



Protokollauszug vom

11.09.2024

Departement Soziales / Soziale Dienste:

Vernehmlassungsvorlage Revision EG KESR – Vernehmlassung zuhanden des Kantons Zürich
(Frist: 30. September 2024)

IDG-Status: öffentlich

SR.24.399-2

Der Stadtrat hat beschlossen:

1. Die Vernehmlassungsantwort betreffend Revision EG KESR wird gemäss Anhang genehmigt.
2. Mitteilung (mit Anhang) an: Departement Soziales; Stadtkanzlei.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtschreiber:

A. Simon

Begründung:

1. Ausgangslage

Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens des Kantons Zürich betreffend Revision des Einführungsgesetzes zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (EG KESR) wurde der Stadtrat mit Schreiben vom 6. Juni 2024 zur digitalen Vernehmlassung auf der Plattform evernehmlassungen.zh.ch mit Frist bis 30. September 2024 eingeladen.

2. Inhalt der Vernehmlassungsvorlage

Die Revision will mit Massnahmen in verschiedenen Bereichen die Stellung der betroffenen Personen verbessern. Grundlage der Revision bildet eine von der Direktion der Justiz und des Innern (JI) in Auftrag gegebene Evaluation, die Verbesserungsmöglichkeiten in verschiedenen Bereichen erkannte. Die JI erarbeitete, unterstützt von Arbeitsgruppen aus Fachleuten und betroffenen Behörden, einen Konzeptentwurf mit Lösungsvorschlägen zu den einzelnen Bereichen. Im Juli 2022 führte sie eine Vernehmlassung zum Konzeptentwurf durch. Die Stadt Winterthur nahm dazu mit Eingabe von 25. Oktober 2022 Stellung (SR.22.553-1). Das gestützt auf die entsprechenden Rückmeldungen am 28. März 2023 festgelegte Normkonzept bildet die Grundlage der vorliegenden Vernehmlassungsvorlage.

Die Vorlage umfasst Änderungen in den folgenden Themenbereichen:

1. Zusammensetzung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB): Disziplinen und Anforderungen an das Fachwissen der Behörden- und Ersatzmitglieder
2. Verfahren: einheitliche Verfahrensordnung und Erweiterung Einzelzuständigkeit
3. Einstufiger Rechtsmittelzug direkt ans Obergericht
4. Digitale Aktenführung und -aufbewahrung durch die Berufsbeistandschaften im Erwachsenenschutz (BB ES) und Aufbewahrung von Akten privater Mandatsträgerinnen und -träger (PriMa)
5. Angleichung der Perimeter der BB ES an die KESB-Kreise
6. Einführung einer Solidarhaftung der Gemeinden

3. Bedeutung für die Stadt Winterthur

Die Vorlage ist für die Stadt Winterthur in doppelter Hinsicht von Bedeutung. Die Stadt Winterthur ist einerseits Sitzgemeinde der KESB Winterthur-Andelfingen, die der Stadtverwaltung (konkret dem Departement Soziales) administrativ zugeordnet ist. Andererseits ist die Berufsbeistandschaft der Stadt Winterthur (BB) Teil des Bereichs Soziale Dienste und damit Teil der Stadtverwaltung.

4. Haltung des Stadtrats

4.1. Themenbereiche 1 - 4

Die Vorlage ist in grossen Teilen zu begrüessen und bringt in den folgenden Bereichen unbestrittenenmassen Verbesserungen: Mit Anpassungen bei der Organisation und dem Verfahren soll die Besetzung KESB mit qualifiziertem Personal erleichtert und die Effizienz verbessert werden. Der zusätzliche Spielraum bei der Ernennung von Behördenmitgliedern ist zu begrüessen. Die Ergänzung des Katalogs von Entscheiden, die von einem einzelnen Mitglied der KESB gefällt werden können, trägt zusammen mit den weiteren Anpassungen der Verfahrensordnung zur Steigerung der Effizienz bei den KESB bei. Durch die Schaffung eines einstufigen Rechtsmittelzugs, der von den KESB direkt ans Obergericht führt, können die Verfahren beschleunigt und schneller Rechtssicherheit erreicht werden. Dies ist für die Betroffenen – namentlich die Kinder – aber auch die eingesetzten Beistandspersonen von Vorteil. Verschiedene Anpassungen im Bereich der Aktenführung, insbesondere hinsichtlich Digitalisierung, sollen eine sichere und langfristige Aufbewahrung der Akten sicherstellen. Die elektronische Aktenführung ist in der BB der Stadt Winterthur bereits weitgehend umgesetzt.

