

Zürich,
21. März 2012

Weisung des Stadtrates an den Gemeinderat

Vormundschaftsbehörde, Neuorganisation zur Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) gemäss übergeordnetem Recht, Änderung der Gemeindeordnung

1. Zweck der Vorlage

Die Organisation des Kindes- und Erwachsenenschutzes in der Stadt Zürich ist aufgrund des revidierten Vormundschaftsrechts neu zu gestalten. Dies bedingt eine Änderung der entsprechenden Rechtsgrundlagen. Mit dieser Vorlage beantragt der Stadtrat die Änderung der Gemeindeordnung, damit das vorgeschlagene Organisationsmodell umgesetzt werden kann.

2. Ausgangslage

Das Vormundschaftsrecht umfasst rechtliche Massnahmen zugunsten hilfsbedürftiger Personen, die ihre Angelegenheiten ganz oder teilweise nicht selbständig besorgen können und für die anderweitige Unterstützung nicht ausreicht. Die heutigen gesetzlichen Grundlagen stammen aus dem Jahr 1912. Die gesellschaftlichen Verhältnisse und Anschauungen haben sich seither in verschiedener Hinsicht grundlegend verändert. So kommt heute dem Schutz der Grundrechte, dem Selbstbestimmungsrecht und der Hilfe zur Selbsthilfe eine viel grössere Bedeutung zu. Dies führte zur Totalrevision der entsprechenden Bestimmungen im Zivilgesetzbuch (ZGB); die Änderungen wurden von der Bundesversammlung am 19. Dezember 2008 beschlossen. Der Bundesrat hat die Inkraftsetzung des neuen Rechts auf den 1. Januar 2013 festgelegt.

Die Revision der bundesrechtlichen Bestimmungen über das Vormundschaftsrecht (künftig: Kindes- und Erwachsenenschutzrecht) umfasst im Wesentlichen die Verwirklichung folgender Anliegen:

- Förderung des Selbstbestimmungsrechts (Vorsorgeauftrag im Allgemeinen und für medizinische Massnahmen sowie Patientenverfügung),
- Einführung des gesetzlichen Vertretungsrechts durch Ehegatten und eingetragene Partnerinnen oder Partner im Rechtsverkehr und bei medizinischen Massnahmen, wenn eine Person urteilsunfähig wird,
- Verbesserung des Schutzes von Bewohnerinnen und Bewohnern von Wohn- und Pflegeeinrichtungen,
- Einführung der massgeschneiderten Beistandschaften auch im Erwachsenenschutz,
- Verbesserung des Rechtsschutzes im Bereich der fürsorgerischen Unterbringung (bisher Fürsorgerischer Freiheitsentzug),
- Professionalisierung der Behördenorganisation.

Die Änderung des ZGB führt auch im Kanton Zürich zwingend zu einem Anpassungsbedarf im kantonalen und kommunalen Recht. Insbesondere ist die Behördenorganisation vollständig neu zu regeln. Das kantonale Einführungsgesetz zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (EG KESR) ist noch in Vorberatung der kantonsrätlichen Kommission. Der Entwurf

sieht vor, dass die Aufgaben des Kindes- und Erwachsenenschutzes wie bisher im Aufgabenbereich der Gemeinden angesiedelt sind. Die neuen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) haben ihre Anordnungen in interdisziplinären Spruchkörpern (Recht und Sozialarbeit, allenfalls Psychologie/Pädagogik) zu treffen; sie erhalten dabei Unterstützung durch Mitarbeitende mit administrativen, juristischen und sozialarbeiterischen sowie Fachkenntnissen aus der Vermögensverwaltung und dem Treuhandwesen.

