

Antrag der Kommission für Staat und Gemeinden*
vom 1. September 2023

KR-Nr. 234a/2017

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative
von Silvia Rigoni betreffend Bezirksgericht
als professionelle Beschwerdeinstanz
für alle KESB-Entscheide**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für
Staat und Gemeinden vom 1. September 2023,

beschliesst:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 234/2017 von Silvia
Rigoni wird abgelehnt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 1. September 2023

Im Namen der Kommission

Die Präsidentin:

Michèle Dünki-Bättig

Die Sekretärin:

Sandra Bolliger

* Die Kommission für Staat und Gemeinden besteht aus folgenden Mitgliedern:
Michèle Dünki-Bättig, Glattfelden (Präsidentin); Isabel Bartal, Zürich; Michael
Biber, Bachenbülach; Susanne Brunner, Zürich; Isabel Garica, Zürich; Sonja Geh-
rig, Urdorf; Florian Heer, Winterthur; Benjamin Krähenmann, Zürich; Gabriel
Mäder, Adliswil; Fabian Müller, Rüslikon; Christian Pfaller, Bassersdorf; Roman
Schmid, Opfikon; Janine Vannaz, Aesch; Nicola Yuste, Zürich; Christina Zurfluh
Fraefel, Wädenswil; Sekretärin: Sandra Bolliger.

Bericht

1. Ausgangslage und Wortlaut der Initiative

Am 4. September 2017 reichten Silvia Rigoni und Mitunterzeichnerin die parlamentarische Initiative betreffend «Bezirksgericht als professionelle Beschwerdeinstanz für alle KESB-Entscheide» ein. Sie wurde am 14. Mai 2018 mit 75 Stimmen vorläufig unterstützt.

Die parlamentarische Initiative hat folgenden Wortlaut:

Das EG KESR ist wie folgt zu ändern:

Art. 62 ist ersatzlos zu streichen und Art. 63 und 64 sind wie folgt abzuändern:

Art. 63 neu

¹ Beschwerden gemäss Art. 439 Abs. 1 ZGB und Art. 450 Abs. 1 ZGB werden in erster Instanz vom Bezirksgericht beurteilt. Zuständig ist

- a. das Einzelgericht bei Entscheiden betreffend fürsorgerische Unterbringung und bei Entscheiden, die ein einzelnes Mitglied der KESB getroffen hat,
- b. das Kollegialgericht in den übrigen Fällen.

² Für Beschwerden gegen Entscheide der KESB richtet sich die örtliche Zuständigkeit nach Art. 442 ZGB. Für Beschwerden gegen ärztliche angeordnete Unterbringungen und gegen Entscheide von Einrichtungen gemäss Art. 439 Abs. 1 ZGB ist das Einzelgericht am Ort der Einrichtung zuständig.

Art. 64 neu

Für Beschwerden gegen Entscheide des Bezirksgerichts ist das Obergericht zuständig.

2. Beratung in der Kommission

Die Kommission für Staat und Gemeinden (STGK) nahm die Beratung der parlamentarischen Initiative (PI) am 15. Juni 2018 auf und beschloss auf Antrag der Erstinitiantin und Kommissionsmitglied Silvia Rigoni am 7. September 2018, diese zu sistieren, bis die Evaluation der Direktion der Justiz und des Innern (JI) zum des im Jahr 2013 in Kraft getretenen Einführungsgesetzes zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (EG KESR) abgeschlossen ist.

Die Ergebnisse der Evaluation wurden der Kommission an der Sitzung vom 30. Oktober 2020 vorgestellt. Die Evaluation ergab, dass ein Gesetzgebungsprojekt notwendig ist (Teilrevision des EG KESR), bei dem auch die Frage des Instanzenzugs bei Entscheiden der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) anzugehen sei. Die JI bevorzugt eine Anpassung in Bezug auf einen direkten Instanzenzug KESB – Obergericht für sämtliche Rechtsmittelverfahren im EG KESR. Es wurde geltend gemacht, dass ein direkter Rechtsmittelzug an das Obergericht, wie es ihn praktisch alle Kantone pflegen, zur erforderlichen Beschleunigung der Verfahren führe.

An ihrer Sitzung vom 15. Januar 2021 nahm die STGK die Beratung zur PI wieder auf. In der Folge beantragte die GLP, die Beratungen zur PI erneut zu sistieren, da der generelle Projektlead zwar bei der JI richtig verortet sei, die Beratungen bezüglich des Instanzenzugs jedoch weiterhin durch die STGK durchzuführen seien. Die Sistierung der Beratung bis zum 4. Quartal 2022 wurde denn auch aufgrund des laufenden Gesetzgebungsprojekts der JI an der Sitzung vom 16. April 2021 beschlossen und von der Geschäftsleitung des Kantonsrates (GL) bewilligt.

Am 26. August 2022 informierte die JI zum aktuellen Stand der Konzeptvernehmlassung und zur Planung des weiteren Projektverlaufs. Dabei zeigte sich, dass die Lösungsmöglichkeit des Instanzenzugs an das Bezirksgericht keinen Einzug in die Konzeptvernehmlassung gefunden hatte. In der Folge entschied die Kommission an der Sitzung vom 7. Oktober 2022, Antrag an die GL zu stellen, die PI bis zur Überweisung der Teilrevisionsvorlage an die zuständige Kommission zu sistieren, was mutmasslich im Verlaufe des Jahres 2024 der Fall sein werde. Der Antrag wurde insbesondere damit begründet, dass bei Wiederaufnahme der Beratungen zur PI der direkte Instanzenzug an das Bezirksgericht zur gegebenen Zeit weiterhin als Möglichkeit in Betracht gezogen werden könne. Die GL lehnte das Gesuch mit der Begründung ab, dass der Kantonsrat seine Gesetzgebungsfunktion unabhängig von der politischen Agenda der Regierung wahrzunehmen habe.

