



5. April 2018

Mit Professionalität und Engagement

Referat von Regierungsrätin Jacqueline Fehr anlässlich der Fachtagung «Die KESB entscheidet. Aber wie?»

Geschätzte Lucie Rehsche
Sehr geehrter Guido Fluri
Geschätzte Damen und Herren

Ich bin den Veranstalterinnen und Veranstaltern dieser Tagung dankbar. Sachliche, kundige und unaufgeregte Information rund um das Thema KESB tut Not – nach wie vor. Es ist darum überaus lobenswert, dass Sie sich mit Ihrer Fachtagung für diesen inhaltlich und nicht emotional geprägten Austausch zum Thema KESB einsetzen.

Sie sind im Verlauf des heutigen Tages gewiss auch schon zu folgendem Schluss gekommen: Wir sind weiter als vor wenigen Jahren, das Renommee der KESB hat sich verbessert. Zum Glück. Aber völlig zurecht.

Leicht war der Weg hierhin nicht. Und er ist auch noch nicht beendet. Der Weg des Ringens der Behörden um anerkannte Qualität und Sachgerechtigkeit in möglichst jedem einzelnen Fall wird auch nie zu Ende sein. Das Ende des Bemühens wäre gleichzusetzen mit Selbstgenügsamkeit. Und die kann und darf es auf einem derart sensiblen Feld wie dem des Kindes- und Erwachsenenschutzes auch nie geben.

Lassen Sie mich aus politischer Sicht noch einmal an die Anfänge erinnern. Spät, sehr spät hat der Gesetzgeber am Ende des letzten Jahrhunderts damit begonnen, das Familienrecht zu überarbeiten. Die vormaligen Regelungen stammten zur Hauptsache aus der Zeit vor dem 1. Weltkrieg. Wenn man sich vor Augen hält, wie grundlegend sich seither unser Zusammenleben verändert hat, wird klar, wie dringend die Anpassungen damals waren. Das bis Ende 2012 geltende Vormundschaftsrecht stammte aus dem Jahr 1907! Dieses Vormundschaftsrecht hatte unter anderem auch die ganzen fürsorgerischen Zwangsmassnahmen möglich gemacht, deren tiefe Wunden wir gegenwärtig noch mit Aufklärung und finanzieller Hilfe zu heilen versuchen.

Aufs Jahr 2013, vor fünf Jahren, war es so weit: Das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht trat in Kraft. Ich weiss nicht, ob den Juristinnen und Juristen, den Sozialarbeitenden, den Psychologinnen Psychologen und allen anderen Fachleuten, die sich damals voller Enthusiasmus als Mitglieder der neuen KESB an die Arbeit machten, ob ihnen bewusst war, welch dornenvoller Weg vor ihnen lag.



Einerseits hatten sie die noch toten Buchstaben eines neuen Gesetzes mit Leben zu füllen, hatten interne Abläufe zu definieren und mit all den Beteiligten rund um die neue Behörde gute Wege der Zusammenarbeit zu finden.

Andererseits hatten sie zu Beginn schlicht auch stapelweise Fälle aufzuarbeiten, die ihnen die grösstenteils nebenamtlich tätigen Vorgängerbehörden hinterlassen hatten. Ich will die Qualität der Arbeit dieser Laien keineswegs schlechtreden. Lange Jahre waren wesentliche öffentliche Aufgaben bei uns nach diesem Milizsystem organisiert. Ich bin überzeugt, dass sich auch unter diesem Regime engagierte Fachleute mit Können und Herz für Schutzbedürftige einsetzten. Dennoch wünschen wir uns diese Zeit nicht mehr zurück.

Jetzt haben wir im Kanton Zürich 13 KESB. Es sind unabhängige, gerichtsähnliche kommunale Behörden, die erstinstanzliche Entscheide fällen. Die KESB arbeiten nicht allein. Für die Durchführung der Massnahmen ist in erster Linie das Amt für Jugend und Berufsberatung AJB zuständig. Es arbeitet dafür mit den Gemeinden zusammen. Und die Finanzierung – ganz wichtig – liegt im Kanton Zürich ebenfalls in erster Linie bei den Gemeinden. Gleichwohl haben sie kein Mitsprache- oder gar Beschwerderecht. Das unterstreicht den gerichtsähnlichen Charakter der KESB. Die KESB stehen damit allerdings nicht allein. Das gleiche Muster zeigt sich auch im Strafrecht: Dort hat der Kanton gegenüber den Gerichten ebenfalls nichts zu sagen, sprich: er hat kein Beschwerderecht. Gleichwohl ist der Kanton für die Finanzierung der vom Gericht verfügbaren Massnahmen, sprich für den Gefängnisaufenthalt, verantwortlich und muss die Massnahmen auch zahlen.