4.2. Angleichung der Perimeter der BB ES an die KESB-Kreise

Differenzierter ist die Angleichung der Perimeter der Berufsbeistandschaften im Erwachsenenschutz an die Kindes- und Erwachsenenschutzkreise zu beurteilen: Die Perimeter der BB ES sollen künftig mit den KESB-Kreisen übereinstimmen. Dies soll gemäss der Vorlage der besseren Betreuung der betroffenen Personen und der Vermeidung von Schnittstellen dienen.

Die vorgeschlagene Regelung hat unbestrittene fachliche Vorteile, insbesondere aus Sicht der KESB. Für sie kann so die Anzahl der Schnittstellen und damit der Aufwand reduziert werden. So wird ein Teil der Beistandswechsel (der einem Umzug der betroffenen Person innerhalb der neu zusammengeschlossenen Bezirke folgt) vermieden, wodurch auch der damit einhergehende Verfahrensaufwand für die KESB verkleinert wird. Dies kommt auch der betroffenen Person zugute, weil sie so nicht gezwungen ist, mit einer anderen Beistandsperson erneut ein Vertrauensverhältnis aufbauen zu müssen.

Demgegenüber stehen Nachteile für die BB Winterthur. Die Zusammenführung bedeutet eine sehr umfangreiche Reorganisation mit massgeblicher Vergrösserung der Organisation und mit enormen Kostenfolgen. Das Einzugsgebiet reichte dann von der Grenze an Schaffhausen (Weinland Andelfingen) bis ins weit verzweigte Tösstal. Der Betrieb würde so deutlich komplexer. Die Wege der Klientinnen und Klienten zu ihren Betreuungspersonen würden länger, die Reisekosten höher und spontane (und oftmals deeskalierende) Kontakte zur Beistandsperson wären weniger

möglich. Aufgrund des grösseren Einzugsgebiets wird die Vernetzungsarbeit für die Beistandspersonen aufwändiger und nur noch eingeschränkter möglich (z.B. Pflege eines Hausarzt-Netzwerkes). Die Reisewege für die aufsuchende Tätigkeit werden länger, womit Arbeitszeit für den direkten Klientenkontakt verloren geht. Die Kulturen der aktuell drei BB-Organisationen sind unterschiedlich und müssen zusammengeführt werden, mit entsprechender Gefahr von Personalfluktuationen. Unterschiede in den kulturellen und sozialen Gegebenheiten in den einzelnen Regionen können zu Ineffizienz und Missverständnissen führen. Auch die Grösse der neuen Organisation gibt Anlass zu Bedenken: Mit der Angleichung der Perimeter an den KESB-Kreis Winterthur-Andelfingen würde die BB Winterthur im Falle eines Anschlussmodells nahezu um die Hälfte wachsen. Die Organisation wäre schlechter überblickbar, die Führungsspanne deutlich grösser. Damit verbunden sind mögliche Qualitätseinbussen und das Risiko von erhöhter Personalfluktuations. Sowohl das Projekt für die Angleichung der Perimeter wie auch der spätere Betrieb einer einheitlichen BB Winterthur-Andelfingen würden der Stadt Winterthur erhebliche Mehrkosten verursachen.

Dem könnte mit einer differenzierten Lösung für die Bezirke Winterthur und Andelfingen Rechnung getragen werden: Denkbar wäre eine BB Winterthur mit 2 Regionalstellen für Andelfingen und Winterthur Land. Regionalleitungen an den Aussenstellen könnten den Bezug zur Region und den lokalen Netzwerken gewährleisten. Die Wege für die Betroffenen wären kürzer. Der Support wäre zentral in der Stadtverwaltung organisiert und mit einer zentralen Führung wären neue Standards leichter umsetzbar und die Prozesse würden vereinheitlicht. Die entstehenden Kosten müssten wie folgt verteilt werden: Die Projektkosten für die Angleichung der Perimeter sind vom Kanton zu tragen. Die Kosten für den späteren Betrieb einer einheitlichen BB Winterthur-Andelfingen müssten unter den beteiligten Gemeinden nach deren Einwohnerzahl verteilt werden, wie dies heute auch schon bei den Kosten der KESB Winterthur-Andelfingen der Fall ist (vgl. Art. 12 Anschlussvertrag KESB Winterthur-Andelfingen).

