

REGIERUNGSRAT

11. März 2015

14.203

Postulat der BDP-Fraktion (Sprecherin Maya Bally Frehner, Hendschiken), vom 4. November 2014 betreffend Kostenverteiler bei fürsorgerischen Massnahmen; Entgegennahme mit Erklärung

I.

Text und Begründung des Postulats wurden den Mitgliedern des Grossen Rats unmittelbar nach der Einreichung zugestellt.

II.

Der Regierungsrat ist bereit, das Postulat mit folgender Erklärung entgegenzunehmen:

1. Grundsatz der Subsidiarität

Mit den nachfolgenden Ausführungen wird zunächst dargestellt, dass sowohl im Kindes- als auch im Erwachsenenschutz der Grundsatz der Subsidiarität gilt. Das Einschreiten der Familiengerichte als Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) ist subsidiär, letztes Mittel und nur dort am Platz, wo die freiwillige Betreuung durch die Familie und durch private oder öffentliche Dienste nicht ausreichen oder von vornherein nicht zum Ziel führen. Die Familiengerichte als KESB treffen gesetzliche Massnahmen somit erst dann, wenn die Angebote und Möglichkeiten der privaten Unterstützung und öffentlichen Dienste ausgeschöpft sind. Daraus wird deutlich, dass die Gemeinden nur in einem Teilbereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes aufgrund von Entscheiden der Familiengerichte als KESB zahlungspflichtig werden, im anderen Teilbereich tun sie dies im Rahmen der freiwilligen Betreuung aufgrund des Subsidiaritätsgrundsatzes und somit ohne familiengerichtliches Einschreiten.

Die nachfolgenden Ausführungen umfassen nicht nur die Finanzierung von fürsorgerischen Unterbringungen gemäß Art. 426 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB). Eine fürsorgerische Unterbringung wird in Art. 426 Abs. 1 ZGB wie folgt umschrieben:

"Eine Person, die an einer psychischen Störung oder an geistiger Behinderung leidet oder schwer verwahrlost ist, darf in einer geeigneten Einrichtung untergebracht werden, wenn die nötige Behandlung oder Betreuung nicht anders erfolgen kann."

Die nachfolgenden Ausführungen umfassen somit die Finanzierung von Massnahmen im Kindes- und Erwachsenenschutz.

2. Kinderschutz

2.1 Massnahmen im Einverständnis der Eltern – ohne Entscheide der Familiengerichte

2.1.1 Ausgangslage

Ist das Wohl des Kindes gefährdet und sorgen die Eltern nicht von sich aus für Abhilfe oder sind sie dazu ausserstande, trifft die Kinderschutzbehörde die geeigneten Massnahmen zum Schutz des Kindes (Art. 307 Abs. 1 ZGB). Diese Gesetzesbestimmung macht deutlich, dass die behördliche Anordnung einer Kinderschutzmassnahme durch das Familiengericht erst dann veranlasst werden muss, wenn es den Eltern selbst nicht gelingt, Abhilfe für ihr in seiner Entwicklung gefährdetes Kind zu schaffen.

Bei einer Kindswohlgefährdung sind häufig zuerst kommunale Stellen (Sozialdienste der Gemeinden, Schulsozialdienste, Schulpflegen, etc.) oder Jugend- und Familienberatungsstellen involviert. Vielfach gelingt es den Gemeinden in der Folge, im Einverständnis mit den Eltern einvernehmliche Lösungen zu finden wie beispielsweise eine sozialpädagogische Familienbegleitung oder eine Unterbringung eines Jugendlichen in einer stationären Einrichtung. Liegt das Einverständnis der Eltern vor und kann der Kindeswohlgefährdung mit der getroffenen Lösung wirksam begegnet werden, erübrigt sich eine Gefährdungsmeldung an das Familiengericht beziehungsweise eine Anordnung einer Kinderschutzmassnahme durch das Familiengericht.