Namentlich diese Divergenz zwischen Finanzierung und Mitsprache ist einer der Knackpunkte mit Blick auf die Anerkennung der KESB. Ich werde am Schluss meiner Ausführungen auf die Frage zurückkommen, ob sich da etwas verbessern lässt.

Bei den 13 KESB im Kanton Zürich handelt es sich also um kommunale Behörden – unser Kantonsrat hat das anders als die Gesetzgeber anderer Kantone ausdrücklich so bestimmt. Nur die Stadt Zürich betreibt allein eine KESB. Die übrigen zwölf KESB-Kreise umfassen pro Kreis jeweils mehrere Gemeinden. Bei diesen erfolgt die Aufgabenerfüllung im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit. Je sechs KESB haben sich in der Form des Zweckverbandes bzw. mittels Anschlussvertrag (Sitzgemeinmodell) organisiert.

Gleichwohl spielt auch meine Direktion, konkret das Gemeindeamt, eine Rolle. Wir üben die Fachaufsicht über die KESB aus. Zu prüfen hat das Amt dabei, ob die KESB funktionieren, sprich, ob sie die ihnen gestellten Aufgaben erfüllen, ob sie die Gesetze befolgen und ob sie über genügend Mittel verfügen, diese Aufgaben zu erfüllen. Nicht befugt ist der Kanton, einzelne Entscheide einer KESB zu korrigieren. Wir prüfen allerdings auch die Vertretbarkeit einer Handlung. Ob ein Entscheid richtig war oder falsch – diese Beurteilung steht nur den Gerichten zu. Entsprechend der Funktion des Aufsichtsrechts schreiten die Aufsichtsbehörden daher nur bei Verletzung klaren materiellen Rechts, bei Missachtung wesentlicher Verfahrensgrundsätze oder bei Gefährdung wichtiger öffentlicher Interessen ein.



Soweit die Ausgangslage. Dann kam die Praxis. Schnell schlug den neuen Behörden Misstrauen entgegen. Das hatte verschiedene Gründe: Einerseits die örtliche Distanz. Die «Behörde» sass plötzlich im Bezirkshauptort und nicht mehr im Nachbarhaus, obwohl das zumindest in meinen Augen der Qualität der Arbeit nicht abträglich ist. Dazu kamen die Kosten. Da war neu eine Behörde, die das Wohl des Kindes oder einer anderen schutzbedürftigen Person über das Wohlergehen der Gemeindefinanzen stellte, was zwangsläufig zu Differenzen führte. So kam es zur absurden Situation, dass Gemeinden ihre eigenen Behörden unter medialen und politischen Beschuss nahmen, als hätten sie damit nichts zu tun.

Die KESB hatten keine Freunde.

Natürlich beobachteten auch wir als Aufsichtsbehörden die Entwicklung mit einiger Sorge. Aber nicht, weil wir die Qualität der Arbeit der neuen Behörden grundsätzlich als ungenügend beurteilten, sondern weil die stetige Kritik den Ruf der noch nicht etablierten Behörden derart zu schädigen drohte, dass deren gutes Arbeiten in Gefahr geriet.

Aus Sicht der Aufsichtsbehörde war uns aber schon damals klar: Was wir brauchten, war nicht regulatorischer Aktivismus, sondern in aller erster Linie Zeit. Eine neue Behörde in einem derart vernetzten Umfeld braucht Jahre, um Fuss zu fassen und die Anerkennung aller Stakeholder zu gewinnen. Diese Zeit wollten wir den KESB unbedingt zugestehen.

Und dann kam der 1. Januar 2015. Das ist der Tag, an dem in Flaach eine Mutter ihre beiden Kinder tötete, die sie bald darauf wieder in die Obhut eines Kinderheims hätte geben sollen. Es setzte eine eigentliche KESB-Jagd ein. Die Behörde galt fortan weiterhin als kalt, bürokratisch, unkommunikativ und kostentreibend und einige Medientitel von minderer Qualität machten es sich zum Geschäftsmodell, mit an den Haaren herbeigezogenen Geschichten über angebliche Fehler der KESB antibehördliche Gefühle von Zukurzgekommenen zu bedienen. Ein Extremfall einer solchen Hetzjagd trug sich in Rapperswil zu, wo eine Zeitung das Thema KESB dazu missbrauchte, mit abenteuerlichen Geschichten seine Auflagezahlen und damit Werbeeinnahmen zu steigern. Der Verlag hat den Chefredaktoren unterdessen abgesetzt.

