anhörungen führen, Rückfragen bei der meldenden Person stellen, Stellungnahmen und Auskünfte von Dritten einholen (z. B. in der Nachbarschaft oder bei Amtsstellen; vgl. zur Gewährung des rechtlichen Gehörs im Rahmen der Anhörung § 48 Abs. 1 in Verbindung mit § 51).

Der Vollständigkeit halber ist ergänzend auf Folgendes hinzuweisen: Gutachten müssen bereits von Bundesrechts wegen zwingend von einer sachverständigen Person erstellt werden (Art. 446 Abs. 2 Satz 2 ZGB). Ebenso muss die Durchführung von Abklärungen, die erheblich in die Persönlichkeit der betroffenen Person eingreifen, von ausreichend qualifizierten Mitarbeitenden einer Fachstelle vorgenommen werden (vgl. Luca Maranta, in: BSK ZGB I, N. 31 zu Art. 446 mit Hinweis auf Bertschi / Luca Maranta, in: FamPra.ch 2015, 856). Das verfahrensleitende Mitglied bzw. gegebenenfalls das Kollegium kann somit Mitarbeitende des Sekretariats weder mit der Erstellung von Gutachten oder den erwähnten besonderen Abklärungen betrauen. Dies gilt unabhängig davon, ob die betroffene Person einverstanden ist oder nicht.

§ 49b Querulatorische und rechtsmissbräuchliche Eingaben

Abs. 1: Art. 132 ZPO enthält eine Regelung zum Umgang mit querulatorischen und rechtsmissbräuchlichen Eingaben. Gemäss Abs. 3 dieser Bestimmungen schickt das Gericht solche Eingaben ohne Weiteres zurück. Gemäss Rechtsprechung des Obergerichts ist eine Eingabe dann querulatorisch oder rechtsmissbräuchlich, wenn sie «kein ernstgemeintes oder offensichtlich kein schutzwürdiges Anliegen verfolgt oder

aber auf blosser Rechthaberei oder Zwängerei beruht, wenn es einer Partei um reine Schikane und nicht um die Wahrung eines Rechtsschutzinteresses geht» (Urteil des Obergerichts PQ210096 vom 9. Februar 2022, E. II/5). Im KESR stellt sich die Problematik insbesondere im Zusammenhang mit Konflikten um die Betreuung der Kinder, indem ein Elternteil eine Vielzahl von Eingaben einreicht, die im Kern aber stets den gleichen Inhalt aufweisen (z. B. im Zusammenhang mit dem Verlauf von Besuchswochenenden oder angeblichen Verfehlungen des hauptbetreuenden Elternteils, wobei die Vorbringen der KESB aus früheren Eingaben schon längst bekannt sind). Eine grosse Rolle in der Praxis spielen sodann E-Mail-Eingaben. Daran dürfte auch Justitia 4.0 nichts ändern, zumal Private (die sich oftmals gerne per E-Mail bei der KESB melden) weiterhin auch physische Eingaben machen dürfen.

Aufgrund des uneingeschränkten Untersuchungsgrundsatzes und auch um keine Gehörsverweigerung zu begehen, darf die KESB nicht vorschnell von querulatorischen oder rechtsmissbräuchlichen Eingaben ausgehen. Dies soll mit der Formulierung «Wiederholt querulatorische (…)» zum Ausdruck kommen. Wenn die KESB ausnahmsweise die entsprechenden Merkmale als erfüllt betrachtet, stellt sich jedoch wegen des erwähnten Grundsatzes die Frage des angemessenen Umgangs mit den fraglichen Eingaben. Diese in sinngemässer Anwendung von Art. 132 Abs. 3 ZPO zurückzuschicken, dürfte kaum zielführend sein. Sodann dürfen nach einem älteren Entscheid des Obergerichts im Anwendungsbereich der ZPO sogar unzulässige neue Tatsachenvorbringen und Beweismittel nicht aus dem Recht gewiesen werden (Entscheid des Obergerichts vom 10. Februar 2016, RB150044). Das Bundesgericht verwendet in seiner aktuellen Rechtsprechung etwa folgende Formulierung: «Der Gesuchstellerin wird ausdrücklich angedroht, dass in dieser Sache weitere Eingaben und Revisionsgesuche ähnlichen Inhalts (nach Prüfung) unbeantwortet abgelegt werden» (Urteil des Bundesgerichts vom 23. Mai 2024, 5F_15/2024, E. 4; ähnlich Urteile des Bundesgerichts 7B_951/2023 vom 11. Juni 2024, E. 5, und 5F_12/2024 vom 30. April 2024, E. 5, sowie des Verwaltungsgerichts SB.2023.00027, E. 1.3 am Ende). Dieser Ansatz soll für das KESR übernommen werden, womit die nicht passende Regelung von Art. 132 Abs. 3 ZPO derogiert wird. Folglich werden querulatorische oder rechtsmissbräuchliche Eingaben unbeantwortet abgelegt, nachdem die KESB vorgängig entsprechend abgemahnt hat. Im Ergebnis werden die betroffenen Eingaben zwar zu den Akten genommen, müssen aber im weiteren Verfahren nicht berücksichtigt werden bzw. bleiben unbeachtlich.

Auch wenn die betroffenen Dokumente unbeachtlich sind, muss sie die KESB entgegennehmen. Sie sind besonders zu bezeichnen und gesondert von den übrigen Akten aufzubewahren (z. B. mit einem Unterordner im Fallführungssystem mit der Bezeichnung «unbeachtliche Ak-

ten» bzw. im physischen Dossier mit einer entsprechend beschrifteten Mappe). Folgerichtig sind schliesslich die betroffenen Akten gestützt auf ein Einsichtsgesuch nicht herauszugeben. Sie müssen aber für allfällige Rechtsmittelverfahren, in denen streitig ist, ob die KESB diese Eingaben zu Recht nicht berücksichtigt hat oder mit Bezug auf diese das Notwendige vorgekehrt hat, zur Verfügung stehen.

§ 50 Einladungen zu Anhörungen und Verhandlungen

Abs. 1: Im Interesse eines möglichst schlanken Verfahrens soll die KESB auch zu mündlichen Verhandlungen gemäss § 48b Abs. 2 formlos einladen können, mithin nicht nur wie heute zu einer Anhörung im Sinne von Art. 447 Abs. 1 ZGB (vgl. zur Anhörung und mündlichen Verhandlung im Einzelnen § 48b). Werden Kinder über ihre Eltern zu Anhörungen gemäss Art. 314a ZGB eingeladen, sind diese altersgerecht abzufassen. Der Versand kann mit Post ohne Einschreiben erfolgen (A- oder B-Post; vgl. auch Erläuterungen zu § 59 Abs. 3).

Abs. 2: Damit Säumnisfolgen eintreten können, muss die betroffene Partei zunächst darauf hingewiesen werden (vgl. Art. 147 Abs. 3 ZPO).

§ 51 Anhörung a. Übertragung

Zur Bedeutung der Anhörung im KESR als Teilaspekt des rechtlichen Gehörs kann zunächst auf die Vorbemerkungen zu § 48b verwiesen werden. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass im Rahmen einer FU selbstredend Art. 447 Abs. 2 ZGB zu beachten ist, wonach die KESB die betroffene Person in der Regel als Kollegium anhört (vgl. im Übrigen zu den allgemeinen Grundsätzen zur Durchführung einer Anhörung Anna Murphy / Daniel Steck, a. a. O., N. 18.108 ff.).

Abs. 1: Gemäss § 48 Abs. 2 führt das verfahrensleitende Mitglied u. a. Anhörungen durch. Es soll deren Durchführung – vorbehältlich Abs. 2 – einer Mitarbeiterin oder einem Mitarbeiter des Sekretariats übertragen können (vgl. zum geltenden Recht § 51 Abs. 2). Findet im Rahmen der Abklärung eine Anhörung statt, ist § 51 ebenfalls zu beachten (vgl. § 49a Abs. 2).

Abs. 2: In den Fällen gemäss lit. a–c muss zwingend das verfahrensleitende Mitglied bei der Anhörung anwesend sein. Eine Übertragung an Mitarbeitende des Sekretariats ist damit ausgeschlossen.

Lit. a enthält eine notwendige Anpassung an das revidierte Sorgerecht.

Lit. b: Der Wortlaut des geltenden § 51 Abs. 1 lit. b zielt auf die Beistandschaften (mit der Formulierung «mit der infrage stehenden Massnahme»). Denkbar sind aber auch andere Entscheide, die zwischen der betroffenen Person und der KESB unterschiedlich beurteilt werden, z. B. im Rahmen der Validierung des Vorsorgeauftrags. Dies soll in der Bestimmung zum Ausdruck gebracht werden.

Lit. c: Zusätzlich soll eine Übertragung an Mitarbeitende des Sekretariats ausgeschlossen sein, wenn Belange zwischen Verfahrensbeteiligten streitig sind, unabhängig davon, ob sie den Kindes- oder Erwachsenenschutz betreffen. In der Praxis häufig anzutreffen sind Kinderbelange, die zwischen den Eltern streitig sind (z. B. stellen die beiden Elternteile unterschiedliche Anträge betreffend Obhut, Betreuungsanteile bzw. den persönlichen Verkehr).

Abs. 4: Neben der Anhörung durch das Kollegium soll ergänzend eine solche durch das verfahrensleitende Mitglied möglich sein. Dabei dürfen die Anforderungen an die «wichtigen Gründe» nicht zu hoch angesetzt werden.

§ 51a b. Mitwirkung beim Entscheid

Abs. 1: Mit Entscheid vom 20. Juli 2017 hielt der Bezirksrat Zürich fest, dass jenes Behördenmitglied, das gemäss § 51 Abs. 1 lit. a und b (in der geltenden Fassung) zwingend an der Anhörung teilgenommen hat, auch bei der Fällung des Entscheids mitwirken muss (VO.2016.443.02.16). Der unmittelbare Eindruck, den das fragliche Behördenmitglied gewonnen hat, soll von diesem im Spruchkörper eingebracht werden können. In diesem Sinne handelt es sich in der Tat um eine wichtige Person, die am Entscheid mitwirken soll.

