

Auszug aus dem Entscheid der Rechtspflegekommission für die Justizverwaltung des Kantons Schaffhausen Nr. 1/2020 i.S. Y. gegen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde und Obergericht des Kantons Schaffhausen vom 10. Dezember 2020

Zuständigkeit der Rechtspflegekommission für die Justizverwaltung und Rechtswege in Aufsichtssachen – Art. 29a BV; Art. 72 ff., 78 ff., 82 ff. und Art. 113 BGG; Art. 450 ff. ZGB; Art. 17 KV; Art. 6, Art. 7, Art. 57 ff. JG; Art. 1, 30 und 31 VRG.

Die Rechtspflegekommission für die Justizverwaltung ist nur zur Beurteilung der Anfechtung von erstinstanzlichen Anordnungen der Justizverwaltung und der Justizrechtssetzung durch das Obergericht zuständig. Ausserhalb dieser Rechtsmittel hat sie weder Aufsichts- noch Rechtsprechungsfunktionen (E. 1a und b).

Auslegung und Anwendung der Vorschrift von Art. 7 JG über die Aufsichtsbeschwerde und Aufsichtsanzeige:

- *Klärung des Missverständnisses einer obergerichtlichen Erwägung (E. 2a).*
- *Zum Inhalt von Art. 7 JG allgemein (E. 2b).*
- *Bedeutung von Art. 7 JG in Bezug auf die KESB (E. 2c).*
- *Sind in einer Beschwerde nach Art. 450 ff. ZGB aufsichtsrechtliche Rügen gemäss Art. 7 JG ausgeschlossen (E. 2d)?*

Sachverhalt

X. erlitt vor mehreren Jahren eine Gehirnblutung und ist seither neben weiteren Beeinträchtigungen halbseitig gelähmt und hilfsbedürftig. In der Folge befasste sich die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde des Kantons Schaffhausen (KESB) mit seiner Betreuung. Ihre Anordnungen waren zum Teil Gegenstand weiterführender Verfahren. In seinem Beistandsfall genehmigte die KESB die Rechenschaftsberichte und Rechnungen der befassten Beistände. Hierüber beschwerte sich die Ehefrau von X. (Y.) beim Obergericht des Kantons Schaffhausen. Dieses wies die Beschwerde ab, soweit es darauf eintrat. Gegen diesen Entscheid gelangte Y. an das Bundesgericht.

Später beschwerte sich Y. bei der Rechtskommission für die Justizverwaltung des Kantons Schaffhausen über die KESB. Sie warf dieser Folter,

Behördenmobbing und Amtsmissbrauch vor und beantragte, die Rechtspflegekommission habe zu erkennen, dass sich die KESB bei der Betreuung ihres Ehemanns mehrerer schwerwiegender Unregelmässigkeiten schuldig gemacht habe. Das für ihn laufende Mandat der KESB sei daher zu beenden und die Beistandschaft seiner Ehefrau zu übertragen. In ihrer Antwort auf eine Anfrage des Kommissionspräsidenten hielt sie an der förmlichen Beschwerde fest. Sie wies darauf hin, dass sich das Obergericht in seinem Entscheid zur Behandlung der Aufsichtsbeschwerde nicht zuständig erklärt habe. Ausserdem hielt sie fest, dass sich ihre Beschwerde nicht nur gegen die KESB, sondern auch gegen das Obergericht richte.

Aus den Erwägungen

1. a) Die Rechtspflegekommission für die Justizverwaltung behandelt gemäss Art. 57 Abs. 1 JG¹ *Verwaltungsgerichtsbeschwerden gegen erstinstanzliche Verwaltungsentscheide des Obergerichts* sowie *andere verwaltungsgerichtliche Rechtsmittel gegen Anordnungen des Obergerichts* (Hervorhebung nicht im Gesetzestext). Die Einführung dieser besonderen Rechtspflegebehörde geht auf die Rechtsweggarantie in Art. 29a BV² und in Art. 17 Abs. 1 KV³ zurück und stellt sicher, dass auch (Justiz-)Verwaltungsakte des Obergerichts – insbesondere Personal- und Disziplinarentscheide bzw. entsprechende Aufsichtsordnungen – auf kantonaler Ebene gerichtlich überprüft werden können. Mit anderen «verwaltungsgerichtlichen Rechtsmitteln gegen Anordnungen des Obergerichts» ist insbesondere das Normenkontrollverfahren gemäss Art. 46 JG bezüglich Verordnungen des Obergerichts gemeint. Die neu geschaffene Rechtspflegekommission für die Justizverwaltung ist aber nur in diesem eng begrenzten Bereich der *erstinstanzlichen Justizverwaltung* und der *Justizrechtsetzung durch das Obergericht* zur Behandlung von Rechtsmitteln zuständig. Sie hat ausserhalb dieser Rechtsmittel keine Aufsichtsfunktion gegenüber den Gerichten und es können namentlich *Rechtsmittelentscheide des Obergerichts*, bei welchen dementsprechend eine unabhängige innerkantonale gerichtliche Beurteilung bereits stattgefunden hat, nicht an die Rechtspflegekommission für die Justizverwaltung weitergezogen werden. Dafür stehen vielmehr die rechtsgebietsspezifischen

¹ Justizgesetz vom 9. November 2009 (JG, SHR 173.200).

² Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101).

³ Verfassung des Kantons Schaffhausen vom 17. Juni 2002 (KV, SHR 101.000).

Beschwerden ans Bundesgericht offen (Beschwerde in Zivilsachen, in Strafsachen, in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten sowie die subsidiäre Verfassungsbeschwerde.⁴

b) Die Beschwerdeführerin ficht keinen erstinstanzlichen Verwaltungsakt des Obergerichts an. Sie beklagt sich vielmehr über die Amtsführung der KESB und die Behandlung der dagegen gerichteten Beschwerde durch das Obergericht, also gegen einen Rechtsmittelentscheid des Obergerichts, nämlich gegen den Beschwerdeentscheid vom 5. Mai 2020. Diesen Entscheid hat sie nach dem Gesagten zutreffend und entsprechend der dortigen Rechtsmittelbelehrung mit Beschwerde in Zivilsachen an das Bundesgericht angefochten (vgl. dazu die Beschwerdeeingabe vom 11. Juni 2020). Ein gleichzeitiger Weiterzug der mit dem Beschwerdeentscheid vom 5. Mai 2020 behandelten Punkte und des Antrags um umgehende Übertragung der Beistandschaft auf die Beschwerdeführerin mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde an die Rechtspflegekommission für die Justizverwaltung ist nach dem Gesagten aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen nicht möglich und würde auch eine unsinnige prozessuale Doppelspurigkeit bedeuten. Deshalb kann auf die am 7. August 2020 an die Rechtspflegekommission für die Justizverwaltung erhobene Beschwerde, mit welcher im Prinzip dieselben Rügen wie mit der Beschwerde an das Bundesgericht vom 11. Juni 2020 geltend gemacht werden, grundsätzlich nicht eingetreten werden (zur Frage der Erhebung einer förmlichen Aufsichtsbeschwerde an die Rechtspflegekommission für die Justizverwaltung vgl. nachfolgend E. 2).

2. a) Der Vertreter der Beschwerdeführerin beruft sich zur Begründung der Beschwerde an die Rechtspflegekommission für die Justizverwaltung ausdrücklich auf Art. 7 JG und macht in seiner ergänzenden Stellungnahme vom 21. September 2020 zusätzlich geltend, das Obergericht sei auf die bei ihm eingereichte förmliche Aufsichtsbeschwerde nicht eingetreten und habe die Meinung vertreten, die Rechtspflegekommission für die Justizverwaltung sei für deren Behandlung zuständig. Dies trifft jedoch nicht zu. Das

⁴ Art. 72 ff., Art. 78 ff., Art. 82 ff. und Art. 113 ff. des Bundesgesetzes über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (Bundesgerichtsgesetz, BGG, SR 173.110). vgl. dazu *Dubach/Marti/Spahn*, Verfassung des Kantons Schaffhausen, Kommentar, Schaffhausen 2004, S. 66 f. und 238, sowie die Vorlage des Regierungsrates vom 11. Oktober 2005 [Amtsdruckschrift 05-91], S. 10 zum früheren Art. 37 VRG, welcher dem heutigen Art. 57 Abs. 1 JG entspricht.

Obergericht hat im Beschwerdeentscheid vom 5. Mai 2020 lediglich ausgeführt, Verfehlungen einzelner Behördenmitglieder und Mitarbeitender der KESB seien «im Rahmen einer Aufsichtsbeschwerde (Art. 7 JG)» geltend zu machen; das Obergericht sei im Beschwerdeverfahren hierfür nicht zuständig. Disziplinarrechtlich relevante Verfehlungen seien ohnehin nicht erkennbar. Diese Ausführung hat der Vertreter der Beschwerdeführerin offensichtlich missverstanden. Das Obergericht hat ihn damit nicht an die Rechtspflegekommission für die Justizverwaltung verwiesen. Diese Behörde wird denn auch im fraglichen Entscheid nirgends erwähnt. Das Obergericht vertrat damit vielmehr offenkundig die Auffassung, solche Rügen seien nicht im Beschwerdeverfahren nach Art. 450 ff. ZGB⁵ i.V.m. Art. 41 Abs. 1 JG, sondern im Rahmen einer besonderen Beschwerde nach Art. 7 JG (förmliche Aufsichtsbeschwerde) geltend zu machen.

b) Die beiden ersten Absätze der Vorschrift von Art. 7 JG lauten:

- ¹ Wegen ungebührlicher Behandlung durch eine Justiz- oder Strafverfolgungsbehörde oder deren Mitglieder und Mitarbeitende kann bei der Aufsichtsbehörde schriftlich Beschwerde erhoben werden. Richtet sich die Beschwerde gegen eine bestimmte Amtshandlung, ist sie innert zehn Tagen seit Kenntnissnahme einzureichen. Im Übrigen kann Beschwerde geführt werden, solange die Beschwerdeführerin oder der Beschwerdeführer damit ein rechtliches Interesse wahrt.
- ² Jedermann kann der Aufsichtsbehörde jederzeit Tatsachen anzeigen, die ein aufsichtsrechtliches Einschreiten gegen eine Justiz oder Strafverfolgungsbehörde erfordern. Die Anzeigerin oder der Anzeiger hat keine Parteirechte. Die Art der Erledigung ist ihr oder ihm mitzuteilen.

Damit werden für den Bereich der Justiz in enger Anlehnung an die Vorschriften von Art. 30 f. VRG⁶ die besonderen Rechtsbehelfe der *förmlichen Aufsichtsbeschwerde* (Art. 30 VRG) und der *formlosen Aufsichtsbeschwerde* (Aufsichtsanzeige, Art. 31 VRG) geregelt, welche aufgrund von Art. 1 VRG nur für das Verfahren vor den Verwaltungsbehörden gelten. Während Art. 7 Abs. 2 JG die blosse Aufsichtsanzeige betrifft, welche mit keinem Rechtsschutz- bzw. Behandlungsanspruch verbunden ist, sieht Art. 7 Abs. 1 JG – ähnlich wie Art. 30 VRG für die Verwaltung – vor, dass wegen

⁵ Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (ZGB, SR 210).

⁶ Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 20. September 1971 (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG, SHR 172.200).

ungebührlicher Behandlung durch eine Justiz- oder Strafverfolgungsbehörde oder deren Mitglieder und Mitarbeitende bei der jeweiligen Aufsichtsbehörde eine förmliche Aufsichtsbeschwerde erhoben werden kann, welche mit einem Rechtsschutzanspruch verbunden ist.⁷

c) Die KESB ist zwar gemäss Art. 57a ff. JG eine Justizbehörde. Doch untersteht sie nach Art. 6 in Verbindung mit Art. 57a ff. JG nicht der Aufsicht der Rechtspflegekommission für die Justizverwaltung, sondern jener des Obergerichts. Eine Aufsichtsbeschwerde oder eine Aufsichtsanzeige gegen die KESB bzw. deren Mitglieder und Mitarbeitende i.S.v. Art. 7 JG müsste sich daher an das Obergericht als Aufsichtsbehörde über die KESB richten, was die Zuständigkeit der Rechtspflegekommission für die Justizverwaltung zur Behandlung solcher Rechtsbehelfe von vornherein ausschliesst. Zu beachten ist auch, dass der KESB gegenüber den Berufsbeiständen nur die fachliche Aufsicht zukommt, während die personalrechtliche Aufsicht den Gemeinden als Trägerinnen der Berufsbeistandschaften obliegt.⁸ Anzumerken bleibt im Übrigen, dass der Rechtspflegekommission für die Justizverwaltung generell keine Aufsichtsaufgaben gegenüber andern Justizorganen zukommen. Art. 6 JG regelt die Aufsicht in der Justiz abschliessend und weist diese für die Gerichte (inkl. KESB) – unter Vorbehalt der Oberaufsicht durch den Kantonsrat – in vollem Umfang dem Obergericht zu. Die Rechtspflegekommission für die Justizverwaltung wird in dieser Bestimmung nicht erwähnt, und es werden dieser auch in Art. 57 JG keine solchen Aufgaben zugewiesen; sie selber steht gemäss Art. 6 Abs. 4 JG direkt unter der Oberaufsicht des Kantonsrats⁹. Demzufolge kann auch im Anschluss an eine Aufsichtsbeschwerde an das Obergericht bzw. gegen das Obergericht selber keine förmliche Aufsichtsbeschwerde oder Aufsichtsanzeige an die Rechtspflegekommission für die Justizverwaltung gerichtet werden. Auch aus Art. 57 Abs. 1 JG ergibt sich nichts anderes, da diese Vorschrift sich ausdrücklich nur auf verwaltungsgerichtliche Rechtsmittel (Verwaltungsgerichtsbeschwerde und Normenkontrollgesuche) gegen Anordnungen des

⁷ Vgl. zu diesen unterschiedlichen Rechtsbehelfen *Arnold Marti*, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton Schaffhausen, Diss. Zürich 1986, S. 126 ff., sowie die Vorlage des Regierungsrates zum Justizgesetz vom 19. Mai 2009 [Amtdruckschrift 09-32], S. 5.

⁸ Art. 57a Abs. 2 JG sowie Art. 56 des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 27. Juni 1911 (EG ZGB, SHR 210.100).

⁹ Vgl. zu dieser bereits die durch die Verfassung vorgegebenen Ordnung auch Art. 78 Abs. 3 KV und dazu *Dubach/Marti/Spahn*, S. 239 f.

Obergerichts bezieht,¹⁰ zu welchen die Aufsichtsbeschwerde und die Aufsichtsanzeige nach Art. 7 JG nicht gehören. Dies umso mehr, als der Rechtspflegekommission für die Justizverwaltung – wie erwähnt – ohnehin keine Aufsichtsbefugnisse gegenüber anderen Justizbehörden zukommt.

In diesem Zusammenhang ist auf die in Zusammenarbeit mit den kantonalen KESB-Aufsichtsbehörden geschaffene Anlaufstelle Kindes- und Erwachsenenschutz KESCHA hinzuweisen, welche eine unabhängige individuelle Beratung bei Konflikten mit KESB-Organen anbietet.¹¹

d) Was den vorliegenden Fall anbetrifft, ist abschliessend festzuhalten, dass der Vertreter der Beschwerdeführerin im Verfahren vor Obergericht zwar tatsächlich zumindest sinngemäss auch aufsichtsrechtliche Rügen erhoben hat, in dem er mit den Beschwerdeanträgen 2 und 3 verlangt hat, die KESB sei für die verspätete Genehmigung der Rechenschaftsberichte bzw. das Nicht-einfordern eines Zwischenberichts zu rügen. Solche Rügen im Rahmen einer Beschwerde nach Art. 450 ff. ZGB zielen auf die Anordnung aufsichtsrechtlicher Massnahmen i.S.v. Art. 6 f. JG ab. Deshalb wäre auf sie bei Einhalten der übrigen Beschwerdevoraussetzungen (Beschwerdefrist, Beschwerdebegründung) wohl grundsätzlich einzutreten gewesen. Denn es ist kaum ersichtlich, weshalb eine Beschwerde nach Art. 450 ff. ZGB nicht mit einer förmlichen Aufsichtsbeschwerde nach Art. 7 Abs. 1 JG sollte verbunden werden können. Allerdings müsste der entsprechende aufsichtsrechtliche Antrag ebenfalls substantiiert begründet werden. Das ist im vorliegenden Fall möglicherweise nicht oder nicht in genügender Form geschehen, da das Obergericht anführt, es bestünden keine Hinweise auf eine unzulässige Rechtsverzögerung oder Rechtsverweigerung und disziplinarrechtliche Verfehlungen seien nicht erkennbar.¹² Diese Fragen können jedoch insgesamt offen gelassen werden, da sie nach dem Gesagten¹³ ohnehin nicht Gegenstand einer Verwaltungsgerichtsbeschwerde an die Rechtspflegekommission für die Justizverwaltung bilden können, sondern ebenfalls in der Beschwerde ans Bundesgericht dargetan werden müssen,

¹⁰ Vgl. oben, E. 1a.

¹¹ Anlaufstelle Kindes- und Erwachsenenschutz, Dörflistrasse 50, 8050 Zürich, www.kescha.ch.

¹² OGE Nr. 30/2019/18 vom 5. Mai 2020, E. 2.1.2.

¹³ Oben, E. 1.

zumal es sich um einen nach kantonalem Recht (Art. 7 Abs. 1 JG) bestehenden Rechtsanspruch auf materielle Behandlung entsprechender Anträge handelt. Zusammenfassend muss es daher dabei bleiben, dass die Rechtspflegekommission für die Justizverwaltung auf die erhobene Verwaltungsgerichtsbeschwerde bzw. die damit verbundenen aufsichtsrechtlichen Rügen nicht eintreten kann.