Anzumerken ist an dieser Stelle aber auch, dass die radikale KESB-Kritik ein in erster Linie deutschschweizerisches, ja sogar zürcherisches Phänomen blieb. Während die Kantone in der welschen Schweiz die Tätigkeit der KESB sozusagen selbstverständlich zu einer kantonalen Aufgabe erklärten, wollten sich die Verantwortlichen der Zürcher Gemeinden aus einer gewissen Skepsis heraus eine Mitsprache in KESB-Angelegenheiten sichern.

Uns als Aufsichtsbehörde im Fall Flaach war ganz abgesehen von der Tragik bewusst, dass die inhaltliche und kommunikative Bewältigung der Ereignisse für sehr viele Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden in der Schweiz von Bedeutung sein würde. Wir machten uns zuerst an eine fachliche Aufarbeitung, indem wir bei zwei Experten für Kindes- und Erwachsenenschutzrecht ein Gutachten zum Handeln der KESB in Auftrag gaben. Gleichzeitig bemühten wir uns um Einsicht in ein Gutachten, das der Gerichtspsychiater Frank Urbaniok im Auftrag der Staatsanwaltschaft erarbeitete.



Dabei wurde schnell klar: Im Fall Flaach wurde aus dem Problem einer Einzelperson – sie litt an instabilem Realitätsbezug und Geltungssucht – ein Problem einer Behörde gemacht. Auch die KESB-Sachverständigen kamen zum Schluss: Weder bei der Kindstötung noch beim späteren Suizid der Mutter in Untersuchungshaft gab es einen ursächlichen Zusammenhang zwischen dem Handeln der Behörden oder der Institutionen und der Tat.

Ich kann hier verraten, dass wir sehr viel Energie in die Vorbereitung der Medienkonferenz steckten, die die vielen offenen Fragen zum Fall Flaach klären sollte. Dazu gehörte es in erster Linie, die Sachverhalte sehr verlässlich zu klären, um möglicher un gerechtfertigter Kritik sofort begegnen zu können.

Wir schauten aber auch bei den KESB genau hin. Wir erteilten den KESB gestützt auf das inhaltliche Gutachten von Kurt Affolter und Martin Inversini zwei Weisungen: Die Frage der Kindsvertretung ist künftig bei Fremdplatzierungen immer zu prüfen und zu dokumentieren. Ausserdem sollen superprovisorische Entscheide grundsätzlich innerhalb von drei Wochen durch einen vorsorglichen Massnahmenentscheid abgelöst werden.

Problematische Situationen helfen einer Organisation im Idealfall ja immer auch, sich weiter zu entwickeln. Das mag dank der Analyse des Falles Flaachs ein Stück weit gelungen sein. Aber in erster Linie sind es die KESB selber, die mit Professionalität und Engagement für eine Weiterentwicklung sorgen.

So haben die KESB und das Amt für Jugend und Berufsberatung unabhängig vom Fall Flaach eine Zusammenarbeit beschlossen mit dem Ziel, Abklärungen im Kanton Zürich zu standardisieren und zu vereinheitlichen.

Solche Prozesse begrüssen und unterstützen wir natürlich nach Kräften.

Gestützt auf eine umsichtige und aufwändige Medienarbeit und das Engagement sehr vieler weiterer Personen in und um die KESB gelang es, die Lage um die KESB insgesamt zu beruhigen. Entscheidend war aber sicher auch, sich der Kritik in einem politisch hochgekochten Entscheid zu stellen und dieser mit Argumenten und Fakten zu begegnen. Wir haben Transparenz hergestellt.

Die KESB stehen heute an einem anderen, viel besseren Ort als noch vor drei Jahren, als sich manche KESB-Mitarbeitende im privaten Umfeld nicht mehr zu sagen trauten, für wen sie arbeiten. So konnten wir die Extremtat von Flaach zwar nicht ungeschehen machen, aber dem Kindes- und Erwachsenenschutz im Kanton Zürich und vielleicht sogar darüber hinaus den Rücken stärken und von einem Teil des politischen Drucks zu befreien.



Auch der Bundesrat kam im März 2017 in seinem Bericht zu den ersten Erfahrungen mit den neuen Behörden zu insgesamt positiven Schlüssen: Die KESB hätten sich als neue Behörden fachlich und menschlich sehr herausfordernden Situationen stellen müssen. Wie nicht anders zu erwarten sei am Anfang nicht alles optimal gelaufen. Dennoch hätten die neuen Behörden die in sie gesetzten Erwartungen erfüllt, so der Bundesrat. Die beteiligten Personen und Institutionen hätten wertvolle Erfahrungen gesammelt und daran gearbeitet, allfällige Unzulänglichkeiten zu beseitigen und Abläufe zu optimieren. Bis sich ein courant normal eingestellt habe, brauche es aber erfahrungsgemäss Zeit.