2.1.2 Finanzierung

Die Grundsätze für die Gestaltung bedarfsgerechter Angebote an Einrichtungen für Menschen mit besonderen Betreuungsbedürfnissen sowie die Kostenverteilung und die Finanzierung sind im Kanton Aargau im Gesetz über die Einrichtungen für Menschen mit besonderen Betreuungsbedürfnissen (Betreuungsgesetz) vom 2. Mai 2006 geregelt. Um Kindswohlgefährdungen entgegenwirken zu können, bestehen Wohneinrichtungen mit einer Anerkennung gemäss Betreuungsgesetz für Kinder und Jugendliche, die aufgrund familiärer oder sozialer Probleme einer stationären Betreuung bedürfen. Für Zuweisungen während der Volksschule ist die Schulpflege zuständig, wenn das Einverständnis der Eltern vorliegt (Übersicht Zuständigkeiten in: www.ag.ch/shw > Kinder & Jugendliche > Sonderschulen & Wohneinrichtungen > Merkblatt des Departements Bildung, Kultur und Sport vom 1. April 2014 betreffend Zuweisungsabläufe für Schulung und Wohnen für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene in besonderen Betreuungseinrichtungen).

Die Finanzierung einer solchen stationären Betreuung eines Kindes oder Jugendlichen ist im Betreuungsgesetz wie folgt geregelt: Die Gemeinden zahlen eine Monatspauschale von Fr. 1'240.–, die Eltern einen Beitrag von Fr. 25.– pro Übernachtung (§§ 53 Abs. 1 und 54 Verordnung über die Einrichtungen für Menschen mit besonderen Betreuungsbedürfnissen [Betreuungsverordnung] vom 8. November 2006). Die sogenannten Restkosten tragen zu 60 % der Kanton und zu 40 % die Gemeinden nach Massgabe ihrer Einwohnerzahl (§ 24 Abs. 3 Betreuungsgesetz).

Können die Eltern die Kosten anderer möglicher Lösungsmöglichkeiten, wie beispielsweise eine sozialpädagogische Familienbegleitung, nicht selbst tragen, wenden sie sich an die kommunale Sozialhilfebehörde, welche das Gesuch um materielle Unterstützung nach dem Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe und die soziale Prävention (Sozialhilfe- und Präventionsgesetz, SPG) vom 6. März 2001 prüft.

2.2 Von den Familiengerichten angeordnete Kinderschutzmassnahmen

2.2.1 Ausgangslage

Erst wenn es nicht möglich ist, dass die Eltern selbst für Abhilfe sorgen oder sie dazu ausserstande sind, ordnen die Familiengerichte als Kinderschutzbehörden Massnahmen an. In der Regel stützen sich die Familiengerichte dabei auf Sozialberichte, welche die Gemeinden im Auftrag der Familienge-

richte über die gemeldete Kindeswohlgefährdung erstellen. Sozialberichte schildern, analysieren und bewerten die Gefährdungssituation und zeigen den Handlungsbedarf im konkreten Einzelfall auf.

Zudem erhalten die Gemeinden im Kanton Aargau Gelegenheit zur Stellungnahme, wenn sie durch eine geplante Massnahme des Familiengerichts in ihren Interessen, insbesondere finanzieller Natur, wesentlich berührt werden (§ 64 Abs. 1 Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch und Partnerschaftsgesetz [EG ZGB] vom 27. März 1911).

Gemäss § 67 Abs. 5 EG ZGB sind die Gemeinden im Kinderschutz vorschusspflichtig. Diese Bevorschussung ist bei den durch das Familiengericht verbindlich angeordneten Massnahmen unabdingbar, weil Massnahmen auch gegen den Willen der Betroffenen angeordnet werden müssen. Im Anschluss klärt die Gemeinde mit den Eltern deren finanzielle Beteiligung ab. Die Kostenbeteiligung der Eltern im Rahmen ihrer Unterhaltspflicht ist im ZGB vorgesehen.

