



Teilrevision

Kantonsratsbeschluss über die Geschäftsordnung des Kantonsrats (GO KR)

Bericht und Antrag der Staatswirtschaftskommission
vom 4. Juli 2018

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Staatswirtschaftskommission (Stawiko) hat die Vorlage Nr. 2880.2 - 15796 am 4. Juli 2018 beraten. Es handelt sich um einen Bericht und Antrag des Büros des Kantonsrats. Wir gliedern unseren Bericht wie folgt:

1. Ausgangslage
2. Eintretensdebatte
3. Bemerkungen zum Bericht des Büros des Kantonsrats
4. Detailberatung
5. Anträge

1. Ausgangslage

Am 24. Januar 2017 haben Kurt Balmer und Laura Dittli folgende Motion eingereicht: Es seien die nötigen gesetzlichen Vorschriften zu schaffen, dass die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) als gerichtsähnliche Behörde nebst der Stawiko-Prüfung auch von der Justizprüfungskommission (JPK) visitiert und damit vom Parlament als Oberaufsichtsbehörde hinsichtlich des äusseren Geschäftsganges überwacht wird.

Die Motion wurde durch den Kantonsrat an das Büro des Kantonsrats zur Beantwortung überwiesen. Die Stawiko, die erweiterte Justizprüfungskommission und der Regierungsrat wurden zum Mitbericht eingeladen. Regierungsrat und Stawiko beantragten in ihren Mitberichten, die Motion nicht erheblich zu erklären. Im Bericht des Büros vom 25. Januar 2018 (Vorlage Nr. 2713.2 - 15400) sind die Mitberichte zusammengefasst. Das Büro folgte jedoch der Justizprüfungskommission und beantragte die Erheblicherklärung der Motion, die der Kantonsrat am 22. Februar 2018 mit 40 Ja- zu 29 Nein-Stimmen beschlossen hat.

2. Eintretensdebatte

Das Büro des Kantonsrats schreibt auf Seite 4 seines Berichts, dass es sich um eine «erlass-technisch klein ausfallende Teilrevision» handle und dass deshalb keine vorberatende Kommission eingesetzt werden müsse. Auch eine Beratung durch die Stawiko wird nicht in Betracht gezogen, da die finanziellen Auswirkungen unter den in der GO KR erwähnten Werten liege.

Die Stawiko ist mit dieser Einschätzung nicht einverstanden:

Einerseits würden die Anträge des Büros zu einer Änderung der bewährten Grundsätze für die Ausübung der Oberaufsicht führen.

Andererseits spiegeln die im Bericht des Büros erwähnten Kosten von 2500 Franken pro Jahr in keiner Art und Weise die finanzielle Bedeutung dieser Teilrevision wieder, denn sie umfassen lediglich die Entschädigung an die Mitglieder der erweiterten JPK. Der organisatorische Mehraufwand durch die Schaffung einer weiteren Aufsichtsebene und die administrative Mehr-

belastung des Amtes für Kindes- und Erwachsenenschutz durch eine zusätzliche Visitation wären weitreichend. Die damit zusammenhängenden indirekten Kosten dürfen nicht unterschätzt werden, auch wenn sie zum jetzigen Zeitpunkt nicht beziffert werden können.

Ausserdem handelt es sich unter anderem um eine Anpassung von § 18 GO KR, in welchem die Zuständigkeiten der Stawiko geregelt werden. Die Stawiko ist also direkt betroffen und es ist nicht einzusehen, wieso wir uns dazu nicht mit einem Bericht und Antrag an den Kantonsrat äussern sollten.

Die Stawiko ist einstimmig auf die Vorlage eingetreten.

3. Bemerkungen zum Bericht des Büros des Kantonsrats

Wir erlauben uns, auf Seite 2 des Berichts des Büros hinzuweisen. Dort wird unter Ziffer 6 erwähnt, dass das politische Interesse an der Visitation der KESB durch die erweiterte JPK als hoch zu gewichten sei. Diese Behauptung stützt sich auf ein Votum eines namentlich erwähnten Mitglieds des Kantonsrats. Eine namentliche Erwähnung entspricht nicht den Gepflogenheiten des Zuger Kantonsrats. Es geht aus Sicht der Stawiko nicht an, in einer Kantonsratsvorlage ein einzelnes Votum aus einer früheren Debatte zu zitieren, nur weil es gerade mit dem Antrag kompatibel ist. Eine Konsultation des Kantonsratsprotokolls vom 22. Februar 2018 zeigt, dass an der gleichen Sitzung von anderen Mitgliedern auch gänzlich andere Meinungen geäussert worden sind.

Wir machen noch auf einen wichtigen Unterschied in der Berichterstattung des Büros aufmerksam.

- Auf Seite 7 des seinerzeitigen Berichts Nr. 2713.2 - 15400, aufgrund dessen der Kantonsrat die Motion erheblich erklärt hat, stand in Kapitel 4 folgender Satz:
«Da die KESB gemäss Bundesgerichtsentscheid 5A_738/2016 vom 17. November 2016 (BGE 142 III 732) als Gericht im materiellen Sinne **gilt, passt** die sachliche Zuständigkeit der erweiterten Justizprüfungskommission für die Ausübung der Oberaufsicht gerade **auch für diese Behörde** (Synergieeffekte).»
- Auf Seite 2 des aktuellen Berichts steht in Ziffer 7:
«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).»

Die Stawiko stellt fest, dass es das Büro nicht für nötig befunden hat, in der aktuellen Vorlage explizit auf diese inhaltlich veränderte Interpretation des Bundesgerichtsurteils hinzuweisen.

4. Detailberatung

In **§ 18 Abs. 2** beantragt das Büro, neu die Kindes und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) separat zu erwähnen. Dieser Antrag ist obsolet, denn die KESB ist bereits ein Teil der kantonalen Verwaltung und muss nicht noch separat erwähnt werden.

Es ist wichtig, folgende Zusammenhänge zu verstehen: Die KESB ist eine interdisziplinäre Fachbehörde. Sie erfüllt alle Aufgaben, welche ihr das Bundesrecht oder das kantonale Recht

zuweisen¹. Diese Unabhängigkeit bezieht sich auf den sogenannten «inneren Geschäftsgang». Die KESB und die ihr unterstellten Dienste bilden ein Amt der kantonalen Verwaltung², und zwar das «Amt für Kindes- und Erwachsenenschutz» (KES). Wie alle anderen Ämter der kantonalen Verwaltung, wird auch das KES mit Leistungsauftrag und Globalbudgets geführt³.

Bezüglich Aufsicht gilt Folgendes:

- Die Direktion des Innern ist die Aufsichtsbehörde über die KESB⁴, der Regierungsrat beaufsichtigt die Verwaltung⁵ und dem Kantonsrat kommt die Oberaufsicht über die Behörden zu⁶.
- Die Stawiko übt die Oberaufsicht über den Regierungsrat, die Verwaltung und die kantonalen Anstalten aus. Sie übt zudem in finanziellen Belangen die Oberaufsicht (äusserer Geschäftsgang) über alle Gerichte, die Datenschutzstelle und die Ombudsstelle aus⁷. Sie übt die Oberaufsicht unter anderem beim Budget, den Leistungsaufträgen und der Berichterstattung sowie den Rechnungen des Kantons aus⁸.
- Tino Jorio erwähnt in seinem Kommentar zur GO KR in Randziffer 419: «Die Bereiche, bei der die Stawiko die Oberaufsicht ausübt, sind in § 18 Abs. 3 nicht abschliessend aufgezählt (vgl. beim Einleitungssatz "...insbesondere..."). Die Stawiko als Geschäftsprüfungskommission hat eine umfassende Oberaufsichtskompetenz.»

Zur Information erklären wir nachfolgend, wie die Visitationen in der Regel ablaufen:

Die Stawiko verschafft sich einen vertieften Einblick in die Vorlagen des Regierungsrats bezüglich Gesetzmässigkeit, Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit, Wirksamkeit und Plausibilität⁹. Die erweiterte Stawiko visitiert im Rahmen der Oberaufsicht alle kantonalen Stellen¹⁰. Die Visitationen werden durch die Stawiko-Delegationen vorgenommen. Die Stawiko entscheidet über die Kadenz der Visitationen¹¹. Alle Direktionen werden mindestens zwei Mal jährlich visitiert; im Mai für den Geschäftsbericht und die Jahresrechnung und im Oktober für das Budget und den Finanzplan. Die Stawiko-Mitglieder erhalten jeweils sofort nach Verabschiedung von Budget und Geschäftsbericht durch den Regierungsrat einen Ordner mit dem Vorabdruck sämtlicher Leistungsaufträge sowie die Kontendetails derjenigen Direktionen und Ämter, für die sie zuständig sind. Aufgrund dieser Informationen stellen die Stawiko-Delegationen den Direktionen vor der Visitation detaillierte Fragen, die schriftlich beantwortet werden. Diese Informationen werden anlässlich der Visitation mit den Direktionsvorstehenden, den Generalsekretärinnen oder Generalsekretären und bei Bedarf mit den Amtsleitenden besprochen. Alle Stawiko-Delegationen erstellen nach der Visitation Berichte mit Erkenntnissen und Empfehlungen, die der erweiterten Stawiko bei der Beratung des Budgets bzw. des Geschäftsberichts vorliegen. Die Stawiko wird bei der Ausübung der Oberaufsicht über den Staatshaushalt durch die Finanzkontrolle des Kantons Zug unterstützt¹². Die Finanzkontrolle prüft mindestens alle vier Jahre sämtliche Ämter der kantonalen Verwaltung. Die Stawiko hat Zugriff auf alle Berichte der Finanzkontrolle, die in einem Arbeitsraum auf iZug aufgeschaltet sind.

¹ siehe § 5a des Gesetzes betreffend die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches für den Kanton Zug vom 17. August 1911 (EG ZGB; BGS 211.1)

² siehe § 32 Abs. 1 EG ZGB

³ siehe § 7 Abs. 2 des Organisationsgesetzes vom 29. Oktober 1998 (OG; BGS 153.1)

⁴ siehe § 5 Abs. 1 Ziff. 8 EG ZGB

⁵ siehe § 47 Abs. 1 Bst. c der Kantonsverfassung (KV; BGS 111.1)

⁶ siehe § 41 Abs. 1 Bst. c KV

⁷ siehe § 18 Abs. 2 GO KR

⁸ siehe § 18 Abs. 3 GO KR

⁹ siehe § 18 Abs. 4 GO KR

¹⁰ siehe § 18 Abs. 5 GO KR

¹¹ siehe § 18 Abs. 5 GO KR

¹² siehe § 41 Abs. 1 Bst. a des Finanzhaushaltgesetzes vom 31. August 2006 (FHG; BGS 611.1)

- Die Stawiko beschliesst einstimmig, den Antrag des Büros des Kantonsrats zu **§ 18 Abs. 2** abzulehnen und das geltende Recht beizubehalten.

In **§ 19 Abs. 4** beantragt das Büro, dass die erweiterte JPK im Rahmen ihrer Oberaufsicht auch die Kindes und Erwachsenenschutzbehörde visitiert.

Die Stawiko ist der Ansicht, dass dieser Antrag dem Grundsatz von § 19 Abs. 2 widerspricht: Dort ist festgelegt, dass die JPK die Oberaufsicht (äusserer Geschäftsgang) über alle Gerichte, **alle anderen Stellen, die der Aufsicht des Obergerichts oder des Verwaltungsgerichts unterstehen**, den Strafvollzug, die Datenschutzstelle und die Ombudsstelle ausübt.

Die KESB untersteht nicht der Aufsicht des Obergerichts oder des Verwaltungsgerichts.

Die beantragte Ergänzung in § 19 Abs. 4, wonach die erweiterte JPK auch das KESB im Rahmen der Oberaufsicht visieren soll, steht somit im Widerspruch zu § 19 Abs. 2.

Für eine allfällige Ausdehnung der Oberaufsicht müsste unseres Erachtens § 19 Abs. 2 geändert werden, was eine grundlegende Neubeurteilung der vom Kantonsrat am 28. August 2014 beschlossenen Systematik bedingen würde.

- Die Stawiko beschliesst einstimmig, den Antrag des Büros des Kantonsrats zu **§ 19 Abs. 4** abzulehnen und das geltende Recht beizubehalten.

5. Anträge

Die Stawiko beantragt Ihnen einstimmig Folgendes:

1. auf die Vorlage Nr. 2880.2 - 15796 einzutreten und sie abzulehnen;
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 - 15363) abzuschreiben.

Unterägeri, 4. Juli 2018

Mit vorzüglicher Hochachtung
Im Namen der Staatswirtschaftskommission

Die Präsidentin: Gabriela Ingold