In seinem Bericht tritt der Bundesrat auch der Behauptung entgegen, die Neuorganisation des Vormundschaftswesens habe zu einer Zunahme der angeordneten Massnahmen geführt. Die Zahlen widerlegen diese Behauptung ganz klar. Auch bei der zum Teil scharf kritisierten Kommunikation der Behörden zeigen sich laut dem Bundesrat Verbesserungen.

Ich hab's bereits mehrfach gesagt: Unterdessen segeln die KESB in ruhigerem Fahrwasser. Zum grossen Glück. Das heisst nicht, dass dadurch der Verbesserungsprozess gestoppt würde. Im Gegenteil: Er kann abseits der medialen Scheinwerfer gewiss besser vorangetrieben werden.

Gern beleuchte ich hier zum Schluss zwei Felder, auf denen wir im Moment aktiv sind.

Erstes Stichwort: Kommunikation gegenüber den Medien. Das ist ein schwieriges Terrain. Einerseits sind uns als Kanton da die Hände gebunden. Wenn bei einer Zürcher KESB ein Fall in die Medien gelangt, dann ist das vorab eine Aufgabe der zuständigen KESB. Unter den Präsidentinnen und Präsidenten der KESB gibt es solche, die sich eine Medienkommunikation durchaus selber zutrauen und die diese auch gut erledigen. Das ist gut so. Aber es gibt auch andere, die bezüglich Medienarbeit weniger Erfahrung haben und diese auch lieber nicht selber erledigen wollen. Dann wird es schwieriger, weil der Kanton ja nicht für die Gemeinden sprechen kann. Aber unsere Fachleute können Hilfestellungen leisten und Tipps geben.

Aber auch wir im Kanton selber sind vor Pannen nicht gefeit. Ich möchte den sogenannten «Fall Boris» hier jetzt nicht ausrollen. Nur so viel: Selbst die kantonsinternen Zuständigkeiten sind in gewissen KESB-Fällen so undurchsichtig, dass verschiedene kantonale Stellen in besagtem Fall die heisse Kartoffel hin und her geschoben haben. Das hat gegen aussen einen sehr schlechten Eindruck gemacht.

In einem Projekt sorgen wir jetzt dafür, die tatsächlich komplexen internen Zuständigkeiten darzustellen. Immerhin sind vier der sieben Direktionen mit KESB-Fällen befasst. Da ist zuerst meine eigene (Aufsicht), die Sicherheitsdirektion (Sozialhilfe), die Bildungsdirektion (AJB) und die Gesundheitsdirektion (Taxen von Institutionen und Fürsorgerische Unterbringungen). Mit diesem Prozess schaffen wir intern Bewusstsein für Zuständigkeiten und Verantwortung.



In einem zweiten Schritt gehen wir dann auf die KESB zu und bieten eine möglichst gute Koordination der Kommunikation zwischen Kanton und den einzelnen KESB im nächsten Krisenfall an.

Zweites Stichwort: Überprüfung der gesetzlichen Grundlagen. Sie wissen es, das EG KESR gilt jetzt seit fünf Jahren. Wir haben in dieser Zeit viele Erfahrungen gesammelt. Wir wissen unterdessen, was am neuen Gesetz sich bewährt hat und wo die vielen beteiligten Behörden mit Schwierigkeiten zu kämpfen haben. Ich habe darum einen Prozess angestossen, der die gesetzlichen Grundlagen wissenschaftlich überprüfen und evaluieren soll. In Workshops haben sich interne und externe Fachleute überlegt, wo die Forscher ansetzen sollen. In welchen Punkten wir genauer wissen wollen, was funktioniert und was nicht. Kommende Woche machen wir einen grossen Workshop mit KESB-Vertreterinnen und Vertretern, Bezirksratsmitgliedern, Vertretern des Obergerichts, der Trägerschaften und so weiter. Rund 50 Personen werden sich überlegen, ob es die richtigen Themen sind, die wir evaluieren wollen.

Ab dem Sommer dann soll diese Forschung stattfinden; im Sommer 2019 werden wir die Antworten kennen. Gestützt auf die Erkenntnisse, die wir dabei gewinnen, können wir uns überlegen, welche gesetzlichen Anpassungen es braucht.

Ich bin gespannt!