Gemäss den Erläuterungen der JI zu § 19a Vorentwurf wäre eine solche Lösung mit Regionalstellen allerdings nicht möglich:

«Wie die Gemeinden die Berufsbeistandschaft im Erwachsenenschutz organisieren wollen, obliegt ihrer Organisationsautonomie im Rahmen der Regelungen des Gemeindegesetzes (vgl. insbesondere §§ 71 ff. des Gemeindegesetzes vom 20. April 2015 [GG; LS 131.1]). Dabei soll ausgeschlossen sein, dass die (inter-)kommunalen Organisationsregelungen wiederum kleinere Zuständigkeitsperimeter ausscheiden. Insofern können z.B. keine Filialen gebildet werden. Dies würde dem Zweck übereinstimmender Perimeter zuwiderlaufen.»

Diese Haltung erweist sich als zu strikt. Durch die Lösung mit Regionalstellen könnte die spezifische Situation in den Bezirken Winterthur und Andelfingen angemessen berücksichtigt werden. Einerseits könnten die Nachteile einer Zentralisierung (lange Wege für die Betroffenen und der Verlust der lokalen Vernetzung) vermieden werden. Andererseits kämen die erwünschten Vorteile der Angleichung (Vermeidung von Mandatswechseln, Reduktion der Schnittstellen für die KESB, einheitliche Praxis) so auch zum Tragen. Ausserdem spricht auch der Wortlaut von § 19 a Vor-entwurf nicht gegen die Bildung von Aussenstellen.

Sollte eine solche differenzierte Ausgestaltung mit der Möglichkeit von Aussenstellen und der Finanzierung der Projektkosten durch den Kanton nicht möglich sein, würden die Nachteile der neuen Regelung für die Stadt Winterthur und die Bezirke Winterthur und Andelfingen gegenüber den Vorteilen überwiegen und die Angleichung der Perimeter müsste abgelehnt werden.

4.3. Einführung einer Solidarhaftung der Gemeinden

Abzulehnen ist schliesslich die Einführung einer Solidarhaftung der Gemeinden. Aus Sicht der Stadt Winterthur hat sich die bisherige Regelung bewährt. Eine zusätzliche, solidarische Haftung der Gemeinden erscheint - auch aus Sicht der Geschädigten - weder nötig noch sinnvoll: Den Geschädigten steht mit dem Kanton bereits heute immer ein zahlungsfähiges Haftungssubjekt zur Verfügung. Schon heute ist es möglich - und wird auch praktiziert - eine vorhandene Versicherung frühzeitig in die Schadenregulierung mit einzubeziehen. Auch heute koordinieren sich Kanton und Gemeinden in Haftpflichtfällen bereits. Der Koordinierungsaufwand dürfte mit der neuen Regelung nicht kleiner werden, sondern im Gegenteil noch zunehmen, weil unklar sein wird, wem der Lead in einem Verfahren obliegt, bei dem Kanton und Gemeinden beteiligt sind. Zudem entstünden mit der neuen Regelung, wenn die Geschädigten sowohl Kanton als auch Gemeinden solidarisch ins Recht fassen, Doppelspurigkeiten und Rechtsunsicherheiten: So müsste das Vorverfahren gemäss § 22 Haftungsgesetz (HG) sowohl vom Regierungsrat wie auch von Gemeindevorständen durchgeführt werden. Zudem entstünden, insbesondere für juristische Laien, neue Unklarheiten, ob sie im konkreten Fall den Kanton oder die Gemeinde oder beide in Anspruch nehmen sollten und wie die Fristen zu wahren sind. Die neu vorgeschlagene Bestimmung von § 18 b Abs. 1 HG ist deshalb abzulehnen.

5. Externe und interne Kommunikation

Zum vorliegenden Beschluss erfolgt keine Medienmitteilung und es bedarf auch keiner internen Kommunikation.

Anhang:

Vernehmlassungsantwort (digital)

Beilagen:

1. Einladung zur Vernehmlassung
2. Gesetzesentwurf (synoptische Darstellung)