

Einfache Anfrage Tinner-Wartau vom 13. Februar 2013

Ausstellung von Handlungsfähigkeitszeugnissen im Kanton St.Gallen

Schriftliche Antwort der Regierung vom 17. April 2013

Beat Tinner-Wartau stellt in seiner Einfachen Anfrage vom 13. Februar 2013 zusammengefasst fest, dass die enge Auslegung des Bundesrechts durch die neuen regionalen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) sowie insbesondere die administrative Aufsichtsbehörde im Kanton St.Gallen die Informationsabfrage und -bewirtschaftung der Einwohnerämter erschwere. Da die KESB die kommunalen Behörden nicht umfassend über Massnahmen informierten, die eine Einschränkung der Handlungsfähigkeit zur Folge haben, könnten die kommunalen Einwohnerämter keine Handlungsfähigkeitszeugnisse vor Ort ausstellen. Das bedeute für die Bürgerin und den Bürger eine Erschwernis, da die Handlungsfähigkeitszeugnisse nur noch bei den KESB zu beschaffen seien. Der erhöhte Aufwand für Bürger und Behörden führe zu entsprechenden Kosten, die wiederum mit Gebührenbelastungen die Staatsquote erhöhten.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Im Rahmen der Neuorganisation des Vormundschaftswesens wurden die bisher vorwiegend kommunalen Vormundschaftsbehörden von regionalen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden abgelöst. Vor diesem Hintergrund stellen sich insbesondere Fragen des gegenseitigen Datenaustauschs grundlegend neu. Die KESB sind nach Art. 451 Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210; abgekürzt ZGB) zur Verschwiegenheit verpflichtet, soweit nicht überwiegende Interessen entgegenstehen. Eine Auskunftserteilung über Vorliegen und die Wirkung von Massnahmen ist im Einzelfall und auf Anfrage hin aber möglich, wenn ein Interesse glaubhaft gemacht wird. Das Bundesrecht sieht in Art. 449c ZGB eine besondere Mitteilungspflicht gegenüber dem zuständigen Zivilstandsamt vor. Für die Datenbekanntgabe gegenüber öffentlichen Organen ist im Kanton St.Gallen zudem sowohl Art. 26 des Einführungsgesetzes zur Bundesgesetzgebung über das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (sGS 912.5; abgekürzt EG-KES) als auch die allgemeine Datenschutzgesetzgebung massgeblich. Die Mitteilungspflicht der KESB richtet sich somit nach den gesetzlichen oder öffentlichen Aufgaben der auskunftsberechtigten Behörde oder Stelle.

Da die Einwohner- wie auch die Zivilstandsämter darauf angewiesen sind zu wissen, wenn Personen nicht mehr handlungsfähig sind, also eine umfassende Beistandschaft errichtet wurde oder für eine dauernd urteilsunfähige Person ein Vorsorgeauftrag wirksam wurde, erfolgen diese Mitteilungen direkt. Einschränkungen der Handlungsfähigkeit, namentlich die Errichtung einer Vertretungs- oder Mitwirkungsbeistandschaft, werden von der KESB hingegen nicht ohne entsprechenden Interessensnachweis mitgeteilt. Es besteht keine Grundlage, wonach Einwohner- oder Zivilstandsämter für die Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben Kenntnis von den Einschränkungen der Handlungsfähigkeit haben müssten. Die Möglichkeit zur Ausstellung von Handlungsfähigkeitszeugnissen allein rechtfertigt eine automatisierte Datenbekanntgabe ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage nicht.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Die kantonale Einwohnerdatenplattform nach Art. 15 f. des Gesetzes über Niederlassung und Aufenthalt (Referendumsvorlage: ABl 2012, 3785 ff.; abgekürzt NAG) ist nicht primär eine Datenaustauschplattform, sondern dient der Abfrage von Einwohnerdaten. Der Datenaustausch

findet lediglich zwischen den Einwohnerämtern, z.B. beim Umzug einer Person, statt. Insbesondere regelt das Gesetz nicht den Austausch von Daten zwischen KESB und Einwohnerämtern. Die erfassten und abrufbaren Einwohnerdaten richten sich nach Art. 6 des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister (SR 431.02; abgekürzt RHG). Bestehende Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmen zählen demnach nicht zu den Einwohnerdaten. Auch das NAG enthält keine entsprechende Bestimmung.

2. Die Regierung wurde jüngst beauftragt, dem Kantonsrat eine Gesetzesvorlage zu unterbreiten, wonach den Einwohnerämtern Einschränkungen der Handlungsfähigkeit gemeldet werden und diese wiederum Handlungsfähigkeitszeugnisse ausstellen können (Motion 42.13.01 «Wohin mit den Vorsorgeaufträgen?» vom 25. Februar 2013; Gutheissung mit geändertem Wortlaut am 27. Februar 2013). Bis eine entsprechende Grundlage geschaffen wird, ist die nachfolgende gesetzeskonforme Praxis fortzuführen, welche weder für die betroffenen Verwaltungsstellen noch für die Bürgerinnen und Bürger zu erkennbaren Nachteilen führt:

Der Fachausschuss St.Gallischer Einwohnerämter hat mit Empfehlung vom 25. Januar 2013 festgehalten, dass die Bestellungen für Handlungsfähigkeitszeugnisse grundsätzlich den KESB einzureichen seien, diese aber kostenlos weitergeleitet würden, falls die Bestellung beim Einwohneramt eingehe. Somit kann sowohl die KESB als auch das Einwohneramt Anlaufstelle für die Bürgerinnen und Bürger sein, was als bürgerfreundlich erachtet wird. Zudem ist es heute gängig, die Bestellung des Handlungsfähigkeitszeugnisses auf elektronischem Weg zu veranlassen.

Da Gebühren lediglich für die Ausstellung der Handlungsfähigkeitszeugnisse, nicht aber für die Entgegennahme und Weiterleitung von Bestellungen durch die Einwohnerämter erhoben werden, sind keine höheren Kosten zu erwarten. Es resultieren auch keine höheren Verwaltungsgebühren, zumal die Behörden denselben Gebührentarif anwenden (Nr. 10.06 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung [sGS 821.5]).

3. Da die Einwohnerämter aufgrund der geltenden Rechtslage nicht über sämtliche Einschränkungen der Handlungsfähigkeit informiert sind, sondern lediglich über die umfassenden Bestandschaften sowie wirksame Vorsorgeaufträge bei dauernder Urteilsunfähigkeit der betroffenen Person, sind von diesen ausgestellte Handlungsfähigkeitszeugnisse allenfalls nicht vollständig. Es müsste sicherheitshalber der Vermerk angebracht werden, dass die Auskunft laut dem aktuellen Einwohnerregister und unter Vorbehalt weiterer Anordnungen der zuständigen KESB erteilt werde. Solche Handlungsfähigkeitszeugnisse mit entsprechendem Vorbehalt werden beispielsweise im Kanton Zürich weiterhin von den kommunalen Einwohnerdiensten ausgestellt. Ein Grundbuchamt bzw. die betroffene Person ist damit aber nicht entlastet, weitere Auskünfte bei der nach Art. 451 Abs. 2 ZGB zuständigen KESB einzuholen. Eine entsprechende Weisung des Grundbuchinspektorats wäre damit nicht zielführend. Schliesslich liegt es im Interesse der am Rechtsgeschäft beteiligten Personen, über einen umfassenden und vorbehaltlosen Ausweis über allfällige Einschränkungen der Handlungsfähigkeit zu verfügen.
4. Wie unter Ziff. 1 dargelegt, dient die Einwohnerdatenplattform nicht dem Datenaustausch, sondern der Abrufbarkeit von Einwohnerdaten. Da Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmen nicht von Gesetzes wegen Bestandteil der Einwohnerdaten sind, wird die aufgrund der neuen kantonalen Einwohnerdatenplattform vereinfachte Verwaltungstätigkeit nicht beeinträchtigt.
5. Die Verordnung über die kantonale Einwohnerdatenplattform regelt den Zugriff bzw. die ermächtigten öffentlichen Organe nach Art. 16 Abs. 1 Bst. b NAG, die Daten von der Einwohnerdatenplattform abrufen können. Gemäss den vorstehenden Ausführungen ist die Verordnung somit nicht die geeignete rechtliche Grundlage, um eine Mitteilungspflicht der KESB gegenüber

den Einwohnerämtern bezüglich sämtlicher Einschränkungen der Handlungsfähigkeit zu begründen. Dazu müsste die Auskunft über die Handlungsfähigkeit eine gesetzliche Aufgabe der Einwohnerämter sein, gerade weil für die Ausstellung der amtlichen Bescheinigung eine Gebühr erhoben wird. Auch nach Art. 15 Abs. 2 des kantonalen Datenschutzgesetzes (sGS 142.1; abgekürzt DSG) ist die Bekanntgabe von besonders schützenswerten Personendaten im Abrufverfahren nur zulässig, wenn dieses im Gesetz vorgesehen ist. Während eine systematische Bekanntgabe von Personendaten somit stets nur aufgrund einer expliziten Rechtsgrundlage oder der (informierten) Einwilligung der betroffenen Person zulässig ist, darf die Bekanntgabe besonders schützenswerter Personendaten nach Art. 13 Abs. 2 DSG nur im Einzelfall (Amtshilfe) erfolgen. Nach Art. 1 Bst. b Ziff. 3 DSG fallen Massnahmen der sozialen Hilfe (Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmen) in den Katalog der besonders schützenswerten Personendaten.

6. Die Kantone haben nach Art. 441 Abs. 1 ZGB die Aufsichtsbehörden zu bestimmen. Dabei überprüft die administrative Aufsicht den gesetzmässigen Bestand und die Organisation der KESB. Die damit verbundenen personellen Aufwendungen sind demnach gebunden. Im Rahmen der parlamentarischen Beratungen wurde aber die Frage diskutiert, ob nicht eine Zusammenlegung von gerichtlicher Beschwerdeinstanz und administrativer Aufsicht sinnvoll wäre, zumal die Trennung nicht immer eindeutig sei. Dagegen wurde ausgeführt, dass die fachliche Aufsicht bei den Beschwerdeinstanzen richtig angesiedelt sei. Diese Zweiteilung der Aufsicht sei im St.Galler Justizsystem auch in anderen Bereichen verankert (Protokoll der vorberatenden Kommission EG-KES vom 14. November 2011, S. 28 f.; 22.11.12). Die Gerichte haben sich klar gegen die Wahrnehmung der administrativen Aufsicht ausgesprochen. An der Zweiteilung der Aufsicht ist entsprechend festzuhalten. Ein Sparpotential besteht nicht.

7. Der seit 1. Januar 2010 in den Rechtsdienst des Departementes des Innern integrierte Vormundschaftsdienst erledigte im Jahr 2012 114 Rechtsmittelverfahren. Der Vormundschaftsdienst als bisherige vormundschaftliche Aufsichtsbehörde hatte im Unterschied zur neuen administrativen Aufsichtsbehörde andere Aufgaben, so insbesondere auch die Beurteilung von Beschwerden gegen Entscheide der Vormundschaftsbehörden oder von negativen Zuständigkeitskonflikten. Neu liegen die entsprechenden Zuständigkeiten vollumfänglich bei den gerichtlichen Beschwerdeinstanzen Verwaltungsrekurskommission und Kantonsgericht (Art. 450 Abs. 1 und Art. 444 Abs. 4 ZGB i.V.m. Art. 27 f. EG-KES). Aufgrund der neuen Zuständigkeit wurden der VRK per Ende 2012 40 hängige Verfahren aus den Jahren 2007 bis 2012 übertragen (2007: 2; 2009: 1; 2011: 5; 2012: 32). Davon waren acht Verfahren infolge abzuwartender Gerichtsentscheide sistiert (2007: 2; 2009: 1; 2011: 3; 2012: 2). Der überwiegende Teil der 32 der VRK übertragenen Verfahren aus dem Jahr 2012 ging in der zweiten Jahreshälfte ein (28 Beschwerden). Spruchreif waren Ende 2012 lediglich drei im Juli, August bzw. September 2012 eingegangene Beschwerdeverfahren.