Verlangt die betroffene Person gestützt auf § 51 Abs. 4 eine Anhörung durch das Kollegium, soll es aus Gründen der Praktikabilität ausreichen, wenn mindestens ein Behördenmitglied an der Entscheidfällung mitwirkt, das auch an der Anhörung mitwirkte. Das Gleiche muss bei der Anhörung im Fall einer FU gelten (Art. 447 Abs. 2 ZGB). Die Bestimmung verlangt, dass die KESB diesfalls die betroffene Person in der Regel als Kollegium anhört.

In Kindesschutzverfahren und streitigen Verfahren, in denen die Eltern gegenteilige Standpunkte einnehmen, wird dem Kind oftmals eine Verfahrensvertretung nach Art. 314a^{bis} ZGB bestellt. In diesen Fällen kann die bestellte Vertreterin oder der bestellte Vertreter den Verzicht erklären. Sollte dem Kind keine Vertretung bestellt worden sein und ist das betroffene Kind nicht als urteilsfähig zu betrachten, ist davon auszugehen, dass kein rechtsgenügender Verzicht auf eine Wiederholung der Anhörung vorliegt. Folglich ist in diesen Fällen die Anhörung in der Regel zu wiederholen. Das Gleiche gilt bei nicht vertretenen Erwachsenen, bei denen Zweifel bestehen, dass sie die Tragweite eines Verzichts einschätzen können.

Abs. 2: Für den Fall, dass das betreffende Behördenmitglied aus objektiven Gründen (Krankheit, Ausscheiden usw.) nicht (mehr) mitwirken kann, ist die Anhörung in den Fällen gemäss § 51 Abs. 2 und 4 in der Regel zu wiederholen. Falls die Anhörung durch das Kollegium erfolgte, muss eine Anhörung nur wiederholt werden, wenn alle drei betreffenden Behördenmitglieder nicht (mehr) mitwirken können.

Die KESB darf die betroffene Person jedoch anfragen, ob diese auf eine Wiederholung der Anhörung verzichtet. Wird die Frage bejaht, kann eine erneute Anhörung unterbleiben.

§ 52 c. Protokollführung

Abs. 2: Art. 176 ZPO ist zwar ohnehin zu beachten. Da es sich bei den zulässigen technischen Hilfsmitteln um eine wichtige Fragestellung handelt, ist Art. 176 ZPO ausdrücklich zu erwähnen.

§§ 53–56

Die möglichen Beweise werden neu in § 49 Abs. 2 geregelt. § 54 Abs. 1 wird neu in § 49 Abs. 2 eingefügt (vgl. die Erläuterungen dort). §§ 53 und 54 sind deshalb aufzuheben. § 55 wird neu zu § 48b Abs. 2. § 48d übernimmt den Inhalt von § 56, weshalb dieser ebenfalls aufgehoben werden kann.

§ 59 Eröffnung des Entscheids a. im Allgemeinen

Abs. 1: Mit der Anpassung des geltenden Rechts soll der KESB künftig mehr Spielraum für mündliche Eröffnungen gewährt werden.

Abs. 2: Neu wird der zweite Satz von Abs. 1 in einen eigenen Abs. überführt. Die in den bisherigen Abs. 2 und 3 geregelten Spezialfälle werden in § 59a überführt und durch die neuen Bestimmungen überschrieben.

Der Verzicht auf die Begründung des Entscheids ist dann heikel, wenn eine Massnahme angeordnet wird (vgl. dazu Kurt Affolter, Begründungspflicht für Massnahmenentscheide der KESB, in: ZKE 6/2020, 531 ff.). Dazu gehören auch nicht amtsgebundene Massnahmen (also solche, bei denen die KESB keine Beistandsperson ernennt) nach Art. 307 ZGB (z. B. die Erteilung einer Weisung zur sozialpädagogischen Familienbegleitung) oder Art. 392 ZGB (direktes Handeln der KESB). Die Möglichkeit, auf eine Begründung zu verzichten, wird daher entsprechend relativiert. Damit ist auch klar, dass Art. 239 Abs. 1 ZPO in der seit 1. Januar 2025 geltenden Fassung, wonach das Gericht seine Entscheide «in der Regel ohne schriftliche Begründung» erlässt, im KESR nicht übernommen wird.

In Abs. 3 wird der Inhalt von Abs. 5 des geltenden Rechts übernommen. Zudem wird der Spezialfall geregelt, wonach der schriftlich begründete Entscheid der betroffenen Person mündlich eröffnet und gleichzeitig übergeben wird.

Abs. 4 und 5 können aufgehoben werden, da der entsprechende Regelungsinhalt neu in Abs. 1 und 3 enthalten ist.

§ 59a b. in Kinderbelangen und bei öffentlichen Bekanntmachungen

Abs. 1: Der Regelungsgehalt von § 59 Abs. 2 des geltenden Rechts wird in diesen Abs. verschoben. Ergänzend zur geltenden Regelung soll der KESB bei der Zustellung der Entscheide an Kinder mehr Spielraum gewährt werden.

Je nach Konstellation kann es angezeigt sein, dass die KESB den Entscheid auch einem Kind gegenüber eröffnet, das jünger ist (z. B. wenn Geschwister über und unter der massgebenden Altersgrenze vom Entscheid betroffen sind). Diese Möglichkeit soll neu – auch mit Blick auf Art. 12 des Übereinkommens vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes (SR 0.107) – ausdrücklich im EG KESR abgebildet werden. Allgemein und unbesehen der Verhältnisse des Einzelfalls Entscheide auch jüngeren Kindern zuzustellen – wie dies in der Vernehmlassung von einer Teilnehmerin gefordert wurde –, würde jedoch zu weit gehen. Ab vollendetem 14. Altersjahr ist die Zustellung jedoch zwingend. Das Gesetz enthält dabei keine Vorschriften über die Modalitäten der Eröffnung und diese löst gegenüber dem Kind keine Fristen aus (Margot Michel / Carole Bruttin, in: BSK ZPO, Art. 301 N. 14). Eine Zustellung im Sinne von Art. 138 ZPO ist damit nicht erforderlich. Vielmehr kann sie mit Post ohne eingeschriebene Postsendung erfolgen (A- oder B-Post). Die Information sollte den konkreten Umständen angepasst werden und altersgerecht sein. Im Einzelfall kann es angezeigt sein, den Entscheid über die Kinderbelange mündlich zu erläutern oder diesem einen Begleitbrief beizulegen (vgl. im Einzelnen Margot Michel / Carole Bruttin, in: BSK ZPO, a. a. O.). Der KESB steht diesbezüglich ein grosser Ermessensspielraum zu. Die Information sollte den konkreten Umständen angepasst werden und altersgerecht sein (vgl. dazu Jonas Schweighauser / Daniel Steck, Die Kinderbelange in der Schweizerischen Zivilprozessordnung, in: FamPra.ch 2010, 813 f.).

Es kann (seltene) Konstellationen geben, in denen sich eine förmliche Zustellung an das nicht vertretene Kind aufdrängt. Eine solche ist z. B. denkbar, wenn es für die im konkreten Kindesschutzverfahren bearbeiteten Belange als urteilsfähig betrachtet werden kann (Faustregel: ab vollendetem 12. Altersjahr):

– Das Kind verlangt eine solche oder
– es bringt im Laufe des Verfahrens zum Ausdruck, dass es den Entscheid der KESB anfechten wolle.

Festzuhalten ist, dass diese Konstellationen nur selten vorkommen dürften, da in den massgebenden Verfahren den Kindern in der Regel eine Verfahrensvertretung im Sinne von Art. 314a^{bis} ZGB bestellt wird.

Abs. 2 übernimmt § 59 Abs. 3 des geltenden Rechts mit einer sprachlichen Anpassung.

§ 60 Verfahrenskosten a. kein Kostenvorschuss

Im Beschwerdeverfahren soll der Beschwerde führenden Partei neu unter den in § 64a genannten Voraussetzungen eine Kaution auferlegt werden können (vgl. dazu Erläuterungen zu § 64a). Die KESB kann demgegenüber weiterhin keinen Kostenvorschuss verlangen.

Der Inhalt der bisherigen Abs. 2–6 soll der besseren Übersichtlichkeit halber in eigenen §§ geregelt werden.

§ 60a b. Verzicht auf Festsetzung

Die Terminologie lehnt sich an Art. 95 Abs. 1 Bst. a ZPO an, der von «Gerichtskosten» spricht. Im vorliegenden Kontext ist der Begriff «Verfahrenskosten» zu verwenden. Darunter fallen die Gebühren und weitere Kosten, die im Laufe des Verfahrens anfallen (wie z. B. Kosten für die Erstellung eines Gutachtens; vgl. für das geltende Recht § 60 Abs. 2 und 4).

Abs. 1 lit. a entspricht dem heutigen Satz 2 von § 60 Abs. 5, der die Erhebung von bzw. den Verzicht auf die Festsetzung von Verfahrenskosten regelt.

Abs. 1 lit. b: Der Auffangtatbestand der «besondere(n) Gründe» entspricht materiell der geltenden Regelung, die den unbestimmten Rechtsbegriff der «besonderen Fälle(n)» verwendet (vgl. § 60 Abs. 2 Satz 2). Der KESB soll demnach weiterhin ein weiter Ermessensspielraum zukommen, um den besonderen Gegebenheiten des Einzelfalls gerecht werden zu können. Gemäss dem allgemeinen Teil der Empfehlungen vom 7. Dezember 2018 der KPV (kpv-zh.ch/wp-content/uploads/2019/03/20181207_kpv_gebuehrenempfehlungen_kesb_final.pdf, nachfolgend «Gebührenempfehlung KPV») soll dieser etwa dann genutzt werden, wenn keine Massnahme angeordnet wird. Dieser weite Ermessensspielraum entspricht der üblichen Lösung bei der Auferlegung von Kosten in den zürcherischen Verfahrensordnungen (vgl. etwa § 13 Abs. 1 VRG: «Die Verwaltungsbehörden können für ihre Amtshandlungen Gebühren und Kosten auferlegen.»; ebenso §§ 4 und 5 der Gebührenverordnung des Obergerichts [LS 211.11]).

Abs. 2: Ausgangspunkt für diese Bestimmung ist die Anfang Dezember 2023 eingereichte und vom Kantonsrat am 19. Februar 2024 vorläufig unterstützte PI KR-Nr. 396/2023 betreffend Änderung EG KESR: Verfahrensgebühren. Ziel dieser PI ist es, Eltern oder Kinder, die im Rahmen einer Beistandschaft die persönliche Betreuung und Fürsorge der hilfsbedürftigen Person im selben Haushalt sicherstellen, von Verfahrenskosten zu befreien. Dies erfolgt mit der Überlegung, dass Angehörige motiviert werden sollen, vermehrt Betreuungsaufgaben zu übernehmen und so die Institutionen zu entlasten.

Nach dem Gesagten kann die KESB bereits nach geltendem Recht und auch künftig bei dem von der PI erwähnten Personenkreis auf die Festsetzung von Verfahrenskosten bei der periodischen Berichtsprüfung verzichten. Angezeigt dürfte ein Verzicht z. B. sein, wenn im Rahmen der angeordneten Begleitbeistandschaft gemäss Art. 393 ZGB lediglich die begleitende Unterstützung der hilfsbedürftigen Person Gegenstand der angeordneten Massnahme bildet. Zu ergänzen ist dabei, dass die KESB in der Praxis in den genannten Fällen häufiger eine Vertretungs- und Vermögensverwaltungsbeistandschaft gestützt auf Art. 394 in Verbindung mit Art. 395 ZGB anordnet. Steht bei dieser Massnahme die Personensorge im Vordergrund, ist der Verzicht auf die Festsetzung von Verfahrenskosten wohl ebenfalls angemessen. Bei der Personensorge handelt es sich um die persönliche Fürsorge der hilfsbedürftigen Person in persönlichen Angelegenheiten (z. B. Beratung in persönlichen Angelegenheiten, Hilfestellungen im Alltag, Vermittlung geeigneter Unterkunft, Wiedereinstieg ins Erwerbsleben; vgl. dazu im Einzelnen Yvo Biderbost, in: BSK ZGB I, Art. 391 N. 14 ff.).

Steht demgegenüber die Vermögensverwaltung im Vordergrund oder spielt diese im Verhältnis zur Personensorge keine untergeordnete Rolle (z. B. bei höheren Vermögen, komplexeren Einkommens- und Bedarfsverhältnissen), stellt sich die Frage, ob der vollständige Verzicht auf die Erhebung von Verfahrensgebühren angezeigt ist. Angesichts der strengen Kausalhaftung und des damit verbundenen Haftungsrisikos des Staates (Art. 454 ZGB; vgl. insbesondere Abs. 3, wonach gegenüber der geschädigten Person der Kanton haftbar ist) wäre der angestrebte Verzicht kaum zu rechtfertigen. Die Allgemeinheit würde sonst – obwohl Private tätig geworden sind – das Haftungsrisiko tragen und müsste überdies für den bei der KESB mit der Kontrolle und Aufsicht der Mandatsführung anfallenden Aufwand (insbesondere periodische Berichts- und Rechnungsprüfung) aufkommen.

Vor diesem Hintergrund soll die KESB auch bei Eltern und Kindern, die Familienangehörige mittels Beistandschaft im selben Haushalt betreuen, (reduzierte) Verfahrenskosten festsetzen können. Wichtig ist, dass sie jeden Fall einzeln prüfen muss. Eine allgemeine Abkehr von dieser Einzelfallprüfung in den von der PI genannten Konstellationen wäre systemwidrig. Eine Änderung der Bestimmung ist deshalb nicht angezeigt.

Die PI wurde im Kantonsrat am 19. Februar 2024 von einer deutlichen Mehrheit vorläufig unterstützt. Daher und aufgrund der verschiedentlich in der Vernehmlassung geäusserten Forderung soll das Anliegen des Vorstosses beispielhaft als ein möglicher Anwendungsfall in der Bestimmung erwähnt werden. Die im Vorstoss erwähnte Beschränkung auf Eltern/Kinder ist mit der Formulierung «in direkter Linie verwandte Familienangehörige» abgedeckt. Damit ist das Anliegen der PI umgesetzt und diese kann erledigt werden.

§ 60b c. in Kinderbelangen
Vorbemerkungen

Die Kostenlosigkeit der Verfahren im Kindesschutz trägt dazu bei, dass Eltern die angeordneten Massnahmen mittragen können und sich nicht bestraft fühlen. In der Vernehmlassungsvorlage wurden zwei Varianten zur Diskussion gestellt: Der Hauptvorschlag sah vor, dass künftig Kindesschutzverfahren im engen Kernbereich von Art. 307–311 ZGB (Anordnung, Abänderung und Aufhebung der Massnahme) kostenlos sein sollen. Die Variante sah Kostenlosigkeit für alle Kindesschutzverfahren vor. Neben der Anordnung, Abänderung oder Aufhebung einer Massnahme sollten auch sämtliche Folgeverfahren kostenlos sein, also etwa Verfahren betreffend Prüfung und Genehmigung von Rechenschaftsberichten, Beschwerden gegen die Beistandsperson, Wechsel der Beistandsperson usw. Die Umsetzung von angeordneten Massnahmen gelingt oftmals nur, wenn eine minimale Kooperation der Eltern besteht bzw. diese die Zweckmässigkeit der Massnahme bejahen oder jedenfalls nicht strikte verneinen.

Die Rückmeldungen der Vernehmlassungsteilnehmenden sowie die Begründung des Entscheids, die integrale Kostenlosigkeit der Kindesschutzverfahren weiterzuverfolgen, sind im Kapitel zu den Ergebnissen des Vernehmlassungsverfahrens dargelegt (vgl. E.2).

Abs. 1: Nach dem unter den Vorbemerkungen Gesagten sind inhaltlich alle Kindesschutzverfahren von der Kostenlosigkeit umfasst. Eine Beschränkung auf die Verfahren gemäss Art. 307–311 ZGB ist nicht vorgesehen. Neben der Anordnung, Abänderung oder Aufhebung einer Massnahme sollen auch sämtliche Folgeverfahren kostenlos sein, also z. B. Verfahren betreffend Prüfung und Genehmigung von Rechenschaftsberichten, Beschwerden gegen die Beistandsperson, Wechsel der Beistandsperson usw. Im Vergleich zum Hauptvorschlag wird die Variante höhere Kosten nach sich ziehen (vgl. zu den Kostenfolgen für die Gemeinden C.2).

Abs. 2: Kostenpflichtig bleiben Verfahren, in denen Kinderbelange streitig sind (vgl. im geltenden Recht § 56 und neu § 48d). Die Höhe der Gebühren richtet sich nach § 60c. Die Auferlegung derselben ist in § 60d geregelt.

Streitig sind Kinderbelange dann, wenn die Eltern im Verfahren vor der KESB sich gegenseitig ausschliessende Anträge stellen, also z. B. wenn die Mutter eine Abänderung der Obhutsregelung beantragt, während der Vater an dieser festhalten will und für eine erweiterte Betreuung des Kindes kämpft.

Denkbar sind auch Verfahren, die Elemente des Kindesschutzes und einer streitigen Auseinandersetzung zwischen den Eltern (z. B. um die Betreuung der Kinder) enthalten. In diesen Verfahren hat die KESB

die Anteile (Kindesschutz und streitige Auseinandersetzung) zu gewichten und gestützt darauf die Gebühr nach pflichtgemässem Ermessen festzusetzen.

§ 60c d. Höhe der Gebühren

Abs. 1 entspricht materiell § 60 Abs. 2 des geltenden Rechts. Die Regelung erfährt lediglich zwei redaktionelle Anpassungen. Der Passus «für ein Verfahren vor der KESB» kann aufgehoben werden. Aus systematischen Gründen ist klar, dass es sich um diese Gebühren handelt. Sodann kann auch der Passus «oder auf ihre Festsetzung verzichten» aufgehoben werden. Diese Möglichkeit ergibt sich bereits aus § 60a.

Abs. 2: Die Kriterien, welche die KESB für die Festsetzung der Gebühr insbesondere zu berücksichtigen hat, sind nach geltendem Recht in § 60 Abs. 3 geregelt. Diese sollen – wiederum im Sinne einer nicht abschliessenden Aufzählung – in Anlehnung an die Überlegungen des allgemeinen Teils der entsprechenden KPV-Empfehlungen zu den Gebühren präzisiert (lit a: Zeitaufwand, statt nur Aufwand) und mit lit. b, die den Umfang der Abklärungen beschlägt, erweitert werden.

Zu beachten ist, dass die Gewichtung der verschiedenen Kriterien zur Festsetzung einer Gebühr im Sinne eines Gesamtbildes führt. Es verhält sich demnach nicht so, dass für jedes Kriterium eine Teilgebühr festzusetzen ist und die insgesamt festzusetzende Gebühr der Summe der Teilgebühren entspricht.

Lit. a: Massgebend ist vorab der Zeitaufwand der Mitarbeitenden der KESB.

Lit. b: Vom allgemeinen Zeitaufwand für die Verfahrensführung und die Redaktion des Entscheids bzw. der Entscheide zu unterscheiden ist der Abklärungsaufwand, der gegebenenfalls bei der KESB anfällt. Dieser kann je nach Ausgangslage des konkreten Einzelfalls zu erheblichem Mehraufwand bei der KESB führen (z. B. komplexe tatsächliche Verhältnisse bei der betroffenen Person und/oder deren Umfeld; möglich ist auch, dass sich die Abklärung der Unterstützung der betroffenen Person durch die Familie oder Angehörige als aufwendig erweist). Die Berücksichtigung dieses separaten Kriteriums rechtfertigt sich umso mehr, als der Zeitaufwand nach lit. a nicht eins zu eins mittels eines Stundentarifs verrechenbar ist.

