

Beschluss Nr. 491/2015

Schwyz, 27. Mai 2015 / ju

«Wer befiehlt, zahlt» – Überprüfung der Finanzierung der Massnahmen im Kindes- und Erwachsenenschutz

Beantwortung des Postulats P 15/14

1. Wortlaut des Postulats

Am 27. November 2014 haben Kantonsrat Andreas Meyerhans, Kantonsrat Markus Hauenstein und Kantonsrätin Pia Isler folgendes Postulat eingereicht:

„Entscheide der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) haben in den vergangenen Monaten schweizweit und auch im Kanton Schwyz für Schlagzeilen gesorgt. Dabei wurde neben den materiellen Entscheiden, die wiederholt von den Betroffenen kritisiert wurden, auch der Aspekt thematisiert, dass die Behörden, die die Entscheide zu fällen haben, nicht für die (Folge-) Kosten ihrer Entscheide aufzukommen haben. Auch im Kanton Schwyz ist es so, dass die Gemeinden die Kosten für die Massnahmen berappen müssen, welche die kantonalen KESB Inner- und Ausserschwyz anordnen. Dieses auch im Kanton Zürich angewandte Prinzip wird selbst von Vertretern der KESB als kritisch erachtet. So bezeichnete der Vorsitzende der KESB-Präsidien-Vereinigung Kanton Zürich und Präsident der KESB des Bezirks Pfäffikon in der "NZZ" vom 22. November 2014 das Finanzierungskonzept als dermassen komplex, dass selbst Fachleute an die Grenzen kommen. Seiner Einschätzung nach müsste das Zürcher Finanzierungsmodell dringend überprüft werden. Ein erster Schritt soll eine solidarischere Verteilung der Kosten für Heimplatzierungen auf die Gemeinden sein.

Ein anderes System kennt der Kanton Nidwalden: Wenn die KESB Nidwalden anordnet, dass der Familie ein Coach zur Seite gestellt wird oder ein Kind in ein Heim eingewiesen werden muss, kommt der Kanton für die Kosten auf. Für Ruedi Meyer, Vorsteher des Sozialamtes Nidwalden, ist es laut Bericht in der "Neuen Luzerner Zeitung" vom 20. November 2014 klar: "Es lag auf der Hand: Wenn man die Behörden zentralisiert, soll man auch die Kosten zentralisieren. Nach dem Grundsatz: Wer zahlt, befiehlt, beziehungsweise, wer befiehlt, zahlt." Auch in Nidwalden muss sich die neue Organisation laut Meyer noch einpendeln, aber die Erfahrungen sind grundsätzlich gut.

Der "Nidwaldner Weg" zeigt: Offenbar ist es möglich, sauber zwischen Massnahmen, die von einer Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde verordnet werden und zu finanzieren sind, und Mass-

nahmen, die von den Gemeinden im Rahmen ihrer Fürsorgebudgets zu begleichen sind, zu unterscheiden. Dem Äquivalenz-Prinzip – sprich diejenige Stelle, die eine Massnahme anordnet, finanziert sie auch – kann also nachgelebt werden. Dies sollte eigentlich auch im Kanton Schwyz möglich sein. Sicher können von einem solchen Schritt kurz- bis mittelfristig keine Kosteneinsparungen in grossem Ausmass erwartet werden. Aber das Prinzip "Wer zahlt, befiehlt" könnte dazu beitragen, dass das Vertrauen in Entscheide der KESB vor allem auch auf Seiten der Gemeinden steigt.

Der Aufbau der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden im Kanton Schwyz war und ist eine grosse Herausforderung. Ein Systemwechsel bei der Finanzierung der Massnahmen wäre eine weitere einschneidende Änderung. Eine Prüfung dieses Wechsels ist aber angesichts der aktuellen Diskussionen angezeigt. Zugleich stellt sich die Frage, ob bei einer Prüfung der Übernahme der Kosten durch die KESB-führende Stelle auch die Rolle des Kantons zu hinterfragen ist. Bei der "Modell-Diskussion" 2011 wurde auch die Variante einer Ansiedlung der KESB auf der Ebene der Bezirke geprüft. Der Vorschlag unterlag – nicht zuletzt, weil die sechs Bezirke in Kreisen hätten zusammengefasst werden müssen. Der Schwyzer Kantonsrat hat nun anlässlich seiner November-Sitzung 2014 einer Arbeitsgruppe den Auftrag gegeben, die Ansiedlung der Staatsanwaltschaften auf Bezirksebene zu prüfen. Die Übertragung der KESB auf die Bezirke könnte ein Weg sein, dem – auch immer wieder geäusserten – Anspruch von mehr Nähe zwischen Behörden und Gemeinden nachzukommen. Zugleich könnte die Übertragung einer weiteren, aufgrund der Bundesgesetzgebung zumindest regional zu führenden Aufgabe ein Anlass sein, die wiederholt angekündigte, vom Regierungsrat aber immer wieder aufgeschobene Reform der Bezirks- respektive Verwaltungsstrukturen an die Hand zu nehmen. Klar ist, dass eine KESB auf Bezirksebene nur mit zwei oder drei Behörden Sinn macht.

Wir bitten den Regierungsrat daher zu prüfen, welche Vor- und Nachteile sowie welche Konsequenzen ein Wechsel zum "Nidwaldner Modell" – sprich zum Äquivalenzprinzip – für die KESB und die Gemeinden im Kanton Schwyz mit sich bringen würde; und ob dieser Weg ein für den Kanton Schwyz gangbarer wäre. zu prüfen, ob bei einem Systemwechsel eine Ansiedlung der KESB auf der Ebene der Bezirke Sinn machen würde.

Wir danken dem Regierungsrat für die Prüfung."

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Gesetzliche Grundlagen im Kanton Schwyz für die Kostentragung und die Trägerschaft im Kindes- und Erwachsenenschutz

Im Postulat geht es um die Folgekosten von Massnahmen, welche durch die KESB angeordnet werden (insbesondere Kosten für angeordnete Heimaufenthalte und angeordnete Therapiemassnahmen). Hier gilt im Kanton Schwyz: Kann die betroffene Person bzw. können bei minderjährigen Kindern deren Eltern für diese Kosten nicht aufkommen, so hat im Rahmen der wirtschaftlichen Hilfe subsidiär die unterstützungspflichtige Gemeinde für die Kosten aufzukommen. Die gesetzlichen Grundlagen dafür finden sich im kantonalen Gesetz über die Sozialhilfe vom 18. Mai 1983 (ShG, SRSZ 380.100) und im Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger vom 24. Juni 1977 (ZUG, SR 851.1).

Hingegen trägt der Kanton die Kosten für die Mandatsträger (Berufsbeistände oder Privatbeistände), sofern bei der verbeiständeten Person kein Vermögen für die Entschädigung und den Spesenersatz derjenigen vorhanden ist (vgl. § 31 Abs. 1 und 2 des Einführungsgesetzes zum schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 14. September 1978, EGzZGB, SRSZ 210.100).

Gemäss § 24 Abs. 1 EGZGB bilden die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden zusammen mit den Behördensekretariaten und den unterstellten Amtsbeistandschaften Ämter der kantonalen Verwaltung. Der Kanton ist somit Träger.

2.2 Die Rolle der KESB als unabhängige und interdisziplinäre Fachbehörden

Die gewählte Redewendung „Wer befiehlt, zahlt“ muss relativiert werden: Der Bundesgesetzgeber wollte, dass es sich bei den KESB um unabhängige, professionelle und interdisziplinäre Fachbehörden handelt, die den gesetzlichen Auftrag haben, nach den konkreten Umständen und im Hinblick auf das Kindeswohl bzw. das Wohl und den Schutz hilfsbedürftiger Personen gebotene Massnahmen anzuordnen. Die KESB orientiert sich dabei am Bedarf des Einzelfalls, zieht alle nötigen Erkundigungen ein und trifft in eigener Verantwortung jene Massnahmen, die sich im Einzelfall als notwendig und hinreichend erweisen. Die KESB sind dabei an das Gebot des sorgsamsten Umgangs mit öffentlichen Mitteln resp. an die in Art. 5 der Bundesverfassung festgelegten Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns (Gesetzmassigkeit, öffentliches Interesse, Verhältnismässigkeit, Handeln nach Treu und Glauben, Beachtung des Völkerrechts) gebunden. Der Gesetzgeber wollte aber nicht, dass die KESB aus finanziellen Gründen eine gebotene Massnahme nicht rechtzeitig anordnen, hinausschieben oder unter Umständen ganz unterbleiben lassen. Daran ändert sich auch nichts, wenn die Kostenträgerschaft für die Folgekosten von Massnahmen auf derselben staatlichen Ebene angesiedelt ist wie die KESB. Fazit: Es ist alleine die KESB, die im zivilrechtlichen Kindes- und Erwachsenenschutz die gebotene Massnahme beschliessen muss. Gegebenenfalls – wenn die betroffene Person resp. bei Kindern die Eltern nicht über die finanziellen Mittel verfügen – muss der Staat die Kosten dafür bezahlen. Egal, ob es sich dabei um den Kanton oder die Gemeinden handelt.

2.3 Systemwechsel bei der Finanzierung der Folgekosten der Massnahmen im Kontext der Lösung des Kantons Nidwalden

In Art. 43 des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 24. April 1988 (EG ZGB, NG 211.1) hat der Kanton Nidwalden bei Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmen die Kostentragung bei Mittellosigkeit geregelt:

Art. 43

¹ Verfügen die kostenpflichtigen Personen nicht über hinreichende finanzielle Mittel, trägt der Kanton unter Vorbehalt von Abs. 2 die Kosten.

² Bei Mittellosigkeit hat die zuständige Gemeinde gestützt auf die Bestimmungen zur wirtschaftlichen Sozialhilfe die Eigenleistung gemäss Betreuungsgesetz zu tragen. Bei stationären Massnahmen, die nicht gestützt auf das Betreuungsgesetz finanziert werden, setzt der Regierungsrat den Kostenanteil der Gemeinde bei Mittellosigkeit in einer Verordnung sinngemäss nach der Regelung zur Eigenleistung fest.

³ Das Gemeinwesen, das die Kosten zu tragen hat, kann diese auf dem zivilrechtlichen Weg bei den nach Art. 328 ZGB unterstützungspflichtigen Verwandten geltend machen.

Gemäss Art. 24 des Gesetzes des Kantons Nidwalden über die Angebote für Personen mit besonderen Betreuungsbedürfnissen vom 22. Oktober 2014 (Betreuungsgesetz, BetrG, NG 761.2) i.V.m. § 13 der Vollzugsverordnung zum Gesetz über die Angebote für Personen mit besonderen Betreuungsbedürfnissen vom 16. Dezember 2014 (Betreuungsverordnung, BetrV, NG 761.21) und Bst. A Abs. 4 Anhang (zur BetrV) „Eigenleistungen gemäss Art. 24 BetrG“ (NG 761.21) haben Betreuungsbedürftige beziehungsweise deren unterhaltspflichtige Person für stationäre Betreuungsangebote (insbesondere Wohnheime, Kinderheime, Internate, Pflegefamilien und Demenzabteilungen) zwingend eine Eigenleistung zu erbringen, auch wenn der Kanton in Kindes- oder Erwachsenenschutzverfahren infolge nicht hinreichender finanzieller Mittel eine Kostenübernahmegarantie gewährt. Bleibt diese Eigenleistung aus resp. bestehen Inkassoprobleme, hat die für die wirtschaftliche Sozialhilfe gemäss Sozialhilfegesetzgebung zuständige Gemeinde die

Eigenleistung dem Leistungserbringer zu bevorschussen. Dieser Kostenanteil der Gemeinde beträgt maximal Fr. 80.-- pro Tag.

Das ist aber nur die halbe Wahrheit: Im Kanton Nidwalden gilt ebenfalls der Grundsatz gemäss Art. 21 BetrG des Kantons Nidwalden, wonach der Kanton für seine betreuungsbedürftigen Einwohner ebenfalls einen Anteil der Kosten anerkannter Betreuungseinrichtungen übernimmt, auch wenn es sich nicht um von der KESB angeordnete Massnahmen handelt. Oder anders ausgedrückt: Im Kanton Nidwalden trägt der Kanton auch die freiwilligen (abgesehen von der Eigenleistung) sowie ambulanten Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmen, welche vom kantonalen Sozialamt und den Fürsorgebehörden der Gemeinden in die Wege geleitet wurden. Dazu ein Beispiel: Ein Kind ist verhaltensauffällig. Es besteht die Vermutung, dass die Eltern die Situation nicht mehr meistern können. Beim Gespräch mit dem Sozialdienst zeigen sich die Eltern freiwillig bereit, die Unterstützung einer sozialpädagogischen Familienbegleitung zuzulassen. Es braucht somit keine angeordnete Massnahme der KESB. Im Kanton Nidwalden trägt auch hier der Kanton die Kosten – und nicht die Gemeinde.

Die Sozialdienste der Gemeinden im Kanton Schwyz nehmen im „freiwilligen“ Kindes- und Erwachsenenschutz nach wie vor eine sehr wichtige Funktion wahr, indem diese mit den Betroffenen einvernehmliche Lösungen erarbeiten (z.B. eine Heimplatzierung), welche die Gemeinde bei Bedürftigkeit der Betroffenen auf Beschluss der Fürsorgebehörde subsidiär finanziert. Das hoheitliche Handeln der KESB kommt nur zum Zug, wenn sich Hilfsbedürftige in einem solchen Fall der vorgelagerten persönlichen Hilfe verweigern.

Werden lediglich die Folgekosten von Massnahmen, welche durch die KESB angeordnet werden, auf den Kanton verlagert, wird insofern ein falscher Anreiz geschaffen, als diese freiwilligen Massnahmen kaum mehr von den Gemeinden in die Wege geleitet würden. Grund: Die Kosten der von der KESB angeordneten Massnahme würden dann zulasten des Kantons gehen, während die Kosten der freiwilligen Hilfsmassnahme wie bisher gemäss ShG zulasten der Gemeinden gingen. Die Konsequenz wäre, dass die Verfahren bei den KESB unnötigerweise ansteigen. Um dies zu verhindern, müssten analog zum Kanton Nidwalden auch die Folgekosten der sogenannten „freiwilligen“ Massnahmen auf den Kanton verlagert werden.

Der Regierungsrat verfügt über keine Zahlen, wie hoch die finanzielle Belastung der Gemeinden aufgrund der angeordneten Massnahmen der KESB tatsächlich ist. Eine solche Erhebung kann nur durch die Gemeinden gemacht werden und hat für diese mit Sicherheit einen sehr hohen zeitlichen Aufwand zur Folge. Gemäss Bericht in der Zeitung „Bote der Urschweiz“ vom Donnerstag, 12. März 2015 (Seite 3), gaben die Zuständigen der grösseren Schwyzer Gemeinden jedoch an, dass die Massnahmen der KESB nicht zu einer Erhöhung der Sozialhilfekosten geführt hätten.

Fest steht, dass ein Systemwechsel analog zum Kanton Nidwalden eine erhebliche Kostenverlagerung von den Gemeinden zum Kanton zur Folge hätte. Es würde sich um einen Eingriff mit grossen Konsequenzen auf die Aufgaben- und Kostenteilung zwischen den Gemeinden und dem Kanton handeln. In Anbetracht der äusserst schwierigen Finanzlage des Kantons Schwyz spricht sich der Regierungsrat grundsätzlich gegen diese massive Kostenverlagerung von den Gemeinden auf den Kanton aus. Er befürwortet deshalb die von den Postulanten ersuchte Prüfung nicht.

2.4 Trägerschaft auf Ebene der Bezirke

Eine Mehrheit der vorberatenden kantonsrätlichen Kommission für Gesundheit und Soziale Sicherheit hatte dem Kantonsrat am 14. September 2011 beantragt, die Bezirke als Träger der KESB und der Amtsbeistandschaften zu bestimmen. Eine Kommissionsminderheit wollte den Kanton als Träger der KESB und der Amtsbeistandschaften. In der Abstimmung im Kantonsrat

setzte sich schliesslich die Variante der Kommissionsminderheit mit 52 zu 39 Stimmen gegen die Variante der Kommissionsmehrheit durch. Die Argumente für und gegen eine Bezirksträgerschaft waren vielfältig. Bereits damals blieb jedoch offen, inwiefern und weshalb die zwei oder drei KESB auf Bezirksebene näher an den Gemeinden und der Bevölkerung sein sollten als die zwei dezentral angelegten KESB auf Kantonebene. Den Postulanten geht es aber offenbar nicht in erster Linie nur um die KESB, sondern auch darum, dass der Regierungsrat die Reform der Bezirksstrukturen grundsätzlich „an die Hand“ nehme. Das heisst: Die Postulanten stellen sich zuerst eine Neuaufteilung des Kantonsgebietes in zwei oder drei Bezirke vor, welche dann die Trägerschaft der KESB und wohl auch der Amtsbeistandschaften übernehmen sollen.

Im auch den Medien zugestellten Beschluss Nr. 578/2014 vom 27. Mai 2014 (Seite 4, Ziff. 3.3, 2. Absatz) äussert der Regierungsrat aufgrund der Ergebnisse eines durchgeführten Konsultationsverfahrens die Ansicht, „dass sich Bestrebungen, heute bestehende Gebietskörperschaften (Bezirke und Gemeinden) aufzuheben oder in ihrem Bestand zu verändern, politisch derzeit kaum realisieren lassen.“ Er setzt daher auf Einzelverbesserungen für die regionale Aufgabenerfüllung und nicht auf eine Neugliederung der Bezirke (Seite 5, Ziff. 4.1, 2. Absatz). Eine Neuaufteilung des Kantonsgebietes in zwei oder drei Bezirke für die Trägerschaft im Kindes- und Erwachsenenschutz steht deshalb ausser Frage. Es ist für den Regierungsrat auch nicht ersichtlich, dass die Unterstellung der KESB und der Amtsbeistandschaften unter die Trägerschaft der heutigen Bezirke resp. Zweckverbände der Bezirke eine Einzelverbesserung für die regionale Aufgabenerfüllung darstellt.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, das Postulat P 15/14 nicht erheblich zu erklären.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Sicherheitsdepartement; Finanzdepartement; Departement des Innern (unter Rückgabe der Akten).

Im Namen des Regierungsrates:

Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber

