



Teilrevision

Kantonsratsbeschluss über die Geschäftsordnung des Kantonsrats (GO KR)

Bericht und Antrag des Büros des Kantonsrats
vom 7. Juni 2018

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Kurt Balmer und Laura Dittli reichten am 24. Januar 2017 eine Motion ein mit dem Anliegen, die nötigen gesetzlichen Vorschriften zu schaffen, damit die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) als gerichtsähnliche Behörde nebst der Prüfung durch die Staatswirtschaftskommission auch von der Justizprüfungskommission visitiert und dadurch vom Parlament als Oberaufsichtsbehörde hinsichtlich des äusseren Geschäftsgangs überwacht wird. Insbesondere sei nicht einzusehen, weshalb beispielsweise Gerichte und Kommissionen sowohl von der Staatswirtschaftskommission als auch von der Justizprüfungskommission visitiert würden, während bei der KESB mit ähnlicher Funktion keine analoge Kontrolle erfolge. Die Staatswirtschaftskommission dürfe nach geltendem Recht im Zusammenhang mit der KESB im Prinzip lediglich in finanziellen Belangen eine Oberaufsicht vornehmen.
2. An seiner Sitzung vom 2. März 2017 überwies der Kantonsrat die Motion an das Büro des Kantonsrats zur Berichterstattung und Antragstellung. Mit Bericht und Antrag des Büros des Kantonsrats vom 25. Januar 2018 wurde dem Kantonsrat die Erheblicherklärung der Motion beantragt. In der Sitzung vom 22. Februar 2018 erklärte der Kantonsrat die Motion für erheblich.
3. Eine vom Regierungsrat statt vom Parlament oder vom Volk gewählte KESB kann gemäss Bundesgerichtsentscheid vom 17. November 2016 (BGE 142 III 732) ein Gericht im materiellen Sinne von Art. 30 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101; BV) sowie Art. 6 Ziff. 1 und Art. 5 Ziff. 4 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (SR 0.101) und Art. 439 Abs. 1 ZGB sein. Sie muss insbesondere organisatorisch und personell, nach der Art ihrer Ernennung, der Amtsdauer, dem Schutz vor äusseren Beeinflussungen und nach ihrem äusseren Erscheinungsbild sowohl gegenüber anderen Behörden als auch gegenüber den Parteien unabhängig und unparteiisch sein. Als fachlich unabhängige Behörde ist die KESB der Direktion des Innern «nur» administrativ unterstellt (§ 5 Ziff. 8 EG ZGB; BGS 211.1). Die Direktion des Innern kann als vorgesetzte Stelle die Aufsichtsfunktion wahrnehmen, jedoch nicht auf die operative Tätigkeit im Einzelfall Einfluss nehmen.
4. Da die KESB gemäss Bundesgericht als Gericht im materiellen Sinne gelten kann, ist eine weitergehende Prüfung des äusseren Geschäftsgangs gerechtfertigt, z.B. hinsichtlich Verfahrensdauer, Anzahl und Art der Fälle, Arbeitsweise der Behörde, Anzahl von Entscheidungen und deren Anfechtungen, Erfolgsquote bei Anfechtungen, Anzahl der unentgeltlichen Rechtspflege, Verhältnis Einzelentscheide bzw. Mehrheitsentscheide, Zusammenarbeit mit Gemeinden und anderen Behörden, Ausstandsregeln und deren Anwendung, Tendenzen bei den Kosten zulasten von Gemeinden, Kostenentwicklung, Unabhängigkeit gegenüber der Direktion des Innern und anderen Instanzen, Verjährungen etc. Diese Prüfung sollte in analoger Weise wie bei den anderen gerichtlichen Behörden durch die erweiterte Justizprüfungskommission vorgenommen werden können.

5. Allein aus dem Umstand, dass auch andere Behörden wie beispielsweise der Regierungsrat als Beschwerdeinstanz gegen untere kantonale und gemeindliche Behörden gerichtsähnliche Funktionen ausüben, drängt es sich angesichts der Tragweite der von der KESB zu entscheidenden Fälle nicht auf, Fragen zur Aufsicht in gleicher Weise zu beantworten. Auch gibt es ein Beispiel für eine nicht gerichtsähnliche Behörde (Straf- und Massnahmenvollzug; § 19 Abs. 2 GO KR), wo die Ausübung der Oberaufsicht sowohl bei den Erwachsenen als auch bei den Jugendlichen der Justizprüfungskommission zugewiesen ist, obwohl für den Vollzug von Strafen und Massnahmen gegenüber Erwachsenen der Regierungsrat zuständig ist (§ 115 des Gesetzes über die Organisation der Zivil- und Strafrechtspflege [Gerichtsorganisationsgesetz, GOG] vom 26. August 2010 [BGS 161.1]); § 2 der Verordnung über den strafrechtlichen Justizvollzug gegenüber Erwachsenen vom 7. Dezember 2010 [BGS 331.2]). Auch bei weiteren Vollzugsämtern gibt es solche, die einschneidende, in die persönlichen Rechte eingreifende Verfügungen treffen können wie das Amt für Migration. Letztlich obliegt es dem Kantonsrat zu entscheiden, bei welchen Behörden die erweiterte Justizprüfungskommission die Oberaufsicht mit Visitationspflicht wahrnehmen soll.

6. Das politische Interesse an der Visitation der KESB durch die erweiterte Justizprüfungskommission ist als hoch zu gewichten (vgl. etwa das Votum von Kantonsrat Heini Schmid, der für eine Zweiteilung der Ausübung der Oberaufsicht insbesondere bei Institutionen mit juristisch sensitiven Aufträgen plädierte: Seiten 2278 f. im Ratsprotokoll der Nachmittagssitzung vom 22. Februar 2018 betreffend die Erheblicherklärung der Motion von Kurt Balmer und Laura Dittli).» Die erweiterte Justizprüfungskommission soll daher die KESB analog den gerichtlichen Behörden, der Ombudsperson und der Datenschutzbeauftragten visitieren können. Dazu hätte die KESB dem Kantonsrat jährlich Bericht über ihre Tätigkeit zu erstatten, auf dessen Grundlage die Visitation stattfinden würde. Die Staatswirtschaftskommission ihrerseits soll weiterhin die Oberaufsicht über die finanziellen Belange der KESB wahrnehmen.

7. Zusammenfassend ergibt sich, dass die erweiterte Justizprüfungskommission eine grosse Erfahrung bei der Ausübung der Oberaufsicht über die Gerichte hat. Da die KESB gemäss Bundesgerichtsentscheid 5A_738/2016 vom 17. November 2016 (BGE 142 III 732) als Gericht im materiellen Sinne gelten kann, erweist sich die sachliche Zuständigkeit der erweiterten Justizprüfungskommission für die Ausübung der Oberaufsicht gerade auch für diese Behörde als folgerichtig (Synergieeffekte). Eine Zweiteilung bei der Ausübung der Oberaufsicht über die KESB einerseits durch die Staatswirtschaftskommission (finanzielle Aspekte) und andererseits durch die erweiterte Justizprüfungskommission (äusserer Geschäftsbereich) generiert zwar einen gewissen Zusatzaufwand, stärkt jedoch die KESB als Behörde, weil eine doppelte Oberaufsicht zu mehr Vertrauen führt. Die seit dem 18. Dezember 2014 geltende Regelung in der Geschäftsordnung des Kantonsrats betreffend die Ausübung der Oberaufsicht soll geändert werden, weil der Kantonsrat durch die neue sachliche Zuständigkeit dank Zusatzinformationen (doppelte Visitation durch die Staatswirtschaftskommission und die erweiterte Justizprüfungskommission) auch einen Mehrwert erhält. Wenn sich durch die neue Regelung der Zuständigkeit eine bessere Lösung ergibt, soll der Gesetzgeber auch eine relativ junge Regelung ändern. Immerhin gibt es die KESB auch erst seit wenigen Jahren. Es rechtfertigt sich, dass diese Behörde aufgrund ihres dort sensiblen gesetzlichen Auftrags einer intensiveren Oberaufsicht unterliegt, die – wie bei den Gerichten – durch zwei ständige Kommissionen des Kantonsrats ausgeübt wird. Dies entspricht auch dem Grundsatz und der gängigen Praxis, dass juristisch anspruchsvolle Institutionen einer Doppelaufsicht unterstehen: einerseits durch die erweiterte Justizprüfungskommission mit dem Fokus auf juristische Fragen, andererseits durch die Staatswirtschaftskommission mit Blick auf die finanziellen Auswirkungen.

8. Nach dem Gesagten ist die Geschäftsordnung des Kantonsrats wie folgt zu **ergänzen** (**fett** markiert):

- § 18 Abs. 2 GO KR: «[...] über alle Gerichte, **die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde**, die Datenschutzstelle [...].» Diese Ergänzung erfolgt bewusst, um die Zweiteilung der Ausübung der Oberaufsicht mittels Visitationen auf die Staatswirtschaftskommission und die erweiterte Justizprüfungskommission zu verdeutlichen.
- § 19 Abs. 4 Satz 1 GO KR: «Die erweiterte Justizprüfungskommission visitiert im Rahmen der Oberaufsicht (äusserer Geschäftsgang) alle kantonalen Stellen gemäss Abs. 2 **sowie die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde.**»

9. Finanzielle Auswirkungen und Anpassungen von Leistungsaufträgen

9.1. Finanzielle Auswirkungen auf den Kanton

Der Anspruch der Mitglieder der erweiterten Justizprüfungskommission auf Ausrichtung einer Entschädigung für die Kommissionstätigkeit ergibt sich aus § 5 des Gesetzes über die Entschädigung der nebenamtlichen Behördenmitglieder (Nebenamtsgesetz) vom 27. Januar 1994 (BGS 154.25). Der konkrete Aufwand für die Vorbereitung, die Durchführung und die Nachbereitung der zusätzlich durch die erweiterte Justizprüfungskommission bei der KESB vorzunehmenden Visitationen hängt davon ab, in welcher Kadenz (§ 18 Abs. 4 Satz 2 GO KR), in welchem Umfang sowie auf welche Art und Weise diese erfolgen.

A	Investitionsrechnung	2018	2019	2020	2021
1.	Gemäss Budget oder Finanzplan: bereits geplante Ausgaben				
	bereits geplante Einnahmen				
2.	Gemäss vorliegendem Antrag: effektive Ausgaben				
	effektive Einnahmen				
B	Erfolgsrechnung (nur Abschreibungen auf Investitionen)				
3.	Gemäss Budget oder Finanzplan: bereits geplante Abschreibungen				
4.	Gemäss vorliegendem Antrag: effektive Abschreibungen				
C	Erfolgsrechnung (ohne Abschreibungen auf Investitionen)				
5.	Gemäss Budget oder Finanzplan: bereits geplanter Aufwand	0	2500	2500	2500
	bereits geplanter Ertrag				
6.	Gemäss vorliegendem Antrag: effektiver Aufwand	0	2500	2500	2500
	effektiver Ertrag				

9.2. Finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden

Diese Vorlage hat keine finanziellen Auswirkungen auf die Gemeinden.

9.3. Anpassungen von Leistungsaufträgen

Diese Vorlage hat keine Anpassungen von Leistungsaufträgen zur Folge.

10. Zeitplan

Usanzgemäss unterbreitet das Büro des Kantonsrats dem Kantonsrat Bericht und Antrag in Bezug auf Änderungen der Geschäftsordnung des Kantonsrats.

Aufgrund der erlasstechnisch klein ausfallenden Teilrevision der Geschäftsordnung des Kantonsrats ist davon abzusehen, für dieses Geschäft zusätzlich eine vorberatende (nichtständige) Kommission einzusetzen.

Die erweiterte Justizprüfungskommission muss die Vorlage ebenfalls nicht vorberaten. Sie hat sich bereits im Rahmen des Mitberichtsverfahrens betreffend die Motion von Kurt Balmer und Laura Dittli betreffend Visitation der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) vom 24. Januar 2017 (Vorlage Nr. 2713.1 – 15363) für die Schaffung einer entsprechenden Rechtsnorm ausgesprochen. Im Übrigen liegt kein Fall von § 19 Abs. 5 GO KR vor (Vorberatung der Gesetzgebung im Bereich der Justiz). Selbstverständlich kann sich die Justizprüfungskommission in der Kantonsratsdebatte einbringen.

Die Staatswirtschaftskommission muss das Geschäft auch nicht vorberaten, weil die Schwellenwerte gemäss § 18 Abs. 3 Ziff. 6 GO KR nicht erreicht werden.

Somit ergibt sich folgendes Vorgehen:

- | | |
|--------------------|--|
| 30. August 2018 | Kantonsrat, nur eine Lesung (nicht referendumsfähiger, einfacher Kantonsratsbeschluss) |
| 07. September 2018 | Publikation im Amtsblatt |
| 01. Januar 2019 | Inkrafttreten |

11. Anträge

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen:

1. Auf die Vorlage Nr. 2880.2 - 15796 einzutreten und ihr zuzustimmen.
2. Die erheblich erklärte Motion von Kurt Balmer und Laura Dittli betreffend Visitation der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) vom 24. Januar 2017 (Vorlage Nr. 2713.1 – 15363) sei als erledigt abzuschreiben.

Zug, 7. Juni 2018

Mit vorzüglicher Hochachtung
Büro des Kantonsrats des Kantons Zug

Der Kantonsratspräsident: Daniel Thomas Burch

Der Landschreiber: Tobias Moser