



Kanton Zürich  
Direktion der Justiz und des Innern  
**als vormundschaftliche  
Aufsichtsbehörde zweiter Instanz**

Reorganisation der Behördenorganisation im Kindes- und Erwachsenenschutz

# Mustervertrag für Kindes- und Erwachsenenschutzkreise mit mehreren Gemeinden

April 2011

Der Mustervertrag basiert grundsätzlich auf dem Vernehmlassungsentwurf des Einführungsgesetzes zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht vom 8. November 2010 (V EG zum KESR). Es ist damit zu rechnen, dass die Gesetzesvorlage im Rahmen des weiteren Gesetzgebungsprozesses Änderungen erfahren wird.

## Vorbemerkungen

Nach geltendem Recht bestellt jede politische Gemeinde eine Vormundschaftsbehörde. An diesem Behördenmodell kann unter dem neuen Erwachsenenschutzrecht nicht mehr festgehalten werden (vgl. RRB Nr. 345/2010; Unterlagen zur „Revision Vormundschaftsrecht“ unter [www.gaz.zh.ch](http://www.gaz.zh.ch) > Vormundschaftswesen > Revision Vormundschaftsrecht). Das Bundesrecht legt fest, dass die zukünftige Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) eine interdisziplinäre Fachbehörde sein muss, die ihre Entscheide mit mindestens drei Mitgliedern zu fällen hat. Aufgrund der in der kantonalen Gesetzesvorlage vorgesehenen Minimalpensen, welche die drei Behördenmitglieder pro Spruchkörper aufweisen müssen, haben die Gemeinden die Aufgaben im Kindes- und Erwachsenenschutz künftig grundsätzlich gemeinsam zu erfüllen. Lediglich die Städte Zürich und Winterthur sind aufgrund ihrer Einwohnerzahlen sowie der Fallzahlen im Vormundschaftsbereich in der Lage, weiterhin eigene KESB einzusetzen. Die übrigen Gemeinden bilden dazu Kreise.

Im Interesse einer einheitlichen örtlichen Zuständigkeit im Bereich des Rechtsmittelzuges sollen sich grundsätzlich Gemeinden zusammen schliessen, die im selben Bezirk liegen. Die Form der Zusammenarbeit bestimmen die Gemeinden. Dabei sind sie an die vom Gemeindegesetz (GG, LS 131.1) zugelassenen öffentlich-rechtlichen Zusammenarbeitsformen gebunden. Das heutige Gemeindegesetz regelt lediglich den Zweckverband. In der Praxis ist indes unbestritten, dass auch der Anschlussvertrag zulässig ist.

Der nachfolgende Mustervertrag ist als Anschlussvertrag ausgestaltet. Dabei ist eine der Vertragsgemeinden die Sitzgemeinde, die gegen Bezahlung für alle Kreisgemeinden die Aufgaben des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts erfüllt. Der Anschlussvertrag weist im Vergleich zur Neugründung eines Zweckverbandes angesichts des Zeitfaktors – die KESB hat am 1. Januar 2013 ihre operative Tätigkeit aufzunehmen – Vorteile auf. Im Übrigen ist der Anschlussvertrag den Gemeinden von der Einführung der Zivilstands- und Betreibungskreise bekannt.

Wie bereits einleitend erwähnt, basiert der Mustervertrag grundsätzlich auf dem Vernehmlassungsentwurf des Einführungsgesetzes zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht vom 8. November 2010 (V EG zum KESR). Es ist damit zu rechnen, dass die Gesetzesvorlage im Rahmen des weiteren Gesetzgebungsprozesses Änderungen erfahren wird.

Mit Bezug auf die Zuständigkeit für den Abschluss der interkommunalen Vereinbarung (Zweckverbandsstatuten, Anschlussvertrag, etc.; vgl. § 3 V EG zum KESR) ist nach nochmaliger Prüfung der Frage aufgrund der Vernehmlassung folgende, gegenüber dem Vernehmlassungsentwurf abgeänderte Lösung vorgesehen:

- Die generelle Zuständigkeit des Gemeindevorstandes soll auf den Abschluss des Anschlussvertrages beschränkt werden.
- Für den Abschluss der übrigen interkommunalen Vereinbarungen (Zweckverbandsstatuten, Gründungsvertrag für die Errichtung einer Anstalt, etc.) sollen die gemäss Gemeindegesetz vorgesehenen Organe zuständig sein (Gemeindeversammlung, Urne).