3. Anpassung der Behördenorganisation an das neue Recht

Das neue Erwachsenenschutzrecht schliesst die bisherige Behördenstruktur, bei der jede politische Gemeinde eine Vormundschaftsbehörde bestellt und der Vorsitz von einem Mitglied der Gemeindevorsteherchaft geführt wird, grundsätzlich aus. Die neuen Behörden müssen von Bundesrechts wegen interdisziplinäre Fachbehörden sein. Dieses gesetzliche Erfordernis wird im Kanton Zürich durch die Festlegung von fachlichen Voraussetzungen und von Mindestpensen der Behördenmitglieder sichergestellt. Aufgrund der Einwohnerzahlen sowie der Menge an Fällen werden künftig lediglich die Städte Zürich und Winterthur in der Lage sein, eigene KESB einzurichten. Die übrigen Gemeinden werden sich zur Erfüllung dieser Aufgaben in Kreisen zusammenschliessen.

Die Stadt Zürich verfügt aufgrund ihrer Grösse und der Anzahl vormundschaftlicher Massnahmen über eine professionelle Vormundschaftsbehörde, welche in weiten Teilen den Vorgaben an die künftige KESB bereits entspricht. Im Vergleich zu anderen Gemeinden, welche künftig mit anderen Gemeinden zusammen innert kurzer Frist eine völlig neue Organisation schaffen müssen, sind daher die Veränderungen in der Behördenstruktur in der Stadt Zürich weniger aufwändig, allerdings immer noch bedeutend.

4. Heutige Regelung

Die Vormundschaftsbehörde der Stadt Zürich ist heute eine Kommission mit selbständigen Verwaltungsbefugnissen i.S.v. § 56 des Gemeindegesetzes. Sie besteht aus der Vorsteherin bzw. dem Vorsteher des Sozialdepartements und sieben weiteren Mitgliedern (Art. 78 Abs. 1 Gemeindeordnung). Der Vorsteher des Sozialdepartements ist Präsident der Vormundschaftsbehörde (Art. 58 Abs. 2 GO); die Geschäftsleitung ist der 1. Vizepräsidentin übertragen. Die Vormundschaftsbehörde wählt aus ihrer Mitte zwei Vizepräsidentinnen oder Vizepräsidenten und kann Kammern aus mindestens drei Mitgliedern bilden, die ihre Geschäfte selbständig erledigen (Art. 78 Abs. 2 GO). Die Vormundschaftsbehörde der Stadt Zürich hat von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht und 2 Kammern mit 3 bzw. 4 Abteilungen gebildet.

5. Organisation der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB)

Die wesentlichen Veränderungen der Behördenstruktur werden durch die folgende Tabelle aufgezeigt:

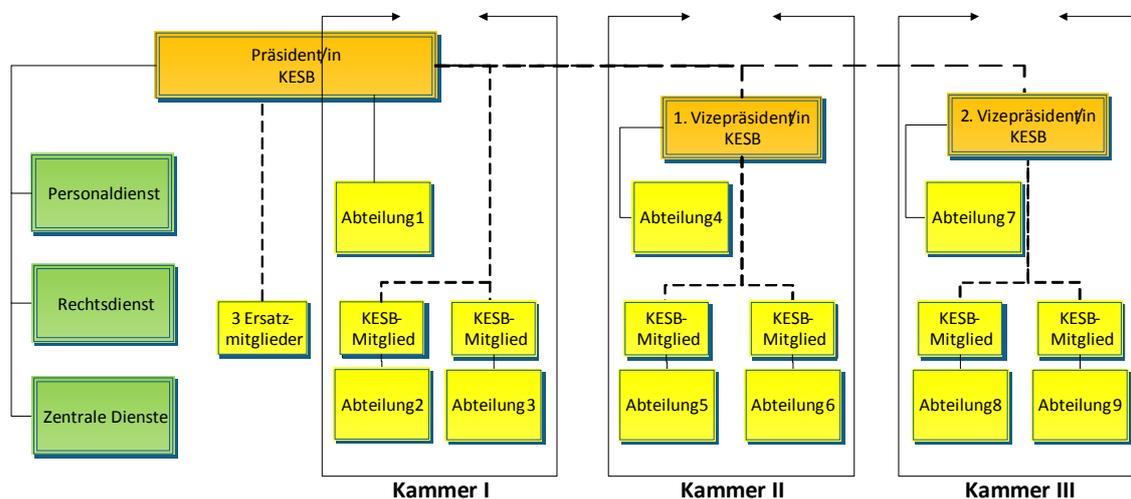
KESB (neu)	Vormundschaftsbehörde (bisher)
Unabhängige Fachbehörde	Kommission mit selbständigen Verwaltungsbefugnissen i.S.v. Art. 56 GG mit administrativer Zuordnung zur Allgemeinen Verwaltung der Stadt Zürich
9 ordentliche Fachbehördenmitglieder (davon: 1 Präsidium und 2 Vizepräsidien)	7 ordentliche Behördenmitglieder (davon 2 Vizepräsidien)
Präsident/in führt die Behörde operativ	Vorsteher/in Sozialdepartement von Amtes wegen Präsident der Behörde 1. Vizepräsident/in führt die Behörde operativ
Organisiert in 3 Kammern zu je 3 Mitgliedern	Organisiert in 2 Kammern zu 3 bzw. 4 Mitgliedern
3 Ersatzmitglieder (1 pro Kammer) aus der Reihe der zugeordneten Adjunkt/innen	Keine Ersatzmitglieder
Vorsitz pro Kammer: Präsident/in bzw. 1. und 2. Vizepräsident/in	Vorsitz pro Kammer: 1. bzw. 2. Vizepräsident/in