Lit. c: Besondere Schwierigkeiten können etwa in Verfahren mit anspruchsvollen tatsächlichen bzw. rechtlichen Fragestellungen – unter Umständen auch mit internationalem Bezug – gegeben sein.

Lit. d: Diesbezüglich kann auch auf das Haftungsrisiko hingewiesen werden. Sodann können darunter z. B. auch existenzielle Entscheidungen, hohe Vermögen, komplexe Vermögenssituationen, zeitliche Dringlichkeit, subsumiert werden.

Abs. 3 übernimmt § 60 Abs. 4 des geltenden Rechts unverändert.

§ 60d e. Kostenauflage

Abs. 1 übernimmt § 60 Abs. 5 des geltenden Rechts inhaltlich unverändert.

Abs. 2: Führen Verfahren mit Minderjährigen zu Kosten gemäss § 60c, sind diese von der KESB nach Ermessen den Eltern aufzuerlegen. Die massgebenden Kriterien entsprechen jenen von Art. 107 Abs. 1 Bst. c ZPO. Eine ermessensweise Kostenverteilung im Sinne einer hälftigen Kostenauflage an beide Parteien rechtfertigt sich insbesondere bei Rechtsbegehren bezüglich Kinderbelangen, wenn beide mit Blick auf das Kindesinteresse gute (objektive) Gründe für die Antragstellung hatten (Dieter Hofmann / Andreas Baeckert, in: BSK ZPO, Art. 107 N. 6). In diesem Zusammenhang kann die KESB somit von den allgemeinen Grundsätzen für die Kostenauferlegung gemäss Abs. 1 abweichen.

§ 60e f. Nachzahlung von Verfahrenskosten

Mit der neuen Bestimmung soll sichergestellt werden, dass nach dem Tod einer betroffenen Person von dieser geschuldete Gebühren, die ihr gestundet wurden, vom Nachlass gefordert werden können.

§ 61a Anfechtbarkeit von Entscheiden
Vorbemerkungen

Das Bundesrecht regelt im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht mit Art. 450 ff. ZGB die Beschwerde als einziges und somit einheitliches Rechtsmittel an ein Gericht. Der Begriff «Beschwerde» steht dabei nicht in einem Zusammenhang mit der zivilprozessualen Beschwerde nach Art. 319 ff. ZPO, sondern lehnt sich an die Terminologie des früheren Vormundschaftsrechts an (Lorenz Droese, in: BSK ZGB I, Art. 450 N. 15). Dabei umfasst die Beschwerde im Sinne der Art. 450 ff. ZGB grundsätzlich alle Rechtsmittel gegen Endentscheide der KESB sowie solche gegen vorsorgliche Massnahmen (vgl. im Einzelnen Lorenz Droese, in: BSK ZGB I, Art. 450 N. 19–21; Entscheid des Obergerichts PQ230005 vom 28. Februar 2023, E. 1). Die gerichtliche Beschwerdeinstanz überprüft den erstinstanzlichen Entscheid in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht umfassend und beurteilt die Sache neu. Bei der Beschwerde handelt es sich folglich um ein vollkommenes Rechtsmittel (Lorenz Droese, in: BSK ZGB I, Art. 450 N. 12).

Das KESR unterscheidet nicht zwischen End- und Zwischenentscheiden sowie verfahrensleitenden Entscheiden. Vielmehr spricht es allgemein von «Entscheiden». Es wäre unverhältnismässig, wenn verfahrensleitende Entscheide stets uneingeschränkt und umfassend überprüft werden müssten (vgl. zur Diskussion in der Lehre Lorenz Droese, in: BSK ZGB I, Art. 450 N. 23). Mangels ausdrücklicher Regelung der Ab-

grenzung steht es den Kantonen zu, Bestimmungen dazu zu erlassen. Bestimmen die Kantone nichts, sind die Bestimmungen der Zivilprozessordnung subsidiär sinngemäss anwendbar (Art. 450f ZGB).

Nachdem es in der Praxis immer wieder zu Unsicherheiten zum «korrekten» Rechtsmittel kommt, drängt es sich auf, die bestehenden Rechtsunsicherheiten zu beseitigen und kantonale Bestimmungen zu erlassen. Die Regelungen in diesem Paragrafen berücksichtigen die vorgenannte Lehrmeinung sowie die vom Obergericht entwickelte Praxis.

Zur Frage des Rechtsmittels bei behaupteter Rechtsverweigerung bzw. -verzögerung fällt Folgendes in Betracht: Steht ein Entscheid in der Sache zur Diskussion (z. B. die verzögerte oder verweigerte Anordnung einer Kindesschutzmassnahme), ist die Beschwerde nach Art. 450 ff. ZGB zu erheben (Art. 450a Abs. 2 ZGB). Wenn ein Entscheid nach § 61a Abs. 2 verzögert oder verweigert wird, ist demgegenüber eine Beschwerde gemäss Art. 319 ff. ZPO zu erheben (Art. 319 Bst. c ZPO). Die entsprechende Beschwerde kann jederzeit erhoben werden, solange noch ein Rechtsschutzinteresse besteht (Art. 450b Abs. 3 ZGB und Art. 321 Abs. 4 ZPO; vgl. auch BGE 140 III 289 E. 2.6).

Abs. 1: Um das Rechtsmittelsystem verständlich und nachvollziehbar darzustellen, ist es unumgänglich, in einem ersten Abs. festzuhalten, welche Entscheide mit Beschwerde gemäss ZGB anfechtbar sind.

Lit. a: Mit einem Endentscheid wird das Verfahren vor der KESB beendet (vgl. dazu im Einzelnen und zur Kasuistik Lorenz Droese, in: BSK ZGB I, Art. 450 N. 19–20 und Jörg Schmid / Alexander Brunner, in: BSK ZPO, Art. 236 N. 9). Dabei handelt es sich grundsätzlich um Entscheide in der Sache (vgl. dazu Entscheid des Obergerichts PQ200048 vom 17. September 2020, E. 6.1 mit Hinweisen). Darunter fallen nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung auch Teilentscheide (BGE 146 III 254 E. 2.1). Beim Teilentscheid handelt es sich um eine Variante des Endentscheids, mit dem über eines oder einige von mehreren Rechtsbegehren abschliessend befunden wird (Jörg Schmid / Alexander Brunner, in: BSK ZPO, Art. 236 N. 18).

Lit. b: Im unmittelbaren Anwendungsbereich der ZPO gestaltet sich der Rechtsmittelweg bei Entscheiden über diese beiden Bereiche nicht ganz einfach: Beim Entscheid über die Zuständigkeit handelt es sich um einen Zwischenentscheid im Sinne von Art. 237 ZPO. Ist er nicht berufungsfähig, steht die Beschwerde nach Art. 319 Bst. a ZPO zur Verfügung. Demgegenüber handelt es sich beim Entscheid über den Ausstand um einen «anderen erstinstanzlichen Entscheid» im Sinne von Art. 319 Bst. b Ingress ZPO. Da Ausstandsbegehren im summarischen Verfahren zu beurteilen sind (vgl. dazu im Einzelnen Urteil des Bundesgerichts 4A.475/2018 vom 12. September 2019, E. 3.1 ff.), beträgt die Frist zehn Tage.

Entscheide über die Zuständigkeit und den Ausstand sind von grundlegender Bedeutung. Vor diesem Hintergrund und im Interesse der Vereinfachung für die Praxis sollen im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes Entscheide über die Zuständigkeit und den Ausstand mit Beschwerde nach Art. 450 ff. ZGB anfechtbar sein. Diese Regelung stimmt im Übrigen mit der Lehre überein (vgl. dazu Lorenz Droese, in: BSK ZGB I, Art. 450 N. 24). Aufgrund der Anfechtbarkeit nach Art. 450 ff. ZGB beträgt die Frist für die Erhebung einer entsprechenden Beschwerde 30 Tage (Art. 450b Abs. 1 ZGB).

Lit. c: Dass Entscheide über vorsorgliche Massnahmen mit Beschwerde nach Art. 450 ff. ZGB anfechtbar sind, ergibt sich aus Art. 445 Abs. 3 ZGB. Dies ist der Vollständigkeit halber zu erwähnen. Bei vorsorglichen Massnahmen handelt es sich nicht um verfahrensleitende Entscheide (Luca Maranta, in: BSK ZGB I, Art. 445 N. 4): Ihre Anfechtbarkeit richtet sich nach Art. 445 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 450 ff. ZGB. Superprovisorische vorsorgliche Massnahmen im Sinne von Art. 445 Abs. 3 ZGB sind im Übrigen gemäss ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung nicht anfechtbar (Luca Maranta, in: BSK ZGB I, Art. 445 N. 30).

Abs. 2: Gesetzlich festzuhalten ist, dass sich die Anfechtbarkeit von Entscheiden der Ärzteschaft sowie der Einrichtungen nach Art. 439 ZGB richtet.

Abs. 3: Diese Bestimmung hält fest, dass alle Entscheide, die gemäss Abs. 1 nicht der Beschwerde nach Art. 450 ZGB unterliegen, mit Beschwerde gemäss Art. 319 Bst. b und c sowie 320 ff. ZPO angefochten werden können. Damit ist auch klar, dass Art. 319 Bst. a ZPO im Kindes- und Erwachsenenschutz keine Bedeutung hat: Die Frage, ob ein Entscheid der KESB, der nicht gestützt auf Art. 450 ff. ZGB anfechtbar ist, unter Umständen mittels Berufung nach ZPO angefochten werden kann, stellt sich nicht (vgl. im Übrigen zur Anfechtbarkeit des Zwischenentscheids über die Zuständigkeit § 61a Abs. 1 lit. b und zu Teilentscheiden § 61a Abs. 1 lit. a).

Im Vordergrund steht die Verweisung auf Art. 319 Bst. b ZPO. Es handelt sich im Wesentlichen um dieselben Fälle, die auch gemäss der ZPO der Beschwerde gemäss Art. 319 Bst. b ZPO unterliegen. Um den KESB die Anwendung der Bestimmung zu erleichtern, werden beispielshaft die wichtigsten Fälle aufgezählt. Darunter fallen vorab die verfahrensleitenden Entscheide (lit. a). Von den in der ZPO gesetzlich festgelegten Fällen (Art. 319 Bst. b Ziff. 1 ZPO) werden nur die wesentlichsten Tatbestände aufgezählt (lit. b und c; Art. 110 und 112 ZPO; Art. 121 ZPO).

Die übrigen Tatbestände, die unter Art. 319 Bst. b Ziff. 1 ZPO fallen, sollen in der exemplarisch zu verstehenden Aufzählung von Abs. 3 nicht erwähnt werden, da sie im Kindes- und Erwachsenenschutzverfahren

zwar grundsätzlich denkbar sind, aber wohl nur selten vorkommen (Sistierung, Art. 126 Abs. 2 ZPO; Ordnungsbusse, Art. 128 Abs. 4 ZPO; Anordnung über Mitwirkungspflichten Dritter, Art. 167 Abs. 3 ZPO; Entschädigung Sachverständiger Personen, Art. 184 Abs. 3 ZPO; Verweigerung der Kindesanhörung gegenüber dem urteilsfähigen Kind, Art. 298 Abs. 3 ZPO; Nichtanordnung der Kindesvertretung gegenüber dem urteilsfähigen Kind, Art. 299 Abs. 3 ZPO; Vollstreckungsentscheide für davon betroffene Dritte, Art. 346 ZPO) oder soweit ersichtlich nicht oder zumindest kaum denkbar sind (Nebenintervention, Art. 75 Abs. 2 ZPO; Streitverkündung, Art. 82 Abs. 4 ZPO; Festlegung von Kostenvorschüssen und Sicherheitsleistungen, Art. 103 ZPO; Klageüberweisung, Art. 127 Abs. 2 ZPO; Entscheid über Revisionsgesuch, Art. 332 ZPO; Entscheid über Erläuterungs- oder Berichtigungsgesuche, Art. 334 Abs. 3 ZPO; vgl. zu den nach Art. 319b Ziff. 1 ZPO anfechtbaren prozessualen Entscheiden Dieter Freiburghaus/Susanne Afheldt, in: Kommentar ZPO, Art. 319 N. 12).

Bezüglich der Verweisung auf Art. 319 Bst. c ZPO kann auf die Erläuterungen zu den Vorbemerkungen zu § 61a verwiesen werden.

Im Übrigen sind für das Beschwerdeverfahren nach ZPO die Art. 320 ff. ZPO einschlägig.

Lit. a: Wie in § 48 Abs. 2 lit. b wird auch in dieser Bestimmung der Begriff der «verfahrensleitenden Entscheide» verwendet (vgl. zur Definition des «verfahrensleitenden Entscheids» Erläuterungen zu § 48 Abs. 2 lit. b). Aus der Verweisung auf Art. 319 Bst. b ZPO folgt, dass eine Anfechtung grundsätzlich den Nachweis eines nicht leicht wiedergutzumachenden Nachteils im Sinne von Art. 319 Bst. b Ziff. 2 ZPO voraussetzt. Dieser Nachweis ist gestützt auf Art. 319 Bst. b Ziff. 1 ZPO bei Entscheiden entbehrlich, deren Anfechtung mittels Beschwerde in der Zivilprozessordnung gesetzlich geregelt ist (etwa unentgeltliche Prozessführung [Art. 121 ZPO; vgl. im Einzelnen nachfolgende Ausführungen] oder Sistierung [Art. 126 ZPO]).

Entscheide über die ganze oder teilweise Ablehnung der unentgeltlichen Rechtspflege sind in der Praxis häufig (Art. 121 ZPO). Sie sollen in der Bestimmung deshalb ausdrücklich erwähnt werden. Diese Entscheide sind verfahrensleitender Natur, unabhängig davon, ob sie gleichzeitig mit dem oder im Nachgang zum Endentscheid gefällt werden (vgl. dazu Entscheid des Obergerichts PQ200048 vom 17. September 2020, E. 6.1 mit Hinweis auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung). Entscheidet die KESB über die unentgeltliche Rechtspflege sowie die Höhe der Entschädigung der unentgeltlichen Rechtsvertretung, kann deshalb Beschwerde gemäss Art. 319 ff. ZPO erhoben werden. Dies gilt auch, wenn der Entscheid zusammen mit dem Endentscheid gefällt wird. Ein nicht leicht wiedergutzumachender Nachteil wird für die Beschwer-

deerhebung nicht vorausgesetzt (Art. 319 Bst. b Ziff. 1 in Verbindung mit Art. 121 ZPO). Die Beschwerdefrist beträgt auch bei einem Entscheid über die unentgeltliche Rechtspflege mit oder nach dem Endentscheid zehn Tage (Art. 321 Abs. 2 ZPO).

Lit. b: Entscheide über die Verfahrenskosten, die zusammen mit dem Endentscheid angefochten werden, folgen dem entsprechenden Rechtsmittel (Beschwerde gemäss Art. 450 ZGB). Werden nur die Verfahrenskosten angefochten, steht nach Art. 319 ZPO die Beschwerde zur Verfügung. Die subsidiär sinngemäss zur Anwendung gelangende Bestimmung von Art. 110 ZPO betreffend Kostenentscheide sieht als Rechtsmittel die Beschwerde vor. Daher richtet sich die Beschwerde nach Art. 319 Bst. b Ziff. 1 ZPO («in den vom Gesetz bestimmten Fällen»). Damit entfällt bei diesen Streitgegenständen der nicht leicht wiedergutzumachende Nachteil als Voraussetzung (vgl. auch Karl Spühler, in: BSK ZPO, Art. 319 N. 11).

Zu ergänzen ist Folgendes: Die unentgeltliche Rechtsvertreterin oder der unentgeltliche Rechtsvertreter ist in eigenem Namen zur Beschwerde gegen den Festsetzungsentscheid über die Höhe ihrer oder seiner Entschädigung (Bestandteil des Kostenentscheids nach Art. 110 ZPO) legitimiert (Viktor Rüegg / Michael Rüegg, in: BSK ZPO, Art. 122 N. 8; vgl. auch Entscheid des Obergerichts RU200058 vom 11. Januar 2021, E. 2, wonach der Entscheid über die Festsetzung der Entschädigung des unentgeltlichen Rechtsbeistands mit Beschwerde gestützt auf Art. 110 ZPO anfechtbar ist und sich das Beschwerdeverfahren nach Art. 319 ff. ZPO richtet).

Lit. c: Auf Gesuch der betroffenen Person kann die KESB in sinngemässer Anwendung von Art. 112 Abs. 1 ZPO die Verfahrenskosten stunden oder bei dauernder Mittellosigkeit erlassen. Ein Anspruch auf Erlass oder Stundung besteht nicht. Eine dauernde Mittellosigkeit ist nur ausnahmsweise zu bejahen (Dieter Hofmann / Andreas Baeckert, in: BSK ZPO, Art. 112 N. 2 mit Hinweisen). Zur Anfechtbarkeit von Entscheiden der KESB, mit denen sie das Gesuch abweist, fällt Folgendes in Betracht:

In einem Rechtsmittelverfahren betreffend den Erlass von Verfahrenskosten des Bezirksrates, das seinen Anfang im Januar 2020 nahm, erachteten sich sowohl das zuerst angerufene Obergericht als auch das Verwaltungsgericht – nach einem das Gesuch abweisenden Rechtsmittelentscheid des Regierungsrates – für die Beurteilung der Streitsache für nicht zuständig. Dies führte dazu, dass der ursprüngliche Entscheid des Bezirksrates materiell keiner innerkantonalen Überprüfung zugeführt werden konnte, da die betroffene Person den Nichteintretensentscheid des Verwaltungsgerichts nicht an das Bundesgericht weiterzog. In dogmatischer Hinsicht lassen sich für beide Sichtweisen Argumente

anführen. Das Obergericht und das Verwaltungsgericht haben dies denn auch ausführlich gemacht (vgl. zum Ganzen Beschluss des Obergerichts PQ200009 vom 11. Februar 2020 sowie Urteil des Verwaltungsgerichts VB.2020.00694 vom 8. August 2022). Diese Situation ist aus Sicht der Betroffenen höchst unbefriedigend. Im Interesse der Einfachheit und der Einheitlichkeit des Rechtsmittelzugs soll daher ausdrücklich geregelt werden, dass die fraglichen Entscheide der KESB, die in der Regel nach dem Entscheid in der Sache ergehen dürften, dem Rechtsmittelweg im KESR folgen. Anfechtbar sind entsprechende Entscheid indes lediglich mit Beschwerde nach Art. 319 ff. ZPO.

Bei den Entscheiden gestützt auf Art. 112 ZPO handelt es sich um Endentscheide (vgl. Abs. 1 lit. a). Damit beträgt die Beschwerdefrist gemäss Art. 450b Abs. 1 ZGB 30 Tage.

§ 63 Beschwerden gemäss Art. 450 Abs. 1 ZGB und Art. 319 Bst. b und c ZPO

Abs. 1: Da der Bezirksrat seine Zuständigkeit verlieren soll, ist neu das Obergericht als zuständige Behörde aufzuführen. Nachdem zudem in § 61a Abs. 3 ausdrücklich auf die Möglichkeit der Beschwerde nach Art. 319 Bst. b und c ZPO verwiesen wird, ist diese Bestimmung in der Marginalie und in Abs. 1 zu ergänzen.

Abs. 2 lit. a: In § 39 Abs. 1 GOG wird die Möglichkeit einer einzelrichterlichen Zuständigkeit am Obergericht eingeführt. Dies soll bei Beschwerden gegen Entscheide eines einzelnen Mitglieds der KESB gemäss § 45 vorgesehen werden. Zu den entsprechenden Entscheiden befugt sein soll jedes Mitglied des Obergerichts. Eine Beschränkung auf die Vizepräsidentin oder den Vizepräsidenten rechtfertigt sich wie bei der KESB nicht.

Abs. 2 lit. b: Zu regeln ist, dass die übrigen Geschäfte von einer Kammer entschieden werden. Diese entscheidet gemäss § 39 Abs. 1 GOG in Dreierbesetzung.

Der bisherige Abs. 2 wird inhaltlich unverändert in Abs. 3 überführt. Der Klarheit halber wird eingefügt, dass es sich beim zuständigen Einzelgericht um dasjenige eines Bezirksgerichts handelt.

§ 64 Zuständigkeit in zweiter Instanz

Ein zweistufiger Instanzenzug wird nur bei Verfahren betreffend FU beibehalten. § 64 kann deshalb entsprechend vereinfacht werden.

Zu ergänzen ist, dass die Mehrzahl in § 65 beibehalten werden kann: Für die FU wird in Art. 439 Abs. 3 ZGB für das Verfahren auf Art. 450 ff. ZGB verwiesen. Die Verweisung bezieht sich demnach auf das Verfahren vor der gerichtlichen Beschwerdeinstanz. Damit muss § 65 auch für

Rechtsmittel gegen FU gelten. Da es bei den FU nach wie vor zwei Rechtsmittelinstanzen geben wird, muss folglich die Formulierung in Mehrzahl («Beschwerdeinstanzen») beibehalten werden.

§ 64a Kostenvorschuss

Im sozialrechtlichen Bereich ist die Erhebung von Kostenvorschüssen nicht unproblematisch. Im Verfahren vor der KESB werden deshalb zu Recht keine Kostenvorschüsse auferlegt. Art. 98 ZPO sieht vor, dass das Gericht von der klagenden Partei einen Vorschuss bis zur Höhe der mutmasslichen Gerichtskosten verlangen kann. Diese Bestimmung gilt im Verfahren vor der KESB nicht (vgl. § 60). Anderseits hat die öffentliche Hand ein berechtigtes Interesse, dass die auferlegten Verfahrenskosten auch tatsächlich bezahlt werden. Da zudem mittellosen Parteien die unentgeltliche Prozessführung gewährt werden kann, rechtfertigt es sich, der Beschwerdeinstanz (Obergericht) die Möglichkeit einzuräumen, Parteien in eng beschränktem Umfang zu kautionieren. Diese vorgeschlagene Regelung entspricht inhaltlich § 15 Abs. 2 lit. a VRG (kein Wohnsitz in der Schweiz). Um die Rechtsanwendung zu vereinfachen, wird die Bestimmung ausdrücklich ins EG KESR eingefügt.

§ 65 Untersuchungsgrundsatz und Offizialmaxime

Im Verfahren vor den KESB gelten gemäss Art. 446 Abs. 1 und 3 ZGB die Untersuchungs- und die Offizialmaxime. Die Bestimmung war bis anhin zu eng gefasst. Neben dem Untersuchungsgrundsatz gemäss Art. 446 Abs. 1 ZGB gilt für die Beschwerdeinstanzen auch die Offizialmaxime gemäss Art. 446 Abs. 3 ZGB sinngemäss.

§ 71a Keine Prozesskosten

Beim Erlass des EG KESR ging der Regierungsrat davon aus, dass eine ausdrückliche Befreiung der KESB von der Auferlegung von Parteientschädigungen im Beschwerdeverfahren nicht ausdrücklich geregelt werden müsse, da sie Vorinstanz sei. Insofern könnten ihr auch keine Kosten auferlegt werden (vgl. zum Ganzen Vorlage 4830, S. 109). Gleichwohl wurde der KESB nach der Praxis des Obergerichts mitunter die Ausrichtung einer Parteientschädigung auferlegt. Dies erfolgt dann, wenn eine formelle Gegenpartei fehlt (bzw. diese sich mit dem fehlerhaften Entscheid nicht identifiziert hat), die Behörde materiell Parteistellung hat und sich der Entscheid zudem als qualifiziert unrichtig erweist (vgl. dazu statt vieler Entscheid des Obergerichts PQ210024 vom 16. Juni 2021, E. 8 mit weiteren Hinweisen; in diesem Fall verneinte das Obergericht die Voraussetzungen für die Zusprechung einer Parteientschädigung zulasten der involvierten KESB). In der Vernehmlassung wurde von einer Teilnehmerin angeregt, auf die Regelung zu verzichten.

Damit käme mangels Regelung im EG KESR jene von § 200 lit. a GOG in Verbindung mit Art. 116 Abs. 1 ZPO zur Anwendung, wonach dem Kanton in Zivilverfahren keine Gerichtskosten auferlegt werden. Die KESB fällt Entscheide im Interesse schutzbedürftiger Erwachsener und Kinder. Sie erfüllt demnach eine soziale Aufgabe. Insofern rechtfertigt es sich, mit Abs. 2 klarzustellen, dass die KESB vor jeglicher Parteientschädigung und Kostentragung befreit ist, wie dies der ursprünglichen Idee des Gesetzgebers entsprochen hat. In Anlehnung an Art. 95 ZPO ist der Begriff «Prozesskosten» zu verwenden, worin die Verfahrenskosten und die Parteientschädigung enthalten sind.

§ 73 Ergänzendes Recht

Die angepasste Verweisung auf § 48 Abs. 2 lit. c entspricht der Verweisung auf § 44 Abs. 2 (Einzelzuständigkeit für die Anordnung von superprovisorischen vorsorglichen Massnahmen) im geltenden Recht.

Zusätzlich ist zu regeln, dass unbegründete Entscheide auch im Beschwerdeverfahren nur in den Schranken von § 59 Abs. 2 ohne Begründung eröffnet werden können. Ohne diese Verweisung würde im Beschwerdeverfahren Art. 239 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 318 Abs. 2 bzw. 327 Abs. 5 ZPO in der seit 1. Januar 2025 geltenden Fassung sinngemäss zur Anwendung gelangen (im Regelfall unbegründete Entscheide). Dies wäre im KESR-Verfahren grundsätzlich nicht passend (vgl. dazu auch Erläuterungen zu § 59 Abs. 2).

§ 60 Abs. 1 in der geltenden Fassung bestimmt, dass im Verfahren vor der KESB keine Kostenvorschüsse verlangt werden. Diese Bestimmung gilt heute sinngemäss im Beschwerdeverfahren. Mit § 64a soll das Obergericht in engen Grenzen das Eintreten auf das Beschwerdeverfahren von der Leistung eines Kostenvorschusses abhängig machen können. Wegen dieser Spezialregelung für das Beschwerdeverfahren entfällt die bisherige Verweisung auf § 60 Abs. 1.

§ 74 Gesuche um Informationszugang

§ 74 regelt die Zuständigkeit für Gesuche um Informationszugang nach abgeschlossenen Verfahren der KESB (Abs. 1) und nach abgeschlossenen Mandaten der Berufsbeistandschaften (Abs. 2). Im Gegensatz zu den KESB, bei denen man von Verfahren spricht, führen die Berufsbeistandschaften keine Verfahren, sondern Mandate. Daher handelt es sich bei den Berufsbeistandschaften nicht um Verfahrens-, sondern um Mandatsakten.

Abs. 1: Gemäss herrschender Praxis sind Gesuche um Informationszugang nach Abschluss des Verfahrens der KESB nach dem IDG zu beurteilen. Der Entscheid der KESB, mit dem sie den Zugang zur Information verweigert, einschränkt oder aufschiebt (§ 27 Abs. 1 IDG), kann

auf dem verwaltungsrechtlichen Rechtsmittelweg angefochten werden. Der kantonale Rechtsmittelzug führt über den Bezirksrat an das Verwaltungsgericht (Urteil des Verwaltungsgerichts VB.2022.00650 vom 8. Juni 2023, E. 1.2). Diese Praxis ist im EG KESR abzubilden. Damit wird eine sinngemässe Anwendbarkeit des GOG und der Informations- und Akteneinsichtsverordnung der obersten kantonalen Gerichte vom 12. Juli 2021 (LS 211.15) in diesem Bereich ausgeschlossen.

Der Vollständigkeit halber ist darauf hinzuweisen, dass für die Beurteilung von Gesuchen um Akteneinsicht während laufendem Verfahren Art. 449b ZGB gilt.

Abs. 2: In der Praxis ist die Zuständigkeit für Informationszugangsgesuche zu Akten der Berufsbeiständinnen und Berufsbeistände sowie der professionellen Vormundinnen und Vormunde (vgl. zu Letzteren § 26) nach dem Ende der Massnahme streitig. Teilweise erachten sich weder die KESB noch die Berufsbeistandschaft als dafür zuständig. Für die Betroffenen ist diese Situation äusserst unbefriedigend. Die Zuständigkeit ist deshalb gesetzlich zu regeln.

Grundsätzlich ist dasjenige öffentliche Organ zur Herausgabe von Akten zuständig, das sie erstellt hat (§ 24 IDG in Verbindung mit § 9 Abs. 2 IDV). Mit der neuen gesetzlichen Regelung wird folglich von der Regelung des IDG abgewichen, wenn das Mandat beendet ist. Dadurch wird auch eine genügende gesetzliche Grundlage für die dazu benötigte Datenbearbeitung durch die KESB geschaffen. Der Zweck ist die Bearbeitung des Gesuchs um Informationszugang. Der Regierungsrat hat diese Zuständigkeit für den Bereich des Kindesschutzes geregelt: Gemäss § 5c Abs. 2 KJHV entscheidet nach dem Ende der Massnahme die KESB über Gesuche um Informationszugang zu Mandatsakten. Mit der vorliegenden Bestimmung wird eine einheitliche gesetzliche Grundlage für die Bearbeitung der entsprechenden Gesuche im Kindes- und Erwachsenenschutz geschaffen.

Die Berufsbeistandschaft muss die Akten in einem geordneten Zustand übergeben, damit die KESB die Informationszugangsgesuche bearbeiten kann (vgl. §§ 2 und 3 IVSV). Akten, die diesen Anforderungen nicht genügen, kann die KESB zur Verbesserung an die Berufsbeistandschaft zurückweisen.

Festzuhalten ist, dass Abs. 2 nicht anwendbar ist auf Gesuche um Informationszugang zu Mandatsakten vor Abschluss des Mandats. Für solche Gesuche ist die KESB weiterhin nicht zuständig.

Abs. 3: Es erscheint sachgerecht, dass über Informationszugangsgesuche nach Abs. 1 und 2 ein einzelnes Mitglied der KESB entscheidet.

§ 74b Verwendung der AHV-Nummer

Seit 1. Januar 2022 ist in Art. 153c AHVG geregelt, welche Behörden, Organisationen und Personen berechtigt sind, die AHV-Nummer

systematisch zu verwenden. Dazu gehören gemäss Art. 153c Abs. 1 Bst. a Ziff. 3 AHVG «die Einheiten der Kantons- und Gemeindeverwaltungen». Bei den KESB im Kanton Zürich handelt es sich – mit Ausnahme derjenigen der Stadt Zürich – um interkommunale Behörden. Je nach Organisationsform (Sitzgemeindemodell, Zweckverband oder Anstalt) sind diese nicht Teil der Gemeindeverwaltung. Sie können sich für eine Verwendung der AHV-Nummer deshalb auch nicht unmittelbar auf Art. 153c Abs. 1 Bst. a Ziff. 3 AHVG berufen. Vielmehr setzt die systematische Verwendung der AHV-Nummer eine Berechtigung im Spezialgesetz voraus. Diese gesetzliche Grundlage wird mit der vorgeschlagenen Bestimmung im EG KESR geschaffen.

Übergangsbestimmungen

Ziff. I (Übergangsregelung zu § 4)

Die Aufsichtsbehörde legt das geltende Gesetz aufgrund der Rekrutierungsproblematik bei der «dritten Disziplin» grosszügig aus. So wird etwa ein Abschluss in Sozialpädagogik sowohl unter die Fachbereiche Soziale Arbeit als auch Pädagogik subsumiert. Diese Personen können folglich – je nach Bedarf – als Mitglieder der KESB entweder für den Fachbereich Soziale Arbeit oder für die «dritte Disziplin» ernannt werden. Zudem werden bereits heute qualifizierte Weiterbildungsabschlüsse als ausreichende Qualifikation anerkannt (z. B. «MAS Soziale Arbeit und Recht» und «MAS Kinder- und Jugendhilfe»). Die bereits ernannten Behörden- und Ersatzmitglieder der KESB sollen auch nach Inkrafttreten des revidierten Gesetzes in dem Bereich tätig sein können, dem sie bei ihrer Ernennung zugeordnet wurden. So vertreten z. B. Personen mit dem Abschluss «MAS Soziale Arbeit und Recht» heute die Disziplin Soziale Arbeit. Nach dem Inkrafttreten der Änderung ernannte Behörden und Ersatzmitglieder mit diesem Abschluss würden neu der «dritten Disziplin» zugeordnet.

Ziff. II (Übergangsregelung zu § 4a)

Zum Erlass einer Geschäftsordnung steht den KESB eine Frist von zwei Jahren zur Verfügung.

Ziff. III (Übergangsregelung zu § 18a)

Abs. 1: Den Berufsbeistandschaften soll eine ausreichende Frist eingeräumt werden, um auf die digitale Aktenführung umzustellen. Angemessen erscheinen fünf Jahre.

Abs. 2: Den Entscheid, welche Akten von laufenden Massnahmen digitalisiert werden, treffen die Berufsbeistandschaften. Die Digitalisierung erleichtert die weitere Bearbeitung des Falles. Bei umfangreichen

physischen Akten soll deshalb auch ein zeitlicher Schnitt innerhalb des Dossiers festgelegt werden können: Bis zum festgelegten Stichtag bleiben die Akten physisch, danach werden die Akten ausschliesslich elektronisch angelegt.

Ziff. IV (Übergangsregelung zu § 19a)

Abs. 1: Den politischen Gemeinden als Träger der Berufsbeistandschaften im Erwachsenenschutz muss genügend Zeit für die Umsetzung der neuen Perimeter gemäss § 19a zur Verfügung stehen. Hierfür wird eine Frist von fünf Jahren ab Inkrafttreten vorgesehen.

Abs. 2: Bei der Umsetzung des Gemeindegesetzes vom 20. April 2015 gab es verschiedene öffentlich-rechtliche Körperschaften, die nicht in der Lage waren, ihre rechtlichen Grundlagen innert der vorgesehenen Übergangsfrist anzupassen. Gesetzliche Fristen können – vorbehältlich einer entsprechenden gesetzlichen Reglung – nicht erstreckt werden. Die betroffenen Körperschaften reichten der Direktion der Justiz und des Innern ein Gesuch um Ausnahmebewilligung ein. Darin erläuterten sie, weshalb sie die Frist nicht einhalten konnten und welchen (Termin-) Plan sie verfolgen. Die Direktion hat in Absprache mit dem zuständigen Bezirksrat die Anliegen geprüft und die Schreiben beantwortet, um Rechtssicherheit für das weitere Vorgehen zu schaffen. Die Aufsichtsbehörden sicherten den betroffenen Körperschaften zu, innert der angegebenen Zeit nicht aufsichtsrechtlich tätig zu werden. In zwei Fällen wurden die gesetzlichen Anforderungen nach wie vor nicht umgesetzt.

Solche Rechtsunsicherheiten sollen von vornherein ausgeschlossen werden. Daher regelt Abs. 2 Folgendes, falls die Frist nach Abs. 1 nicht eingehalten werden sollte: Der Regierungsrat legt in diesem Fall nach Anhörung der betroffenen Gemeinden und Berufsbeistandschaften fest, welche Berufsbeistandschaft im Kreis die Aufgabe übernimmt. Sie soll im Bedarfsfall dazu beitragen, dass die beteiligten Gemeinden und Berufsbeistandschaften innert Frist selbst eine tragfähige und gesetzmässige Lösung finden.

Die Berufsbeistandschaft, der die Aufgabe übertragen wird, wird prüfen müssen, ob sie ihre Rechtsgrundlage anpassen oder ersetzen muss.

Der Regierungsrat muss diejenige Berufsbeistandschaft bezeichnen, welche die Aufgaben fachlich kompetent, aber auch wirtschaftlich erfüllen kann. Davor muss er die betroffenen Gemeinden und Berufsbeistandschaften im Kreis anhören. Sie sollen Gelegenheit erhalten, ihre Anliegen geltend zu machen. Darüber hinaus soll die Zahl der bearbeiteten Massnahmen (lit. a) und die heutige Grösse der bisherigen Berufsbeistandschaften (lit. b) berücksichtigt werden, sodass die Berufsbeistandschaft ihre Aufgaben fachlich und wirtschaftlich bestmöglich erfüllen kann (lit. c). Diese Kriterien lehnen sich an jene an, die gegebenenfalls auch bei der Bildung der KESB-Kreise herangezogen werden (vgl. § 2 Abs. 2).

Ziff. V (Übergangsregelung zu den Verfahrensbestimmungen)

Die neuen Verfahrensbestimmungen (§§ 44, 45, 47–56, 59–60f, 61a, 64a und 73) gelten ab Inkrafttreten der Änderungen.

Ziff. VI (Übergangsregelung zu § 63)

Abs. 1: Eine Übergangsbestimmung ist zudem nötig als Folge der Änderung des Rechtsmittelzugs (§ 63).

Verfahren, die vor Inkrafttreten der vorliegenden Änderung des GOG und des EG KESR beim Bezirksrat rechtshängig wurden, sind vom Bezirksrat zu erledigen. Eine Überweisung an das Obergericht erfolgt nicht.

Festzuhalten ist, dass eine Inkraftsetzung der geänderten Bestimmungen zum Rechtsmittelzug (§§ 39 und 50 GOG sowie §§ 63 und 64) erst erfolgen kann, wenn die beim Obergericht notwendigen Stellen bewilligt und besetzt sind.

Abs. 2: Beschwerden, die nach dem Inkrafttreten vom Obergericht behandelt werden und an eine Vorinstanz zurückgewiesen werden müssen, sind direkt an die KESB zurückzuweisen. Eine Rückweisung an die Bezirksräte ist bei diesen Beschwerden ausgeschlossen (vgl. auch § 212 GOG).

Änderung des Haftungsgesetzes

Zum Titel

Die Abkürzung HG für das Haftungsgesetz ist bereits gebräuchlich und soll offiziell eingeführt werden.

§ 18b G. Solidarhaftung der Gemeinde
Vorbemerkungen

Wer im Rahmen der behördlichen Massnahmen des Erwachsenenschutzes durch widerrechtliches Handeln oder Unterlassen verletzt wird, hat Anspruch auf Schadenersatz und allenfalls Genugtuung hat (Art. 454 Abs. 1 ZGB). Abs. 1 bezieht sich nur auf die behördlichen Massnahmen des Kindes- und Erwachsenenschutzes, d. h. auf die Beistandschaften (Art. 390 ff. ZGB, einschliesslich der eine Beistandschaft ersetzenden Massnahme, welche die KESB gestützt auf Art. 392 Ziff. 2 ZGB erlässt; im Kindesschutz handelt es sich um die Massnahmen nach Art. 307–312, 327a–327c und 324 f. ZGB). Weiter erfasst Abs. 1 die FU (Art. 426 ff. ZGB) einschliesslich der in diesem Zusammenhang durchgeführten Behandlungen psychischer Störungen (Art. 433 ff. ZGB), unabhängig davon, ob die betroffene Person einwilligt oder nicht (Heinz Hausheer/Rainer Wey, in: BSK ZGB I, Art. 454 N. 10). Erfasst wird nicht nur die

Verantwortlichkeit für das Handeln oder Unterlassen der Mandatsträgerinnen und Mandatsträger sowie der direkt ausführenden Personen, sondern auch diejenige der KESB und der Aufsichtsbehörden. Soweit Letztere Überwachungs- und Eingriffsaufgaben haben (z. B. Art. 368 und 373 ZGB), haftet der Kanton für unsorgfältiges Verhalten (vgl. zum Mass der Sorgfalt Heinz Hausheer / Rainer Wey, in: BSK ZGB I, Art. 454 N. 18 ff.). Nach Abs. 2 bestehen auch Haftungsansprüche in den nicht von Abs. 1 gedeckten Bereichen, wenn sich Behörden widerrechtlich verhalten. Dies ist insbesondere der Fall, wenn sie ihren Aufsichtspflichten nicht nachkommen, obwohl sie Kenntnis von Missständen haben (vgl. zum Handeln und Unterlassen im Rahmen von Art. 454 Abs. 2 ZGB Heinz Hausheer / Rainer Wey, in: BSK ZGB I, Art. 454 N. 24 ff.).

Art. 454 ZGB begründet eine strenge Kausalhaftung für jede Sorgfaltswidrigkeit, unabhängig von einem Verschulden der involvierten Person(en) (Heinz Hausheer / Rainer Wey, in: BSK ZGB I, Art. 454 N. 17). Gemäss Art. 454 Abs. 3 ZGB ist der Kanton haftbar. Gegenüber der Person, die den Schaden verursacht hat, steht der geschädigten Person kein Ersatzanspruch zu. Die Haftungsvoraussetzungen sind die für eine Kausalhaftung üblichen: Die geschädigte Person muss nachweisen, dass ihr im Rahmen der vorstehend genannten Bereiche widerrechtlich ein Schaden zugefügt wurde. Zu den Voraussetzungen, die sie nachzuweisen hat, gehört auch der adäquate Kausalzusammenhang (vgl. zum Ganzen Heinz Hausheer / Rainer Wey, in: BSK ZGB I, Art. 454 N. 11 ff.).

Gemäss Art. 454 Abs. 4 ZGB ist für den Rückgriff des Kantons auf die Person, die den Schaden verursacht hat, das kantonale Recht massgebend. Die Botschaft verweist dazu auf die Regelung von Art. 5 Abs. 3 SchKG (BBl 2006, 7093). Im Regressprozess gemäss Art. 5 SchKG ist das schädigende Organ passivlegitimiert (z. B. der Dritte, der als Hilfsperson im Sinne von Art. 5 SchKG durch das Betreibungsamt gestützt auf Art. 16 Abs. 3 der Verordnung des Bundesgerichts vom 23. April 1920 über die Zwangsverwertung von Grundstücken [SR 281.42] mit der Verwaltung und Bewirtschaftung eines Grundstücks betraut worden ist). Dabei kann aber gleichzeitig dasjenige Organ belangt werden, das die Pflicht zur sorgfältigen Auswahl und Überwachung trifft (vgl. Fabiana Theus Simoni, in: Willi Fischer / Thierry Luterbacher [Hrsg.] Haftpflichtkommentar, Kommentar zu den schweizerischen Haftpflichtbestimmungen, Zürich/St. Gallen 2016, Art. 5 SchKG N. 39). Aus diesen Erwägungen kann geschlossen werden, dass die Kantone einen Regress auf die verantwortlichen Trägerschaften vorsehen können (vgl. auch Heinz Hausheer / Rainer Wey, in: BSK ZGB I, Art. 454 N. 39).

Im Kanton Zürich ist der Rückgriff auf die Gemeinden im Haftungsgesetz geregelt. § 18b des Haftungsgesetzes legt für die Regressansprüche des Kantons Folgendes fest: «Wenn der Kanton aufgrund besonderer Gesetzesbestimmungen für eine Schadensverursachung durch Ange-

stellte oder Hilfspersonen einer Gemeinde haftet, ersetzt ihm diese die geleisteten Schadenersatz- und Genugtuungszahlungen sowie die ihm auferlegten Gerichtskosten und die Parteientschädigungen.» Diese Bestimmung gilt auch für den Bereich des KESR. Der Regierungsrat führte dazu bereits in der Weisung zum EG KESR aus, dass die Gemeinden dem Kanton von diesem geleistete Schadenersatz- und Genugtuungszahlungen sowie die ihm auferlegten Gerichtskosten und die Parteientschädigungen gestützt auf § 18b des Haftungsgesetzes ersetzen müssten (Vorlage 4830, S. 114). § 5 Abs. 2 des Haftungsgesetzes musste angepasst werden, weil nach der früher geltenden Bestimmung eine solidarische Haftung der Vormundschaftsbehörden vorgesehen war, was nach dem neuen Recht nicht mehr zulässig ist.

Abs. 1: Gestützt auf § 18b des Haftungsgesetzes sind die Gemeinden im Kanton Zürich voraussetzungslos verpflichtet, dem Kanton die geleisteten Schadenersatz- und Genugtuungszahlungen zu ersetzen. Überträgt die Gemeinde die Aufgabe einem Zweckverband oder einer Anstalt, gilt § 18b des Haftungsgesetzes entsprechend auch für diese (§ 2 Abs. 1 HG). Die Gemeinde ist für die von diesen Trägerschaften verursachten Schäden subsidiär gegenüber dem Kanton haftbar. Die Gemeinde ihrerseits kann aber auf die fraglichen Trägerschaften zurückgreifen (§ 2 Abs. 2 HG). Verfügt die für den Schaden letztlich verantwortliche Gemeinde, Trägerschaft oder Anstalt über eine Haftpflichtversicherung, was insbesondere für Fälle aus dem Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes regelmässig der Fall ist, trägt der Versicherer den Schaden. Diese Haftung aus Vertrag geht der gesetzlichen Kausalhaftung vor (Art. 51 Abs. 2 OR; vgl. auch BGE 137 III 352).

Unter geltendem Recht sind Versicherer häufig erst nach einem Entscheid des Kantons bzw. gestützt auf dessen Regressforderung zur Schadensbegleichung bereit. Eine einfache und schnelle(re) Schadensabwicklung durch die Gemeinden wird damit verunmöglicht.

Aus Gründen der Verfahrensökonomie und Effizienz erscheint es sinnvoll, wenn Haftpflichtfälle (auch) direkt durch die letztlich schadenersatzpflichtige Gemeindebehörde abgewickelt werden können. Dadurch würde eine Prüfung des Haftungsanspruchs durch den Kanton ebenso wie dessen Rückgriff auf die Trägerschaft auf Gemeindeebene entfallen. Ein zeit- und kostenintensives Hin und Her ohne materiellen Mehrwert könnte mit diesem Vorgehen vermieden werden. Art. 454 Abs. 3 ZGB begründet – wie erwähnt – 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 zustehen muss (Heinz Hausheer / Rainer Wey, in: BSK ZGB I, Art. 454 N. 36). Dabei kann die oder der Geschädigte frei wählen, welches Haftungssubjekt sie oder er ins Recht fassen will (Heinz Hausheer / Rainer Wey, a. a. O.). Da der oder

dem Geschädigten dadurch nur Vorteile und keine Nachteile entstehen, steht dies auch im Einklang mit dem Sinn und Zweck der bundesrechtlichen Haftungsregelung, der oder dem Geschädigten die Geltendmachung von Ansprüchen zu erleichtern. Im Übrigen trägt die Möglichkeit der Bezeichnung zusätzlicher Haftungssubjekte auch der verfassungsmässigen Organisationsfreiheit der Kantone Rechnung. Eine entsprechende Regelung ist insbesondere im Kanton Zürich, in dem die KESB und die Berufsbeistandschaften im Erwachsenenschutz auf Gemeindeebene organisiert sind, angebracht.

Um die Schadensabwicklung für die Gemeinden gegenüber den Versicherern möglich zu machen, soll die Regelung in § 18b Abs. 1 des Haftungsgesetzes verdeutlicht werden. Die Gemeinden sollen solidarisch haftbar erklärt werden, wenn der Kanton aufgrund besonderer Gesetzesbestimmungen (im vorliegenden Fall von Art. 454 ZGB) für eine Schadensverursachung durch Angestellte oder Hilfspersonen einer Gemeinde haftet. Die Gemeinden können den Schaden so in Absprache mit ihren Versicherern direkt und ohne Umweg über den Kanton abwickeln. Festzuhalten ist, dass mit dieser Haftung der Gemeinden den Rechtsunterworfenen ein zusätzliches Haftungssubjekt zur Verfügung gestellt wird. Diese können aber – wenn sie dies wünschen – auch weiterhin auf den Kanton greifen.

Abs. 2: In dieser Bestimmung wird – wie im bisherigen Abs. 1 – aufgezählt, was dem Kanton von den Gemeinden zu ersetzen ist. Neu werden ausdrücklich die dem Kanton entstandenen Anwaltskosten erwähnt.

Abs. 2 wird unverändert zu Abs. 3.

G. Erledigung eines parlamentarischen Vorstosses

Am 4. Dezember 2023 reichten Kantonsrat René Isler, Winterthur, und Mitunterzeichnende die PI KR-Nr. 396/2023 ein. Mit dieser soll § 60 EG KESR durch einen Abs. 6 mit folgendem Wortlaut ergänzt werden: «Von den Verfahrensgebühren befreit werden Eltern oder Kinder, die Familienangehörige im selben Haushalt mittels privater Beistandschaft betreuen.» Die Vorlage nimmt das Anliegen in § 60a Abs. 2 E-EG KESR auf. Die PI KR-Nr. 396/2023 kann daher vom Kantonsrat mit separatem Beschluss abgelehnt werden.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Die Staatsschreiberin:
Martin Neukom	Kathrin Arioli