- Übergangsrechtlich und damit befristet soll jedoch der Gemeindevorstand für den Abschluss sämtlicher interkommunaler Vereinbarungen zuständig sein, d. h. im Hinblick auf die Errichtung der neuen, interkommunalen KESB soll sich hinsichtlich Zuständigkeit im Vergleich zur Vernehmlassungsvorlage nichts ändern. Für spätere Anpassungen der interkommunalen Vereinbarungen soll indes mit Ausnahme des Anschlussvertrages die Regelzuständigkeit gemäss Gemeindegesetz gelten.

Art. 5 des Mustervertrages enthält im Übrigen u. a. die Regelung für die Bestimmung der Zuständigkeit für den Erlass des Stellenplans für die KESB (Behördenmitglieder und Mitarbeitende des Behördensekretariats). In diesem Zusammenhang enthält der Kommentar Ausführungen zur Zuständigkeit für die Bewilligung sämtlicher Kosten der KESB (Personal- und Infrastrukturkosten).

# Vertrag über die Zusammenarbeit unter Gemeinden in einem Kindes- und Erwachsenenschutzkreis

gestützt auf § ... des Einführungsgesetzes zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht vom ... (EG zum KESR, LS ...).

## Bestimmung

---

## Kommentar

---

### I. Vertragsgemeinden, Sitz und Bezeichnung

---

Art. 1 Die politischen Gemeinden X, Y, ... und Z bilden unter der Bezeichnung XX auf unbestimmte Zeit einen Kindes- und Erwachsenenschutzkreis.  
  
Der Beitritt weiterer Gemeinden bedarf einer Vertragsänderung.

Der Regierungsrat legt nach Anhörung der Gemeinden die Kindes- und Erwachsenenschutzkreise fest (§ 2 Abs. 2 V EG zum KESR). Der vertraglich vereinbarte Kindes- und Erwachsenenschutzkreis ist selbst kein Rechtsträger.

Art. 2 Sitz der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) ist die Politische Gemeinde X.

Der Sitz der KESB bestimmt die Bezirkszugehörigkeit des Kindes- und Erwachsenenschutzkreises (vgl. § 2 Abs. 3 V EG zum KESR). Die Politische Gemeinde X wird folgend als Sitzgemeinde bezeichnet.

### II. Aufgaben und Zuständigkeiten

---

Art. 3 Die KESB X erfüllt alle Aufgaben des Kindes- und Erwachsenenschutzes, die den Vertragsgemeinden nach übergeordnetem Recht zukommen.

Die Vertragsgemeinden übertragen die Aufgaben des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts an die Sitzgemeinde. Dabei handelt es sich nicht um eine Übertragung öffentlicher Aufgaben an Dritte bzw. an Private im Sinne von Art. 98 Abs. 1 Kantonsverfassung (KV).

## Bestimmung

---

Art. 4 Der Gemeindevorstand der Sitzgemeinde ernennt die Mitglieder der KESB (Behördenmitglieder) sowie deren Stellvertretung.

Die Ernennungsvoraussetzungen für die Behördenmitglieder sowie die Stellvertretung richten sich nach § ... EG zum KESR.

---

Art. 5 Das gemäss Gemeindeordnung der Sitzgemeinde zuständige Organ erlässt den Stellenplan für die Behördenmitglieder und die Mitarbeitenden des Behördensekretariats.

Der Gemeindevorstand regelt die Arbeitsverhältnisse der Behördenmitglieder.

Die Behördenmitglieder stellen die Mitarbeitenden des Behördensekretariats an und regeln ihre Arbeitsverhältnisse.

Für Personalrecht und Besoldung gelten die Bestimmungen der Sitzgemeinde.

## Kommentar

---

Vgl. §§ 3, 5 und 11 V EG zum KESR.

Da für die Auswahl der Behördenmitglieder die fachliche und nicht die politische Qualifikation massgebend ist, sind sie durch den Gemeindevorstand zu ernennen. Die Ernennungsvoraussetzungen richten sich nach § 7 V EG zum KESR. Die Ernennung erfolgt unter dem Vorbehalt der Genehmigung durch die administrative Aufsichtsbehörde (vgl. § 6 V EG zum KESR).

---

Vgl. § 17 V EG zum KESR.

Abs. 1: In vielen Gemeinden ist die Zuständigkeit für den Erlass des Stellenplans geteilt: Bis zu einer bestimmten Besoldungsklasse ist der Gemeindevorstand zuständig, während der Erlass des Stellenplans für Kaderpositionen in die Zuständigkeit der Stimmberechtigten an der Gemeindeversammlung oder des Parlaments fällt. Bei dieser Kompetenz handelt es sich um eine Spezialkompetenz, die den allgemeinen Ausgabenkompetenzen vorgeht. Die fragliche Sachkompetenz umfasst die entsprechende Finanzkompetenz. Aus Gründen der Einheitlichkeit erscheint es als angezeigt, für die fragliche Zuständigkeit auf die entsprechende Regelung der Gemeindeordnung der Sitzgemeinde zu verweisen. Für den erstmaligen Erlass des Stellenplans der KESB im Hinblick auf die Inkraftsetzung des neuen Bundesrechts am 1. Januar 2013 dürfte wohl aus Zeitgründen von der ordentlichen Zuständigkeit insofern abzusehen sein, als integral - mithin für sämtliche Stellen der KESB (Behördenmitglieder und Mitarbeitende des Behördensekretariats) - der Gemeindevorstand hierfür für zuständig zu erklären ist (vgl. hinten Art. 15 Abs. 1).

Mit Bezug auf die Infrastrukturausgaben der KESB (Büroräumlichkeiten und -austattung, EDV, etc.), richtet sich die Frage der Zuständigkeit für deren Bewilligung nach den allgemeinen Grundsätzen zur Unterscheidung zwischen neuen und gebundenen Ausgaben (vgl. Thalmann, Kommentar

## Bestimmung

---

## Kommentar

---

zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. Aufl., Wädenswil 2000, § 121 N 5.2). Vorliegend steht der zeitliche Aspekt - die Infrastruktur muss grundsätzlich spätestens zu Beginn des vierten Quartals 2012 bereit stehen - klar im Vordergrund, so dass die diesbezüglichen Kosten als dringlich und somit als gebunden zu qualifizieren sind. Hernach - d. h. wenn die KESB ihren Betrieb aufgenommen hat - ist die Qualifikation dieser Ausgaben unter Berücksichtigung der allgemeinen Grundsätze im Einzelfall vorzunehmen.

Abs. 2 und 3: Sämtliche Mitarbeitende der KESB werden im Rahmen einer öffentlichen Aufgabe tätig. Die Anstellung erfolgt deshalb mittels öffentlich-rechtlicher Anstellungsverfügung (§ 17 V EG zum KESR).

Abs. 3: Die Auswahl und Anstellung der Mitarbeitenden des Behördensekretariats erfolgt zweckmässigerweise durch die KESB, d. h. durch die Behördenmitglieder. Möglich ist u.a. auch die Anstellung durch die Präsidentin oder den Präsidenten der KESB. Angesichts des Umstands, dass ein Teil der Mitarbeitenden des Behördensekretariats spätestens bereits im letzten Quartal 2012 seine Tätigkeit aufnehmen muss und zu diesem Zeitpunkt die Behördenmitglieder eventuell noch nicht alle ernannt sind, sollte die Möglichkeit vorgesehen werden, dass bis Ende 2012 der Gemeindevorstand die Mitarbeitenden des Behördensekretariats anstellen kann (vgl. hinten Art. 15 Abs. 2).

Abs. 4: Die Behördenmitglieder und die Mitarbeitenden des Behördensekretariats unterstehen dem Personalrecht der jeweiligen Trägerschaft der KESB und damit der Sitzgemeinde.

---

## III. Aufsicht

---

Art. 6 Der Gemeindevorstand der Sitzgemeinde beaufsichtigt die KESB.

Der Gemeindevorstand der Sitzgemeinde regelt insbesondere:

---

Auf Gemeindeebene beaufsichtigt in administrativen Belangen der Gemeindevorstand der Sitzgemeinde die KESB. Darunter fallen - soweit organisatorische oder personelle Gegenstände in Frage stehen - beispielsweise auch die Disziplinalgewalt und die Behandlung

---

## Bestimmung

---

- den Standort der KESB,
  - die Zurverfügungstellung der erforderlichen Räumlichkeiten und Einrichtungen,
  - die Festsetzung der Kostenbeiträge der Kreisgemeinden gemäss Art. 8.
- 

## IV. Rechnungswesen

---

Art. 7 Die Sitzgemeinde weist die auf die KESB entfallenden Aufwände und Erträge gegliedert aus. Die Details regelt der Kontenplan gemäss § 38 der Verordnung über den Gemeindehaushalt.

Art. 8 Die Kostenverteilung unter den Vertragsgemeinden bemisst sich nach deren Einwohnerzahl.

Art. 9 Die Rechnungsprüfungskommission der Sitzgemeinde ist für die Rechnungsprüfung zuständig.

---

## Kommentar

---

aufsichtsrechtlicher Anzeigen. Vorbehalten bleibt die Fachaufsicht.

Administrative Aufsichtsbehörde auf Kantonebene ist die vom Regierungsrat bezeichnete Direktion (§ 82 V EG zum KESR).

Unter Einrichtungen fallen die Infrastruktur der Arbeitsplätze, EDV, Sicherheit, Archivräume usw.

---

Die Trägerschaft der KESB hat in einem ersten Schritt die Personalkosten sowie die mit der Behördenorganisation anfallenden Kosten (wie zum Bsp. Miete von Räumlichkeiten, Anschaffung von Büroeinrichtungen und – material, usw.) zu tragen.

Die Aufwände sind gegliedert auszuweisen (vgl. Handbuch über das Rechnungswesen der Zürcherischen Gemeinden, [www.gaz.zh.ch](http://www.gaz.zh.ch)).

---

Es sind auch andere, objektiv bestimmbare Kriterien – wie zum Beispiel die Anzahl vormundschaftlicher Massnahmen - denkbar.

---

Vgl. § 83 a GG.

---

---

## Bestimmung

---

### V. Vertragsänderung, Kündigung

---

Art. 10 Vertragsänderungen bedürfen der Zustimmung der Gemeindevorstände der Vertragsgemeinden.

Die Änderungen bedürfen der Genehmigung durch den Regierungsrat.

---

Art. 11 Der Gemeindevorstand jeder Vertragsgemeinde kann den Vertrag mit einer Frist von einem Jahr auf Ende Kalenderjahr kündigen.

Die Kündigung bedarf der Genehmigung durch den Regierungsrat.

---

Art. 12 Für Streitigkeiten zwischen den Vertragsgemeinden aus diesem Vertrag kommen die Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes zur Anwendung.

---

### VI. Schluss- und Übergangsbestimmungen

---

Art. 13 Dieser Vertrag tritt nach Zustimmung der Gemeindevorstände der Vertragsgemeinden X, Y, ... und Z auf ... in Kraft.

Er bedarf der Genehmigung durch den Regierungsrat.

---

---

## Kommentar

---

Vgl. § 3 Abs. 2 und 4 V EG zum KESR.

---

Die Kündigung ändert Art. 1 Abs. 1 und bewirkt - wie der Beitritt weiterer Gemeinden (Art. 1 Abs. 2) - eine Vertragsänderung, die gemäss Art. 9 Abs. 2 der Genehmigung des Regierungsrates bedarf; ein Wechsel des Kindes- und Erwachsenenschutzkreises fällt unter die Kündigungs- und Beitrittsbestimmungen.

---

Vgl. § 81 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2).

---



## Bestimmung

---

Art. 14 Die Vertragsgemeinden sind verpflichtet, der Sitzgemeinde sämtliche vormundschaftlichen Akten und Unterlagen rechtzeitig in ordnungsgemäsem Zustand zu übergeben.

Art. 15 Für den erstmaligen Erlass des Stellenplans für die Behördenmitglieder und die Mitarbeitenden des Behördensekretariats gemäss Art. 5 Abs. 1 ist der Gemeindevorstand zuständig.

Soweit aus Zeitgründen erforderlich, ist der Gemeindevorstand bis 31. Dezember 2012 für die Anstellung der Mitarbeitenden des Behördensekretariats gemäss Art. 5 Abs. 3 zuständig.

(Art. 16) ...

---

## Kommentar

---

In Bezug auf den Vollzug (u.a. Zeitpunkt und konkretes Vorgehen) der Aktenübergabe ist vorgesehen, den Gemeinden weitere Hilfestellungen zur Verfügung zu stellen.

Vgl. Kommentar zu Art. 5.

---

Beschlussfassung der Vertragsgemeinden:

Vom Gemeindevorstand der Gemeinde X beschlossen am ...  
vertreten durch die Gemeindepräsidentin oder  
den Gemeindepräsidenten

die Gemeindeschreiberin oder den Gemeindeschreiber

Vom Gemeindevorstand der Gemeinde Y beschlossen am ...  
vertreten durch die Gemeindepräsidentin oder  
den Gemeindepräsidenten

die Gemeindeschreiberin oder den Gemeindeschreiber

Vom Gemeindevorstand der Gemeinde Z beschlossen am ...  
vertreten durch die Gemeindepräsidentin oder  
den Gemeindepräsidenten

die Gemeindeschreiberin oder den Gemeindeschreiber

Genehmigung durch den Regierungsrat des Kantons Zürich  
RRB Nr. ... vom ...