Die Mehrheit der Kommission ist der Meinung, dass die PI unter den gegebenen Umständen abzulehnen ist. Das Problem der ungenügenden heutigen Lösung in Bezug auf den Instanzenzug wurde erkannt und wird in absehbarer Zeit durch die Teilrevision des EG KESR angegangen. Die von der JI bevorzugte Lösung bezüglich eines direkten Instanzenzugs an das Obergericht wird zumindest von einem Teil der Mehrheit begrüsst, da diese die heute oft langwierigen Verfahren im Sinne aller Betroffenen wesentlich beschleunigen würde. Abweichende Vorstellungen könnten bei der Beratung der angekündigten Vorlage als Anträge eingebracht werden. Es mache zudem auch aus Gründen der Kommissionsökonomie kaum Sinn, sich kurz vor der Teilrevision parallel zur Verwaltung eingehend mit den komplexen Fragen des Instanzenzugs zu befassen.

Die Minderheit sieht keinen Grund, weshalb die Frage des Instanzenzugs nicht losgelöst von der angekündigten Gesetzesrevision beraten und entschieden werden kann. Sie bemängelt, dass in der Konzeptvernehmlassung der JI lediglich die Varianten einstufig an das Obergericht und zweistufig über den Bezirksrat (optimiert) zur Auswahl standen, nicht aber die Variante der PI, das Bezirksgericht als Beschwerdeinstanz einzuführen. Diese Variante wird von der Minderheit gemäss Begründung der PI noch immer als zielführend erachtet: Es würde eine erste, professionelle Beschwerdeinstanz geschaffen. Dass sich gemäss Präferenz der JI und Teilen der Kommissionsmehrheit in höchst ungewöhnlicher Weise das Obergericht um Beschwerdefälle bei Behördenentscheiden kümmern solle, scheint der Minderheit kaum eine praxistaugliche Lösung.

3. Vorbehaltener Beschluss

Die Kommission für Staat und Gemeinden hat zu der vom Kantonsrat am 14. Mai 2018 mit 75 Stimmen vorläufig unterstützten parlamentarischen Initiative von Silvia Rigoni KR-Nr. 234/2017 am 10. Februar 2023 folgenden vorbehaltenen Beschluss gefasst: Die PI Rigoni wird mit 10 zu 4 Stimmen abgelehnt.

4. Stellungnahme des Regierungsrates

Der Regierungsrat unterstützt den Beschluss der Kommissionsmehrheit, die parlamentarische Initiative abzulehnen. Die Direktion der Justiz und des Innern hat im Sommer 2022 ein Vernehmlassungsverfahren zu einem Konzeptentwurf zur Revision des Einführungsgesetzes zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht vom 25. Juni 2012 (EG KESR; LS 232.3) durchgeführt (zh.ch/de/politik-staat/gesetze-beschluesse/vernehmlassungen.html [Stichwort EG KESR]). Ein Teil des Konzeptentwurfs befasste sich dabei mit dem Rechtsmittelzug und die Vor- und Nachteile der Lösungsmöglichkeiten wurden eingehend dargestellt (Entwurf des Normkonzepts, S. 12 ff.). Die Vernehmlassung ist mittlerweile abgeschlossen und ausgewertet. Den Rückmeldungen ist zu entnehmen, dass eine Mehrheit der Teilnehmenden eine Beschleunigung der Verfahren als notwendig erachtet. Deshalb befürwortet sie einen einstufigen Rechtsmittelzug, entsprechend der Regelung, die in der überwiegenden Mehrheit der übrigen Kantone gilt. Ein einstufiger Instanzenzug an das Obergericht wird deshalb gemäss definitivem Konzept für die Vernehmlassungsvorlage weiterverfolgt. Diese soll der Öffentlichkeit voraussichtlich Anfang 2024 zur Vernehmlassung unterbreitet werden und eine Gesetzesvorlage sollte dem Kantonsrat im Verlaufe des Jahres 2024 zur Beratung vorgelegt werden können. Sowohl im Rahmen der Vernehmlassung als auch bei der Beratung der definitiven Gesetzesvorlage können andere Lösungsvorschläge eingebracht werden. Der Regierungsrat erachtet es deshalb in Übereinstimmung mit der Kommissionsmehrheit als sinnvoll, die PI abzulehnen und die Frage des Rechtsmittelzugs anlässlich der Beratung der vom Regierungsrat vorzulegenden Gesetzesvorlage in der Kommission zu diskutieren.

5. Antrag der Kommission

Die Kommission für Staat und Gemeinden hat die Stellungnahme des Regierungsrates zur Kenntnis genommen und am 1. September 2023 die Beratung abgeschlossen. Der Bericht des Regierungsrates hat zu keiner Änderung der Positionen geführt. Die Kommission für Staat und Gemeinden lehnt die PI mit 10 zu 5 Stimmen ab.