Es sollen drei Kammern mit je drei Behördenmitgliedern gebildet werden. Drei Ersatzmitglie-

der übernehmen die Stellvertretung bei Abwesenheiten. Die drei Kammern werden jeweils durch die Präsidentin/den Präsidenten bzw. die beiden Vizepräsidentinnen/Vizepräsidenten geleitet. Den einzelnen Behördenmitgliedern ist je eine Abteilung bestehend aus Adjunktinnen und Adjunkten sowie kaufmännischer Sachbearbeitung zugeteilt. Diese führen im Auftrag des verfahrensleitenden Behördenmitgliedes die notwendigen Abklärungen durch.

Unterstützt werden die Kammern durch zentrale Dienstleister wie Inventarisierung, Berichtsprüfung, Rechtsdienst. In den Kammern ist die interdisziplinäre Zusammenarbeit gewährleistet. Stellvertretungen über die Kammern hinweg sind möglich und sichern so auch die Einheitlichkeit der Entscheidungen. Die operative Führung der Gesamtorganisation erfolgt durch die Geschäftsleitung.

Organisationsmodell der KESB:



6. Organisationsrechtliche Auswirkungen der neuen Behördenstruktur

a) Anstellungsverhältnis der Behördenmitglieder

Nach geltendem Recht werden die sieben vollamtlichen Behördenmitglieder durch den Gemeinderat der Stadt Zürich auf Amtsdauer gewählt. Präsident/in der Behörde ist von Amtes wegen die Vorsteherin/der Vorsteher des Sozialdepartements.

Gemäss § 8 Abs. 1 lit. a EG KESR wird der Stadtrat (Gemeindevorsteherchaft) Anstellungsinstanz für die Mitglieder der künftigen Fachbehörde sein. Die Anstellung erfolgt unter dem Vorbehalt der Genehmigung durch die kantonale Aufsichtsbehörde (§ 8 Abs. 3 EG KESR). Die Behördenmitglieder werden damit – wie das übrige Personal der KESB – dem Personalrecht der Stadt Zürich unterstehen. In ihren fachlichen Entscheiden wird die Behörde allerdings unabhängig sein.

b) Stellenschaffungen, Einreihung in Besoldungsklassen

Die vom Bundesrecht den KESB übertragenen zusätzlichen Aufgaben und das gewählte Organisationsmodell mit 3 Kammern mit je 3 Behördenmitgliedern bedingt neun (statt wie bisher sieben) Behördenmitglieder. Es sind also zusätzliche Stellen für die Behördenmitglieder zu schaffen. Gemäss Art. 41 lit. i der Gemeindeordnung steht dem Gemeindepapament die Schaffung neuer Stellen in den von ihm bezeichneten Besoldungsklassen zu. Mit dem Erlass des Personalrechts vom 6. Februar 2002 hat der Gemeinderat darauf verzichtet, sich die

Kompetenz für die Schaffung bestimmter Stellen vorzubehalten – die Stellenschaffungskompetenz liegt also beim Stadtrat. Um das Funktionieren der neuen Behördenorganisation schon auf Anfang 2013 gewährleisten zu können, wird der Stadtrat parallel zur vorliegenden Anpassung der Gemeindeordnung die Stellenschaffung im Laufe dieses Jahres vornehmen. Das Gemeindeamt des Kantons Zürich hat dieses Vorgehen in Analogie zum Vorgehen in den übrigen Gemeinden als vertretbar bestätigt.

Zur Anpassung des Personalrechts (insbesondere bezüglich Art. 54 Abs. 2 lit. c bis e PR) wird dem Gemeinderat eine separate Weisung vorgelegt werden.

c) zusätzlicher Raumbedarf

Das zusätzliche Personal erfordert zusätzliche Räumlichkeiten, welche in derselben Liegenschaft, wo heute die Vormundschaftsbehörde domiziliert ist, gefunden werden konnten. Der Stadtrat unterbreitet dem Gemeinderat zeitgleich mit dieser Vorlage auch eine Vorlage zum zusätzlichen Raumbedarf.

7. Anpassung der Gemeindeordnung

Die vorstehend erläuterten Änderungen in der Behördenstruktur des Kinder- und Erwachsenenschutzes führen auch zu Änderungen in der Gemeindeordnung. So fallen künftig jene Bestimmungen weg, welche aufgrund des Gemeindegesetzes für die Umschreibung der Vormundschaftsbehörde als Kommission mit selbständigen Verwaltungsbefugnissen erforderlich waren. Anzupassen sind diejenigen Bestimmungen, in welcher die – nunmehr wegfallende – Vormundschaftsbehörde erwähnt und der entsprechende Passus zu streichen ist. Die Strukturen der KESB sind bereits im kantonalen Recht vorgegeben, weshalb eine ergänzende Regelung in der Gemeindeordnung nicht erforderlich ist.

Betroffen sind folgende Bestimmungen:

Art. 14 lit. i: teuerungsbedingte Anpassung der Besoldung der VB-Mitglieder

In dieser Bestimmung geht es um nicht referendumsfähige Beschlüsse des Gemeinderates über die Ausrichtung von Teuerungszulagen und die teuerungsbedingte Anpassung der Besoldungen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der Stadt sowie der auf Amtsdauer gewählten Behörden und Personen. Unter letzteren sind die «Mitglieder der Vormundschaftsbehörde» erwähnt.

Mit der Anstellung der Mitglieder der KESB gemäss Art. 13 des Personalrechts fallen diese unter den Begriff «Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer» und brauchen daher nicht speziell erwähnt zu werden. Der Satzteil «und der Mitglieder der Vormundschaftsbehörde» in Art. 14 lit. i ist daher zu streichen.

Art. 35 lit. d: Wahl der VB-Mitglieder durch den Gemeinderat

Mit der vom kantonalen Recht zwingend vorgeschriebenen Anstellung durch die Gemeindevorsteherschaft (§ 8 Abs. 1 lit. a EG KESR) fällt diese Bestimmung weg.

Art. 35 lit. d ist daher aufzuheben.

Art. 41 lit. a: Genehmigung der Geschäftsordnung VB durch den Gemeinderat

Als – vom Gemeinderat gewählte – Kommission mit selbständigen Verwaltungsbefugnissen i.S.v. § 56 des Gemeindegesetzes hat die Vormundschaftsbehörde (wie auch die Sozialbehörde) ihre Geschäftsordnung dem Gemeinderat zur Genehmigung vorzulegen. Die künftige KESB wird keine vom Gemeinderat gewählte Kommission, sondern eine vom Stadtrat angeordnete Fachbehörde sein.

Während der Vorentwurf des EG KESR noch festhielt, dass sich die KESB eine Geschäftsordnung zu geben hat, fehlt ein solcher Passus im regierungsrätlichen Antrag. In den Erläuterungen zum Antrag ist ausgeführt, dass dies eine Selbstverständlichkeit sei, weshalb von

einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung abgesehen werde. Weder im EG KESR noch in den Erläuterungen ist die Möglichkeit eines Genehmigungsvorbehalts seitens der Legislative der Sitzgemeinde erwähnt.

Da die Vormundschaftsbehörde in der bisherigen Rechtsform entfällt und die Geschäftsordnung der KESB nicht vom Gemeinderat zu genehmigen ist, ist der Satzteil «und der Vormundschaftsbehörde» in Art. 41 lit. a zu streichen.

Art. 41 lit. h: Festsetzung der Besoldung der VB-Mitglieder durch den Gemeinderat

Diese Bestimmung regelt die Besoldungen der Mitglieder des Stadtrates und der auf Amtsdauer gewählten Personen. Die Mitglieder der KESB werden indessen Angestellte sein; ihre Besoldungen sind im Personalrecht zu regeln.

Der Satzteil «und der Mitglieder der Vormundschaftsbehörde» ist daher in Art. 41 lit. h zu streichen.

Titel vor Art. 45: «Der Stadtrat, die Departemente sowie die Sozialbehörde und die Vormundschaftsbehörde»

Der Passus «und die Vormundschaftsbehörde» ist zu streichen.

Art. 58 Abs. 2: Der/die Vorsteher/in des Sozialdepartements ist Präsident/in der VB

In der KESB als reine Fachbehörde wird kein Mitglied der Gemeindeexekutive Einsitz haben. Im letzten Satz von Art. 58 Abs. 2 ist daher der Passus «die Vormundschaftsbehörde und» zu streichen.

Art. 60 Abs. 4: Die Stellvertretung im Vorsitz der VB übernimmt der/die Vizepräsident/in der VB

Die Stellvertretungen innerhalb der KESB werden in deren Geschäftsordnung geregelt. Der Satzteil «der Vormundschaftsbehörde und» ist daher in Art. 60 Abs. 4 zu streichen.

Art. 75 Organisatorische Zuweisung der Aufgaben zum Sozialdepartement

Die Aufgaben der Vormundschaftsbehörde als einer vom Gemeinderat gewählten Kommission mit selbständigen Verwaltungsbefugnissen i.S.v. § 56 des Gemeindegesetzes waren keinem Departement zugeordnet, sondern in der Gemeindeordnung in einem eigenen Abschnitt selbständig aufgeführt (Art. 78 und 79 GO). Die KESB als vom Stadtrat gemäss Personalrecht angestellte Behörde wird dagegen Teil der Verwaltung sein. Ihre Aufgaben sind daher einem Departement zuzuordnen. Aufgrund des engen sachlichen Bezugs soll dies das Sozialdepartement sein. Da § 10 EG KESR ausdrücklich festhält, dass die Mitglieder der KESB an keine Weisungen gebunden sind, bleibt die Behörde in ihrer Aufgabenerfüllung unabhängig.

In einer neuen Litera n ist daher anzufügen: «Aufgaben des Kindes- und Erwachsenenschutzes».

Titel vor Art. 76: «IV. Sozialbehörde und Vormundschaftsbehörde»

Der Passus «und Vormundschaftsbehörde» ist zu streichen.

Art. 78: Zusammensetzung der VB

Dieser Artikel regelt die Zusammensetzung der Vormundschaftsbehörde aus sieben vom Gemeinderat gewählten Mitgliedern und der Vorsteherin/dem Vorsteher des Sozialdepartements. Ferner kann die Behörde mehrere Kammern mit je mindestens 3 Mitgliedern bilden und ihre Arbeitnehmenden gemäss Personalrecht selber anstellen.

Mit dem aufgrund übergeordneten Rechts erfolgenden Wegfall der Vormundschaftsbehörde als Kommission mit selbständigen Verwaltungsbefugnissen i.S.v. § 56 des Gemeindegesetzes entfällt auch die Notwendigkeit einer entsprechenden Regelung in der Gemeindeordnung

hinsichtlich ihrer Aufgaben, Kompetenzen, Mitgliederzahl und Wahl. Bezüglich der KESB sind diese Punkte bereits im EG KESR geregelt oder deren Regelung der Geschäftsordnung der KESB und dem Personalrecht der Gemeinde vorbehalten.

Art. 78 ist daher aufzuheben.

Art. 79: Genehmigung der Geschäftsordnung der VB durch den Gemeinderat, Aufgaben der VB

Wie sich aus den Erläuterungen zu Art. 41 lit. a ergibt, bedarf die Geschäftsordnung der KESB keiner Genehmigung durch den Gemeinderat. Die Aufgaben der KESB sind im ZGB und im EG KESR abschliessend geregelt.

Art. 79 ist daher aufzuheben.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

A. Zuhanden der Gemeinde:

1. Die Gemeindeordnung wird wie folgt geändert:

– **Art. 14 lit. i lautet neu:**

Beschlüsse über die Ausrichtung von Teuerungszulagen und die teuerungsbedingte Anpassung der Besoldungen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der Stadt Zürich mit Einschluss der Lehrerinnen und der Lehrer sowie der Stadtpräsidentin oder des Stadtpräsidenten, der übrigen Mitglieder des Stadtrates, der oder des Beauftragten in Beschwerdesachen, der oder des Datenschutzbeauftragten, der Direktorin oder des Direktors der Finanzkontrolle, der Stadtamtsfrauen und Stadtammänner (Betreibungsbeamtinnen und -beamten), der Friedensrichterinnen und -richter und der Schulpräsidentinnen und -präsidenten

– **Art. 35 lit. d wird aufgehoben.**

– **Art. 41 lit. a lautet neu:**

Erlass seiner Geschäftsordnung und die Genehmigung der Geschäftsordnung der Sozialbehörde

– **Art. 41 lit. h lautet neu:**

Festsetzung der Besoldungen:

Der Stadtpräsidentin oder dem Stadtpräsidenten und der übrigen Mitglieder des Stadtrates, der oder des Beauftragten in Beschwerdesachen, der oder des Datenschutzbeauftragten, der Direktorin oder des Direktors der Finanzkontrolle, der Stadtamtsfrauen und Stadtammänner (Betreibungsbeamtinnen und -beamten), der Friedensrichterinnen und -richter sowie der Schulpräsidentinnen und -präsidenten

– **Der Titel vor Art. 45 lautet neu:**

Der Stadtrat, die Departemente und die Sozialbehörde

– **Art. 58 Abs. 2 lautet neu:**

Die Vorsteherin oder der Vorsteher des Schul- und Sportdepartements präsidiert die Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz sowie die Schulkommissionen. Die Vorsteherin oder der Vorsteher des Sozialdepartements präsidiert die Sozialbehörde.

– **Art. 60 Abs. 4 lautet neu:**

Die Stellvertretung im Vorsitz der Sozialbehörde übernimmt die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident der Behörde.

- **Art. 75 wird wie folgt ergänzt:**
 - n) Aufgaben des Kindes- und Erwachsenenschutzes**
- **Der Titel vor Art. 76 lautet neu:**
 - IV. Sozialbehörde**
- **Art. 78 wird aufgehoben.**
- **Art. 79 wird aufgehoben.**

- 2. Der Stadtrat setzt diese Änderung der Gemeindeordnung nach Genehmigung durch den Regierungsrat in Kraft.**

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Sozialdepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrates

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti