

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 21. Juni 2016

525

EINGANG GR			
29. Juni 2016			
GRG Nr.	16	GE 3	36

Botschaft zur Änderung des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EG ZGB)

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen Botschaft und Entwurf zur Änderung des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 3. Juli 1991 (EG ZGB; RB 210.1).

I. Ausgangslage

Am 1. Januar 2013 trat das vom Bund revidierte Erwachsenenschutzrecht in Kraft (vgl. Bundesgesetz vom 19. Dezember 2008 betreffend Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht; AS 2011 725 ff.; BBl 2006 7001 ff.). Im Hinblick auf die Umsetzung des neuen Rechts im Kanton Thurgau wurde in § 3 Abs. 1 EG ZGB festgelegt, die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) sei für die ihr vom Bundesrecht zugewiesenen Aufgaben und Entscheide zuständig. Zwar ist damit der sachliche Zuständigkeitsbereich der KESB klar bestimmt bzw. lässt sich entsprechend bezeichnen. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass dieser Zuständigkeitsbereich seit Inkrafttreten der erwähnten Revision in verschiedenen Bereichen bereits wieder bundesrechtlich geändert worden ist. Soweit daher § 3 Abs. 1 Satz 2 EG ZGB festhält, der Regierungsrat bezeichne die einzelnen Aufgaben und Entscheide der KESB, kann damit mangels Aktualität nicht die ursprüngliche Auflistung gemeint sein, wie sie in der regierungsrätlichen Botschaft vom 5. April 2011, S. 34 f., enthalten war. Da sich der von der KESB wahrzunehmende Aufgabenkatalog allerdings ohnehin aus dem aktuell in Kraft stehenden Bundesrecht ergibt, ist darauf zu verzichten, im kantonalen Recht eine entsprechende Pflicht zur Auflistung dieser Aufgaben vorzusehen.

Weiter sieht das geltende Bundesrecht vor, dass die KESB ihre Entscheide, soweit sie zufolge Dringlichkeit nicht vorab präsidial erfolgen müssen, als Gesamtbehörde zu fällen haben. Indessen können die Kantone für bestimmte Geschäfte Ausnahmen von dieser Kollegialzuständigkeit vorsehen. Solche in die Einzelzuständigkeit fallenden Geschäfte sind jedoch namentlich zu bezeichnen (Art. 440 Abs. 2 des Schweizerischen

Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907, ZGB; SR 210). Entsprechend dem Wortlaut und Geist des Bundesrechts ist die Einräumung der Einzelzuständigkeit grundsätzlich mit Zurückhaltung anzuwenden. Die Entscheidung durch ein interdisziplinär zusammengesetztes Fachgremium der KESB ist insbesondere dort unabdingbar, wo es um den eigentlichen Kernbereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes geht. Dies trifft hauptsächlich bei Massnahmen und Anordnungen zu, die mit einem Eingriff in die persönliche Freiheit der betroffenen Personen verbunden sind, denen eine präjudizielle Wirkung im Hinblick auf andere Entscheidungen zukommt oder die in wirtschaftlicher Hinsicht von grosser Tragweite sind. In solchen Fällen ist der Entscheid somit von der Kollegialbehörde zu treffen. Um jedoch in geeigneten Fällen dennoch ein flexibles und speditives Verfahren zu ermöglichen, wurden gemäss § 4 EG ZGB gewisse Aufgaben mit einem geringen Ermessensspielraum bzw. nicht erforderlicher Interdisziplinarität einer fachlich ausgewiesenen Einzelrichterin oder einem fachlich ausgewiesenen Einzelrichter (Präsidentin oder Präsident bzw. ein von dieser oder diesem bezeichnetes Mitglied der Behörde) übertragen. Hinsichtlich der Auswahl dieser Geschäfte wurde im Wesentlichen auf eine entsprechende Auflistung bzw. Empfehlung der Konferenz der kantonalen Vormundschaftsbehörden, VBK (heute: Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz, KOKES) abgestellt (vgl. Zeitschrift für Vormundschaftswesen, ZVW, 2008, S. 84 - 86).

II. Umsetzung der Motion „KESB im Thurgau“

Im Zusammenhang mit einer Motion vom 25. Februar 2015 mit dem Titel „KESB im Thurgau“ (12/MO 32/333) wurde unter anderem verlangt, dem Grossen Rat einen ausformulierten Entwurf für eine Änderung des EG ZGB zu unterbreiten. Dabei ging es einerseits um ein verstärktes Mitsprache- und Anhörungsrecht der Gemeinden gegenüber der zuständigen KESB. Da sich allerdings das Obergericht als zuständige Aufsichts- und Beschwerdeinstanz über die KESB (vgl. § 11c Abs. 1 und 2 EG ZGB) ausdrücklich bereit erklärt hatte, diesem Anliegen im Rahmen einer Änderung der Verordnung vom 22. Oktober 2012 zum Kindes- und Erwachsenenschutz (KESV; RB 211.24) Rechnung zu tragen, beantragte der Regierungsrat in der Motionsbeantwortung vom 9. Februar 2016 dem Grossen Rat, die Motion sei diesbezüglich als nicht erheblich zu erklären. Der Grosse Rat folgte diesem Antrag mit 118:0 Stimmen (vgl. Protokoll des Grossen Rates vom 9. März 2016, S. 66). Mit Entscheid vom 21. April 2016 hat das Obergericht die KESV im Sinne der in der Motionsbeantwortung dargelegten Fassung geändert und diese Änderung auf den 1. Juni 2016 in Kraft gesetzt. Entsprechend erübrigt sich eine entsprechende Änderung bzw. Ergänzung des EG ZGB.

In der erwähnten Motion wurde der Regierungsrat ferner beauftragt, dem Grossen Rat einen ausformulierten Gesetzesentwurf zu unterbreiten, der eine Anpassung der im EG ZGB enthaltenen Einzelrichterkompetenzen beinhaltet. Diesbezüglich wurde in der Motion zu Recht darauf hingewiesen, die im EG ZGB enthaltenen einzelrichterlichen Kompetenzen seien bereits nicht mehr korrekt und zudem zu eng umschrieben. Allenfalls könne auf eine Enumeration der Einzelrichterkompetenzen im EG ZGB verzichtet und die Kompetenzregelung an das Obergericht delegiert werden.

In der Motionsbeantwortung hat der Regierungsrat dieses Anliegen im Sinne des

Alternativvorschläges unterstützt. Neu soll in § 3 EG ZGB festgehalten werden, dass das Obericht die einzelrichterlichen Zuständigkeiten bezeichnet. Im Sinne einer grösstmöglichen Flexibilität soll die KESB zudem befugt sein, in Einzelrichterfällen auch als Kollegialbehörde zu entscheiden. Nachdem der Grosse Rat diese motionsbedingten Änderungsvorschläge des Regierungsrates vorbehaltlos unterstützt hat (vgl. Protokoll des Grossen Rates vom 9. März 2016, S. 66), erübrigt sich die Durchführung eines externen Vernehmlassungsverfahrens.

III. Finanzielle Auswirkungen

Hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen der vorgesehen Änderungen lässt sich ohne Weiteres feststellen, dass diese aufgrund der grösseren Flexibilität der KESB sowie der vermehrten Möglichkeit, gewisse Verfahren in Einzelzuständigkeit abzuwickeln, keine Mehrkosten generieren werden. Vielmehr wird dadurch der ressourcenschonende Einsatz der personellen Mittel gestärkt, was zu geringeren Kosten führen dürfte. Die konkreten Einsparungen sind indessen von der Art und der Anzahl der Fälle abhängig.

IV. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

§ 3 Abs. 1

Zwar hat der Regierungsrat in der Botschaft vom 5. April 2011, S. 34 f., die bundesrechtlichen Aufgaben und Entscheide der KESB aufgelistet. Diese Aufgaben waren jedoch nur gerade zum genannten Zeitpunkt bzw. bei Inkrafttreten dieser Bestimmung am 1. Januar 2013 aktuell. Alle später erfolgten Änderungen im Bundesrecht haben zwangsläufig zu einem Anpassungs- bzw. Aktualisierungsbedarf hinsichtlich dieser Liste geführt. Allerdings erscheint es auch nicht erforderlich, die durch die KESB zu erfüllenden Aufgaben dauerhaft aufzulisten sowie zu aktualisieren, da sich diese aus anderen Erlassen ergeben. Entsprechend ist von einer solchen, im kantonalen Recht enthaltenen Verpflichtung abzusehen. Der mit einer solchen Liste verbundene Nutzen steht in keinem Verhältnis zum dadurch verursachten administrativen Aufwand.

Noch umfangreichere Änderungen haben sich hinsichtlich der einzelrichterlichen Zuständigkeiten ergeben. Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren erscheint nicht dafür geeignet, stets erneut kurzfristige Änderungen und Anpassungen hinsichtlich der einzelnen Aufgaben und Kompetenzen der KESB vorzunehmen, sodass sich insofern eine grundsätzliche Lösung dieser Problematik im EG ZGB aufdrängt. Hinsichtlich der Einzelzuständigkeit kommen grundsätzlich nur diejenigen Geschäfte der KESB in Betracht, die nicht zwingend einer interdisziplinären Beurteilung durch die Gesamtbehörde bedürfen (AmtlBull NR 2008, 1537). Dies betrifft insbesondere:

- Verfahren, die nichtstreitiger Natur sind (insbesondere bei Einigkeit der Eltern);
- Verfahren, bei denen in materieller Hinsicht kein Entscheid getroffen wird (z.B. Antragstellungen beim Gericht oder Einleitung eines Übertragungsverfahrens);
- Entscheide mit formellem Charakter ohne Ermessensspielraum (Entgegennahme von Inventaren und Erklärungen, Erteilung von Bewilligungen) oder
- Verfahren, die im Bereich der Zivilgerichtsbarkeit dem summarischen Verfahren zugeordnet werden würden (z.B. Akteneinsicht).

Das Obergericht hat die in § 4 Ziff. 1 bis 21 EG ZGB festgehaltenen einzelrichterlichen Zuständigkeiten im Zusammenhang mit der vorliegenden Motion überprüft und dabei mit Blick auf das zwischenzeitlich geänderte Bundesrecht bzw. die praktischen Erfordernisse der KESB festgestellt, dass sich diesbezüglich zahlreiche und erhebliche Änderungen bzw. Ergänzungen aufdrängen. Entsprechend soll das Obergericht künftig gesetzlich ermächtigt werden, die einzelrichterlichen Kompetenzen der KESB zu regeln.

§ 3 Abs. 3

In bestimmten Fällen kann es sich aufgrund der rechtlichen oder tatsächlichen Verhältnisse rechtfertigen, eine Angelegenheit, die grundsätzlich in die Einzelzuständigkeit fällt, der Behörde zum Entscheid vorzulegen. Dies gilt insbesondere dann, wenn solche Angelegenheiten im Rahmen eines umfassenden Entscheides durch den gesamten Spruchkörper mitbeurteilt werden sollen.

§ 4

Nachdem die in die Einzelzuständigkeit fallenden Angelegenheiten neu durch das Obergericht bezeichnet werden sollen, entfällt die entsprechende Aufgabe des Regierungsrates. § 4 kann deshalb ersatzlos aufgehoben werden.

§ 45

Diese Norm ist aufgrund einer entsprechenden Änderung des ZGB per 1. Juli 2014 (AS 2014 357 ff.; BBl 2011 9077 ff.) überholt. Die darin erwähnte Beistandschaft für ein Kind (aArt. 309 ZGB) wurde aufgehoben. Das Kind soll nur dann eine Beiständin oder einen Beistand erhalten, wenn dies zu seinem Schutz nötig ist. Allein die Tatsache, dass eine nicht verheiratete Mutter ein Kind zur Welt bringt, belegt noch keine solche Schutzbedürftigkeit.

V. Antrag

Wir ersuchen Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Gesetzesentwurf Ihrer Beratung zu unterziehen und uns über die Beschlüsse in üblicher Weise zu benachrichtigen.

Die Präsidentin des Regierungsrates

Monika Knill

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach

Beilagen

- Gesetzesentwurf des Regierungsrates
- Synopse