

Kanton Zürich
Direktion der Justiz und des Innern
Frau Regierungsrätin Jacqueline Fehr
Neumühlequai 10
Postfach
8090 Zürich

Eingereicht per Online-Fragebogen ans Statistische Amt des Kantons Zürich

Zürich, 24. Oktober 2022

Vernehmlassungsantwort zur Teilrevision des Einführungsgesetzes zum Kindes- und Erwachsenenschutzrechtes (EG KESR)

Sehr geehrte Frau Regierungsrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

AvenirSocial ist der Berufsverband der Sozialen Arbeit und wir vereinigen über 3'900 Mitglieder. Wir vertreten die Interessen der Fachpersonen mit einer tertiären Ausbildung in Sozialarbeit, Sozialpädagogik, Soziokultureller Animation, Gemeindeganimation, Kindheitspädagogik und Arbeitsagogischer Leitung. Diese Interessenvertretung findet auf kantonaler, nationaler und internationaler Ebene statt. Wir setzen uns für die Verwirklichung der Menschenrechte, der Chancengerechtigkeit sowie für eine qualitativ hochstehende Soziale Arbeit ein. Die verschiedenen Systeme der sozialen Sicherheit in der Schweiz betreffen die Soziale Arbeit als Disziplin, ihre Themen sowie ihre Adressat*innen direkt. Deshalb engagieren wir uns seit jeher für die Stärkung des Kindes- und Erwachsenenschutzbereiches.

Gerne nutzen wir hiermit die Gelegenheit zu Ihrem Normkonzept EG KESR Stellung zu nehmen. Wir tun dies mittels Integration Ihres Fragebogens in dieses Schreiben, als dieser unsere Anliegen nicht in genügender Form abbildet bzw. weil sie aus unserer Sicht einer ausführlicheren Behandlung bedürfen.

Teilprojekt 1 – Zusammensetzung KESB

1.1 Befürworten Sie folgende Anpassungen bei der Zusammensetzung der KESB?

a) Zwingende Vertretung der Disziplinen Recht und Soziale Arbeit in der KESB?

X ja nein

Bemerkungen: Der Einsitz der Profession Soziale Arbeit im Spruchkörper der KESB ist u.E. zwingend und muss erhalten bleiben, da sich hier die fachlichen Qualifikationen optimal ergänzen.

Die Vertretung der Disziplinen Recht und Soziale Arbeit als eigenständige Ausbildungen ist zwingend. Die Vertretung der Sozialen Arbeit darf nicht durch z.B. Juristen mit MaS-Abschluss ausgeführt werden. In der Praxis existiert dies leider und es unterläuft die Interdisziplinarität. Ein Masterstudium ersetzt keine Grundausbildung und Praxiserfahrung in Sozialer Arbeit. Die Umkehrung geht auch nicht: Soziale Arbeit kann keinen Jus-MaS absolvieren als Vertretung der Disziplin Recht.

b) Keine zwingende Vertretung einer sog. «dritten Disziplin» in der KESB?

X ja nein

1.2 Befürworten Sie folgende Vorschläge zu den fachlichen Anforderungen an die Behördenmitglieder?

a) Keine Änderung der Anforderungen bezüglich der Disziplin Soziale Arbeit (Uniabschluss oder eidg. anerkannter Ausbildungsabschluss auf Tertiärstufe)?

X ja nein

b) Präzisierung bei der Disziplin Recht: juristisches Studium (Abschluss mit Lizentiat oder Master einer schweizerischen Hochschule)?

X ja nein

c) Liberalisierung bei der sog. «dritten Disziplin»: qualifizierte Weiterbildungsabschlüsse neu zulässig (d.h. Studiengänge und Nachdiplomstudien mit bundesrechtlich anerkanntem Weiterbildungsmasterdiplom [MAS, EMBA])?

X ja nein

Bemerkungen: Komplexe Erwachsenen- und Kindesschutzfälle erfordern für angemessene und sinnvolle Entscheide eingehende Kenntnisse der Materie; ausgenommen sind Treuhand- und Sachgeschäfte (Erbschaften, Vermögen u. a.).

1.3 Befürworten Sie folgende Vorschläge zur Besetzung des Spruchkörpers bei Kollegialentscheiden:

a) Keine Änderung der Zusammensetzung des Spruchkörpers mit mindestens zwei Disziplinen?

X ja nein

b) Liberalisierung dahingehend, als nur ein Mitglied der Disziplin Recht zwingend mitwirken muss (keine zwingende Vertretung der Disziplin Soziale Arbeit mehr)?

ja X nein

Bemerkungen: Gerade Kindesschutzfälle (Besuchsrecht, Kindeszurechnung, medizinische und therapeutische Massnahmen, Platzierungen u.a., aber auch komplexe Erwachsenenschutzmassnahmen können und sollten auch weiterhin nicht einzig nach juristischen Kriterien beurteilt und beschlossen werden.

Teilprojekt 2 – Einheitliche Verfahrensordnung und Erweiterung Einzelzuständigkeit

2.1 Befürworten Sie den Verzicht auf den Erlass einer einheitlichen Verfahrensordnung im KESR und die punktuelle Ergänzung des EG KESR?

X ja nein

Bemerkungen: Die Vereinfachung und vor allem eine Verkürzung der Verfahrensdauern sind dringend anzustreben.

2.2 Zu den Gebühren der KESB:

a) Unterstützen Sie den Verzicht auf den Erlass einer umfassenden Gebührenverordnung?

X ja nein

b) Unterstützen Sie den Vorschlag, die wichtigsten Grundsätze zur Gebührenerhebung gemäss KPV-Empfehlungen in der Fassung vom 7. Dezember 2018 ins EG KESR aufzunehmen?

ja X nein

Bemerkungen: Das Verfahren sollte kostenfrei sein, da Gebühren hier die Compliance zu beeinträchtigen drohen.

c) Unterstützen Sie die Kostenlosigkeit von Kindesschutzverfahren i.e.S. (Art. 307-311 ZGB)?

X ja nein

Teilprojekt 3 – Instanzenzug

3.1 Befürworten Sie einen einstufigen Rechtsmittelzug ans Obergericht bei Beschwerden gegen Entscheide der KESB in Kindes- und Erwachsenenschutzverfahren (ohne Beschwerden gegen Entscheide betreffend fürsorgerische Unterbringung gemäss § 62 EG KESR)?

X ja nein

Bemerkungen: Ja, und zwar in der Schaffung eines eigenen **Betreuungsgerichts**. Siehe Punkt 2 unter abschliessende Bemerkungen.

Um in Zukunft den Hauptzielen (Vereinfachung und Verkürzung der Verfahren) besser gerecht werden zu können, sind zunächst entsprechende Stellen beim Obergericht zu schaffen (aktuelle, nicht hinnehmbare Überlastung und Verfahrensdauer beim Obergericht).

Für die Beurteilung von Kindes- und Erwachsenenschutzfällen müssten die Mitarbeitenden des Obergerichts fachspezifisch vorbereitet, geschult und gecoacht werden.

Die Betroffenen könnten in die Beschlussfassung der KESB besser einbezogen sein, damit Akzeptanz und Compliance besser hergestellt und so Rekurse reduziert werden können.

Weil die Materie Eingriffe in **höchstpersönliche Rechte** notwendig macht, ist erhöhter Wert auf die Einsichtsfähigkeit, die Mitarbeit in und Überzeugung von der Notwendigkeit der Massnahmen zu legen.

Die im Rekurs zu prüfenden Materie liegt wohl eher ausserhalb des Verwaltungsrechts, und vermehrt auf der sachlichen und inhaltlichen Ebene der Beschlüsse, was sie zwangsläufig aufwendig und zeitintensiv macht. Deshalb sind hier Routinen sowie Expertise einheitlicher Rechtsprechung die Voraussetzung für zeitlich kurze Verfahrensdauern.

Zudem ist eine andere bzw. kürzere Laufzeit der Verfügungen bis zur erneuten Überprüfung und Entscheidung zu prüfen. Dadurch sollte sich entsprechende Rechtssicherheit besser herstellen lassen.

3.2 Falls Sie einen einstufigen Instanzenzug ablehnen: Befürworten Sie die Voraussetzung einer juristischen Ausbildung für Statthalterinnen und Statthalter/Bezirksratspräsidenten und den Ausbau der juristischen Ressourcen bei den Bezirksratskanzleien?

ja nein

Bemerkungen: Weil wir den einstufigen Instanzenzug befürworten, lautet die Antwort hier Nein.

Teilprojekt 4 – Perimeter Berufsbeistandschaften im Erwachsenenschutz

4. Befürworten Sie eine Vorgabe im EG KESR, wonach die Perimeter der Berufsbeistandschaften im Erwachsenenschutz mit den KESB-Kreisen übereinstimmen müssen (Ausnahme: KESB-Kreis umfasst mehr als einen Bezirk)?

ja nein

Bemerkungen: Das ist sinnvoll und angemessenen, um eine gute und bessere Zusammenarbeit und einen hochstehenden fachlichen Austausch gewährleisten zu können. Zudem sind hier Effizienzgewinne und Qualitätssteigerungen nicht zu verachten. Siehe Punkt 3 unter abschliessende Bemerkungen.

Teilprojekt 5 – (digitale) Aktenführung und –aufbewahrung im Bereich des Erwachsenenschutzes

5.1 Befürworten Sie eine Verpflichtung der Berufsbeistandspersonen im Erwachsenenschutz zur elektronischen Aktenführung?

ja nein

Bemerkungen: Im interdisziplinären Kontext macht dies mehr Sinn als die physische Aktenführung. Siehe Punkt 5 unter abschliessende Bemerkungen.

5.2 Befürworten Sie eine Aufbewahrung der Akten von Berufsbeistandspersonen und Privaten Mandatspersonen im Erwachsenenschutz während einer Aufbewahrungsfrist nach § 61 EG KESR (50 Jahre)?

ja nein

Bemerkungen: Eine lange Aufbewahrungsdauer dient der Nachvollziehbarkeit, Transparenz, Vertrauensbildung und Forschung. Siehe Punkt 5 unter abschliessende Bemerkungen.

5.3 Befürworten Sie eine Pflicht der Privaten Mandatspersonen, ihre Akten nach Abschluss der Massnahme der zuständigen KESB zur weiteren Aufbewahrung zu übergeben?

X ja nein

Bemerkungen: Ergibt sich aus der vorigen Antwort.

Abschliessende Bemerkungen

6. Haben Sie ergänzende Bemerkungen zum Konzept?

Ja, wir haben folgende weitere Bemerkungen zum Konzept:

1. Über die Novellierung des Gesetzes hinaus, bleibt der Vollzug des Bestehenden

Da ist zunächst die von Ihnen schon erwähnte (siehe S. 22): **Überlastung der Berufsbeistandspersonen/Mandatsträger**, welche sich u.a. in einer unbefriedigenden Erreichbarkeit manifestiert und die sich als problematisch erweist:

„Dies habe nicht nur die Evaluation zum Vorschein gebracht, sondern auch die Befragung von Ecoplan im Auftrag des Schweizerischen Verbands der Berufsbeistandspersonen (SVBB). Fehlen Supportleistungen, wie etwa ein Rechtsdienst oder Administration, ganz oder sind sie knapp, wie dies insbesondere in kleinen Berufsbeistandschaften der Fall ist, obliegt es den Berufsbeistandspersonen, sich neben der eigentlichen Mandatsführung auch noch um diese Tätigkeiten zu kümmern.

Stellvertretungen bei Abwesenheiten sind kaum vorgesehen bzw. organisierbar. In verschiedenen Umfragen wurde festgestellt, dass der Arbeitsaufwand mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen nicht entsprechend den qualitativen Ansprüchen zu bewältigen ist. Es wird zudem der fehlende fachliche Austausch beklagt. Leidtragende sind – neben den betroffenen Personen – die Berufsbeistandspersonen und die KESB. Dies zeigt sich eindrücklich in der Auswertung der Meldungen bei der KESCHA. Danach geht es bei Konflikten im Erwachsenenschutz grossmehrheitlich um solche mit Beistandspersonen; beklagt wird, dass sie wenig Zeit haben, schlecht oder gar nicht erreichbar, untätig und überlastet sind“.

*„Die Empfehlungen der KOKES haben Rahmenbedingungen der Berufsbeistandschaften beschrieben und fachliche Standards abgeleitet. **Der Soll-Zustand wird idealerweise innerhalb der nächsten zehn bis 15 Jahre anvisiert.** Dabei wird in Bezug auf die Grösse einer Berufsbeistandschaft festgehalten, dass – um den Ansprüchen einer professionellen Mandatsführung gerecht zu werden – eine Mindestgrösse von zehn bis 14 Mitarbeitenden empfohlen wird. Zudem sollte das Einzugsgebiet der Berufsbeistandschaft idealerweise (siehe Normkonzept Revision EG KESR S. 23/39) identisch mit demjenigen der KESB sein. Die Empfehlungen umfassen weitere organisatorische Punkte, wie z.B. das Vorsehen von Personen zur Unterstützung der Beistandspersonen, Angaben zu empfohlenen Ressourcen, eine Spezialisierung in der Mandatsführung entweder für Erwachsene oder Kinder und die Einführung eines Qualitätszirkels gemeinsam mit der KESB. Um den gestiegenen Anforderungen gerecht zu werden sowie zur Erreichung dieser Rahmenbedingungen und Standards der KOKES muss ein Dienst eine gewisse Grösse aufweisen. Dies sehen – wie oben ausgeführt – die Empfehlungen der KOKES selber vor. Ausserdem hat dies auch der Präsident der SVBB im Nachgang zur Umfrage zu den Arbeitsbedingungen der Berufsbeistandspersonen verlauten lassen.*

Grössere Perimeter führen zu einem grösseren Dienst, der zum einen die hohen Anforderungen besser abdecken kann. Zum anderen verringert er Beistands-wechsel und ermöglicht Stellvertretungen in Abwesenheit einzelner Berufsbeistandspersonen. Dies erhöht weiter deren Erreichbarkeit. Zudem fördert eine gewisse Grösse die Möglichkeit zu fachlichem Austausch sowie zur Know-how-Entwicklung. Schliesslich reduzieren sich auch die Schnittstellen mit den KESB und tragen damit zu einer grösseren Effizienz bei. Insgesamt dienen diese Parameter letztlich dem Wohl der betroffenen Personen als oberster Richtschnur für Regelungen in diesem hochsensiblen Bereich.“

Wenn in einem, wie Sie zurecht feststellen, hochsensiblen Bereich wie diesem, derartige Bedingungen anzutreffen sind, muss uns das Sorgen machen. Denn sie sind eher dazu geeignet Kapazität, Expertise und schlimmer noch, Compliance zu vernichten. Zudem sind sie auch noch geeignet neue Probleme aus der so entstehenden Frustration durch Verzögerung in der Bearbeitung zu generieren.

So vermischen sich hier primäre mit sekundären Problemen, die sich zu einem schliesslich, entweder nur mit hohem Aufwand an Zeit und Kosten oder schlechtesten Falls nicht zu entwirrenden Knäuel verdichten. Zieht man die entstehenden Motivationsverluste auch noch in Betracht, dann ist der aktuelle Zustand in der Lage, den Erfolg so mancher Massnahme zu gefährden.

Eingedenk der in diesem Bereich erforderlichen, weil gebotenen erhöhten Sorgfalt, ist eine Übergangsfrist zur Herstellung eines anvisierten Soll-Zustand von „idealerweise innerhalb der nächsten 10 bis 15 Jahre“ – **nicht vertretbar**. Hier sind **weitaus kürzere Zeiträume konkret zu realisieren**, als Sie selbst ein erhöhtes Interesse an der Qualität dieser Leistungen, mehr noch an den Erfolg der Massnahmen – und nicht nur an der Effizienz der Bearbeitung haben. Auch die Personalfuktuation in diesem Bereich kommt Sie teurer zu stehen, als in dem Kostenbetrag von CHF 22.- je Einwohner ausgewiesen ist. Hier handelt es sich dann um sog. sekundäre und externalisierte – also nicht mehr fallbezogene Kosten, die in Ihrer Kalkulation kaum enthalten sein dürften.

Damit es in diesem Bereich nicht mehr heissen muss: ‚Come in and Burn-out‘, fordern wir Sie auf, diesen **Sachbereich dringend zu priorisieren** und seinen **Sollzustand so schnell wie möglich zu realisieren**.

2. Einrichtung eines eigenen Betreuungsgerichts

Angesichts der Komplexität der Materie, des Anspruchs auf Rechtssicherheit in Verbindung mit einem zeitlichen und wirksamen Urteil, und dessen baldigem Vollzug, scheint es sinnvoll ein eigenes **Betreuungsgericht** einzurichten. Dieses sollte durch zwei Instanzen durchgeführt werden:

- Erste Instanz: **Rekurs an das Gericht auf Kantonebene** (= Betreuungsgericht des Kantons);
- Zweite Instanz: **Berufungsgericht als Bundesgericht** (Bundesbetreuungsgericht).

Mit Blick darauf, dass es hier nicht nur um die Einhaltung von Verwaltungsrecht, sondern vielmehr um **Eingriffe in das Persönlichkeits- und Freiheitsrecht** geht und jeder einzelne Fall eine besonders sensible Materie darstellt, scheint diese Forderung begründet und realistisch. Schliesslich kommt noch erschwerend hinzu, dass es um das **Herstellen des besseren Wohls** der Betroffenen geht, was nicht nur vielleicht oder ausnahmsweise, sondern jeweils **auch sicher** erreicht werden soll.

Damit es beim Bundesgesetz zum KES auch zu einer **einheitlichen Rechtsprechung** kommen kann und sich **Expertise, Rechtsstandards und einheitliche Rechtspraxis**

herausbilden können und die Voraussetzungen der Massnahmen nicht weiterhin von Kanton zu Kanton, bzw. von Bezirk zu Bezirk verschieden bleiben, wäre dies dringend geboten. Gerade weil es sich um explizites Einzelfallrecht handelt und die Lebensverhältnisse der Betroffenen tangiert sind, wäre es sinnvoll, verlässliche Parameter zu entwickeln. Dies dient auch der Konkretisierung der jeweiligen Fachlichkeit. Schliesslich auch, weil die Ausgestaltung der jeweiligen Massnahmen zur Verbesserung des individuellen Wohls ähnlich ist. Auch um ähnliche Erfahrungen, wie bspw. der Administrativversorgung, ausdrücklich vorzubeugen.

Schliesslich sollen die Betroffenen bzw. Adressat*innen der Rechtsprechung diese nicht nur verstehen, sondern eben auch mittragen und **nicht noch weitere Problemfelder** eröffnen, die dann wieder bearbeitet werden müssen.

3. Perimeter der Berufsbeistandschaften im Erwachsenenschutz

Fraglich ist hier tatsächlich, ob sich Berufsbeistandschaften zu grösseren Einheiten zusammenschliessen können, wenn dadurch sog. Synergieeffekte durch Effizienz- und Qualitätssteigerungen hergestellt werden können bzw. sollen. Dazu werden Sie, nach entsprechender Prüfung, Ihre Zustimmung jeweils zu erteilen bzw. zu verweigern wissen.

4. Elektronische Aktenführung

Elektronische Aktenführung macht in einer interdisziplinären Entscheidungsfindung Sinn, denn die Beteiligten müssen stets Zugang zu den aktuellen Unterlagen haben. Doppelte Aktenführung oder deren Transporte, kann Informationslücken von erheblicher Tragweite generieren und damit einen Mehraufwand erzeugen, weshalb auf elektronische Aktenführung umzustellen ist.

5. Archivierung, Aufbewahrung und Einsichtsrecht in die Akten

Akten sind wichtige Dokumente, weshalb diese vollständig sein und bleiben müssen. Sie dienen auch der Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen. Schliesslich sollten sie auch für Betroffene vollständig einsehbar sein. Dies gerade dann, wenn Kinder im Erwachsenenalter die amtlichen bzw. behördlichen Weichenstellungen in ihren Biografien nachvollziehen können sollen und wollen.

Schliesslich sollten Akten auch der wissenschaftlichen Forschung zugänglich sein bzw. bleiben.

Dieser ganze Komplex sollte Ihrerseits dem Bereich vertrauensbildender Massnahmen zugeordnet werden, für Sie selbst, den Mitarbeitenden und für Betroffene erst recht; nicht zuletzt auch um der besseren gesellschaftlichen Akzeptanz willen.

Mit bestem Dank für Ihre geschätzte Kenntnisnahme und Beachtung.



Samuel Nussbaum
Präsident Region Zürich & Schaffhausen