In der nachfolgenden Tabelle werden die Hauptbereiche sowie die Kostenverteilung und Kostentragung aufgezeigt.

2.2.2 Finanzierung

Behördliche Massnahme der Kinderschutzbehörde		Kostenverteilung und -tragung
Aufhebung des Aufenthaltsbestimmungsrechts (Art. 310 ZGB) – verbunden mit einer Fremdplatzierung des Minderjährigen	a) Unterbringung in einer stationären Kinder- und Jugendeinrichtung mit Anerkennung gemäss Betreuungsgesetz	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeindepauschale: Fr. 1'240.– pro Kalendermonat (§ 53 Abs. 1 Betreuungsverordnung) • Elternbeiträge: Fr. 25.– pro Übernachtung (§ 54 Betreuungsverordnung) • Restkosten: 60 % trägt der Kanton; 40 % tragen die Gemeinden nach Massgabe ihrer Einwohnerzahl (§ 24 Abs. 3 Betreuungsgesetz)
	b) Unterbringung in einer Pflegefamilie	<ul style="list-style-type: none"> • Eltern im Rahmen ihrer Unterhaltspflicht (Art. 276 Abs. 1 ZGB), falls möglich • Wohnsitzgemeinde gemäss Sozialhilfe- und Präventionsgesetz
	c) Unterbringung in einer stationären Kinder- und Jugendeinrichtung mit Betriebsbewilligung gemäss Betreuungsgesetz	<ul style="list-style-type: none"> • analog oben Buchstabe b
"Mildere" Massnahmen gemäss Art. 307 ZGB	Anordnung einer sozialpädagogische Familienbegleitung, eines begleitetes Besuchsrechts, etc.	<ul style="list-style-type: none"> • analog oben Buchstabe b

2.3 Fazit

Der Hauptteil der kostenintensiven Betreuung von Kindern und Jugendlichen erfolgt in stationären Einrichtungen, die über eine Anerkennung gemäss Betreuungsgesetz verfügen. Bei der Kostenverteilung und Kostentragung wird dabei nicht zwischen Unterbringungen von Kindern und Jugendlichen unterschieden, die im Einverständnis der Eltern durch die Schulpflege oder den Gemeinderat erfolgen und jenen, die das Familiengericht als Kinderschutzschutzmassnahme anordnet: Die Gemeindepauschale von Fr. 1'240.– pro Kalendermonat sowie die Elternbeiträge von Fr. 25.– pro Übernachtung sind gleich, ebenso wie die Verteilung der Restkosten. 60 % trägt der Kanton, 40 % tragen die Gemeinden nach Massgabe ihrer Einwohnerzahl. An diesem Prinzip ist nach Auffassung des Regie-

rungsrats festzuhalten. Es spiegelt zudem den Grundsatz der Subsidiarität wider (vgl. Ausführungen in Ziffer 1).

Im ersten Abschnitt der Begründung des Postulats ist folgende Textpassage enthalten:

"Kindes- und erwachsenenschutzrechtliche Massnahmen werden heute durch eine spezielle Behörde ausgesprochen, im Kanton Aargau durch das Familiengericht. Die Finanzierung erfolgt jedoch nach wie vor durch die Gemeinden."

Die vorangehenden Ausführungen zeigen auf, dass diese Aussage im Zusammenhang mit der kostenintensiven Betreuung von Kindern und Jugendlichen in stationären Einrichtungen gemäss Betreuungsgesetz nicht zutrifft. Der Kanton beteiligt sich im Rahmen von 60 % an den Restkosten. Im Übrigen weist der Regierungsrat daraufhin, dass die Kostenbeteiligung des Kantons im Rahmen von 60 % an den Restkosten auch unter altem Vormundschaftsrecht erfolgte, als ausschliesslich die Gemeinden stationäre Betreuungen von Kindern und Jugendlichen anordneten.

Bei Unterbringungen in Pflegefamilien oder in Einrichtungen, die gemäss Betreuungsgesetz nicht anerkannt sind sowie bei "milderen" Massnahmen gemäss Art 307 ZGB sind die Gemeinden finanziell stärker belastet, sofern die Eltern die nötigen finanziellen Mittel nicht aufbringen können. Die Finanzierung richtet sich in diesen Fällen nach dem SPG. Finanzielle Leistungen wie Kinderzusatzrenten und Kinderzulagen werden bei der Prüfung des Anspruchs auf Sozialhilfe zwar angerechnet. Vor allem Unterbringungen in Pflegefamilien oder in nach Betreuungsgesetz nicht anerkannten Einrichtungen können Gemeinden trotzdem finanziell stark belasten. In Ziffer 4.2 unterbreitet der Regierungsrat dazu einen Lösungsvorschlag.

3. Erwachsenenenschutz

3.1 Ausgangslage

Auch im Erwachsenenenschutz gilt das Subsidiaritätsprinzip (Art. 389 ZGB). Die Erwachsenenenschutzbehörde ordnet eine Massnahme erst an, wenn die Unterstützung der hilfsbedürftigen Person durch die Familie, andere nahestehende Personen oder private oder öffentliche Dienste nicht ausreicht oder von vornherein als ungenügend erscheint, wenn bei Urteilsunfähigkeit der hilfsbedürftigen Person keine oder keine ausreichende eigene Vorsorge getroffen worden ist und wenn die Massnahmen von Gesetzes wegen nicht genügen. Im neuen Erwachsenenenschutzrecht wird die Familiensolidarität durch die Vertretung von Gesetzes wegen durch den Ehegatten und die eingetragene Partnerin oder den eingetragenen Partner gestärkt (Art. 374 ff. ZGB). *"Das Erwachsenenenschutzrecht ist somit das letzte Glied in der Versorgungskette."* (vgl. CHRISTOPH HÄFELI, Zwei Jahre Kindes- und Erwachsenenenschutzrecht – Erfolgs- und Risikofaktoren bei der Umsetzung, in: AJP 12/2014).

Selbst in jenen Fällen, in welchen das Familiengericht der hilfsbedürftigen Person eine Beiständin oder einen Beistand bestellt, welche beziehungsweise welcher eine für diese Person geeignete Unterkunft suchen muss (beispielsweise in einem Pflegeheim), hat die Beiständin oder der Beistand allenfalls gemeinsam mit dem kommunalen Sozialdienst die Finanzierung zu klären, sollten die Rente aus Alters-, Hinterlassenen und Invalidenversicherung, die eigenen finanziellen Mittel, etc. nicht ausreichen. Die Klärung der Kostenfrage würde auch dann eintreten, wenn nicht eine Beiständin oder ein Beistand, sondern ein Familienangehöriger sich um die Finanzierungsfragen einer Heimunterbringung für die hilfsbedürftige Person kümmern müsste.

3.2 Anordnung einer fürsorgerischen Unterbringung gemäss Art. 426 ff. ZGB

Vor dem Inkrafttreten des geltenden Kindes- und Erwachsenenschutzrechts am 1. Januar 2013 war die Zuständigkeit zur Anordnung einer fürsorgerischen Unterbringung beziehungsweise einer fürsorgerischen Freiheitsentziehung, wie die Bezeichnung unter altem Bundesrecht lautete, kantonalrechtlich wie folgt geregelt: Das (kantonale) Bezirksamt war zuständig für die Anordnung einer fürsorgerischen Freiheitsentziehung von Mündigen und Entmündigten; bei psychisch Kranken konnte auch die Amtsärztin oder der Amtsarzt eine fürsorgerische Freiheitsentziehung anordnen. Weder unter altem noch unter neuem Recht waren demgegenüber die Gemeinden für die Anordnung einer fürsorgerischen Unterbringung beziehungsweise einer fürsorgerischen Freiheitsentziehung einer erwachsenen Person zuständig (bei Unmündigen: Vormundschaftsbehörde).

An der gesetzlichen Regelung, wer die Kosten einer fürsorgerischen Unterbringung beziehungsweise einer fürsorgerischen Freiheitsentziehung einer erwachsenen Person zu tragen hat, nahm der Aargauer Gesetzgeber mit dem Inkrafttreten des neuen Rechts im Grundsatz keine Änderung vor: Die Kosten für die fürsorgerische Unterbringung gehen primär zulasten der betroffenen Person (vgl. § 67r EG ZGB). Subsidiär trägt gemäß der Gesetzgebung über die öffentliche Sozialhilfe und die soziale Prävention die Wohnsitzgemeinde die Kosten.

Konkret lässt sich die Kostentragung wie folgt zusammenfassen:

Behördliche Massnahme der Erwachsenenschutzbehörde	Unterbringung wo?	Kostentragung
Anordnung einer Fürsorgerischen Unterbringung in einer geeigneten Einrichtung (Art. 426 Abs. 1 ZGB) durch die Familiengerichte als Erwachsenenschutzbehörden oder den Amtsarzt/die Amtsärztin	a) Unterbringung in der Psychiatrischen Klinik Königsfelden oder in einer andern krankenkassenpflichtigen Institution gemäss Spitalliste	<ul style="list-style-type: none"> Betroffene Person beziehungsweise obligatorische Krankenpflegeversicherung
	b) Unterbringung in einer stationären Einrichtung mit Anerkennung gemäss Betreuungsgesetz	<ul style="list-style-type: none"> Betroffene Person mit Behinderung: Individueller Beitrag nach Massgabe ihrer finanziellen Leistungskraft (IV-Rente, Ergänzungsleistungen) und allfällige Hilflosenentschädigungen. Sozialhilfebedürftigkeit ausgeschlossen (§ 29 Betreuungsgesetz) Wenn keine Behinderung: Fr. 102.–/Tag; Bevorschussung durch Gemeinde; wenn Finanzierung durch betroffene Person nicht möglich: SPG (§ 30 Betreuungsgesetz) Restkosten: 60 % Kanton, 40 % Gemeinden nach Massgabe ihrer Einwohnerzahl (§ 24 Abs. 3 Betreuungsgesetz)
	c) Unterbringung einer anderen Institution/Anstalt oder in einer stationären Einrichtung mit einer Betriebsbewilligung gemäss Betreuungsgesetz	<ul style="list-style-type: none"> Betroffene Person beziehungsweise Wohnsitzgemeinde gemäss Sozialhilfe- und Präventionsgesetz

3.3 Fazit

Fürsorgerische Unterbringungen von erwachsenen Personen werden von der Amtsärztin beziehungsweise vom Amtsarzt oder vom Familiengericht als Erwachsenenschutzbehörde angeordnet. Werden fürsorgerische Unterbringungen in der Psychiatrischen Klinik Königsfelden oder in einer andern krankenkassenpflichtigen Institution gemäss Spitalliste vollzogen, übernimmt die obligatorische Krankenpflegeversicherung die Kosten des dortigen Aufenthalts und der Behandlung. Diese Unterbringungen belasten die Gemeinden finanziell nicht. Erfolgt die Unterbringung in einer gemäss Betreuungsgesetz anerkannten Einrichtung, richtet sich die Finanzierung nach Betreuungsgesetz (vgl. Tabelle Buchstabe b).

Die Anordnung einer fürsorgerischen Unterbringung belastet eine Gemeinde finanziell dann stark, wenn sie ausnahmsweise gemäss SPG finanziert werden muss. Dazu unterbreitet der Regierungsrat einen Lösungsvorschlag unter Ziffer 4.2.

4. Lösungsvorschlag

4.1 Keine Änderung, wenn Unterbringung in gemäss Betreuungsgesetz anerkannter Einrichtung

Kosten entstehen einer Gemeinde, wenn das Familiengericht die Unterbringung eines Jugendlichen oder einer hilfsbedürftigen Person in einer gemäss Betreuungsgesetz anerkannten Einrichtung anordnet. Wie aufgezeigt, erfolgt die Finanzierung in diesen Fällen nicht nach dem SPG, sondern nach den Regelungen des Betreuungsgesetzes.

Bei diesen Fällen ist eine übermässige Belastung einer Gemeinde durch einen teuren Einzelfall zum vornherein ausgeschlossen. Einerseits tragen Kanton (60 %) und Gemeinden (40 %) bereits heute gemeinsam die Restkosten. Zweitens wird der Anteil der Gemeinden an den Restkosten von allen Gemeinden zusammen nach Massgabe ihrer Einwohnerzahl finanziert. Wegen der gemeinsamen Finanzierung des Restkostenanteils durch alle Gemeinden gibt es darüber hinaus kein finanzielles Risiko infolge kostenintensiver Einzelfälle.

Diese Finanzierungsregelung soll im Kontext der Optimierung der Aufgabenteilung Kanton – Gemeinden und Neuordnung des Finanzausgleichs zwischen den Gemeinden nicht geändert werden. Weiterhin zahlen Kanton und Gemeinden die Restkosten gemeinsam und wird der Gemeindeanteil nach Massgabe der Einwohnerzahl unter allen Gemeinden verteilt. Die in der Anhörungsvorlage vorgesehene leichte Flexibilisierung des Kostenteilers (Gemeindeanteil neu zwischen 35 % und 45 % statt fix bei 40 %) hat nichts mit der Aufgabenfinanzierung an sich zu tun, sondern soll lediglich künftig den Ausgleich kleinerer Lastenverschiebungen zwischen Kanton und Gemeinden ermöglichen.

4.2 Teilpooling für kostenintensive Einzelfälle

Die Problematik finanzieller Risiken aus teuren Einzelfällen, welche vor allem für kleine Gemeinden gravierend sein können, besteht bei der Sozialhilfe generell, nicht nur dann, wenn finanzielle Verpflichtungen aufgrund eines Entscheids des Familiengerichts entstehen. Hohe Sozialhilfekosten können auch bei langen Therapieaufenthalten suchtmittelabhängiger Personen anfallen oder wenn eine mehrköpfige Familie umfassend unterstützt werden muss.

Aus Sicht des Regierungsrats sind die durch das Postulat aufgeworfenen Probleme unter dem Gesichtspunkt der kostenintensiven Einzelfälle anzugehen, nicht isoliert unter dem Gesichtspunkt der Kosten für jenen Teilbereich der fürsorgerische Unterbringungen oder der kindes- und erwachsenenschutzrechtliche Massnahmen, bei welchen die Gemeinden basierend auf dem SPG finanziell stark belastet werden. Dies trifft dann zu, wenn die Familiengerichte Unterbringungen von Minderjährigen in Pflegefamilien oder in Einrichtungen ohne Anerkennung gemäss Betreuungsgesetz anordnen.

Ebenso trifft es zu, wenn die Familiengerichte fürsorgerische Unterbringungen von Erwachsenen ausnahmsweise in Einrichtungen/Anstalten anordnen, die nicht auf der Spitalliste stehen oder gemäss Betreuungsgesetz nicht anerkannt sind.

Der Regierungsrat schlägt in der Vorlage zur Optimierung der Aufgabenteilung Kanton – Gemeinden und Neuordnung des Finanzausgleichs zwischen den Gemeinden, zu welcher am 12. Dezember 2014 das Anhörungsverfahren gestartet wurde, daher folgende Lösung vor:

Wenn die Kosten eines einzelnen Sozialhilfefalls pro Jahr die Grenze von Fr. 40'000.– übersteigen, so wird jener Kostenanteil, welcher über dieser Grenze liegt von allen Gemeinden zusammen finanziert. Die Gemeinden leisten dabei in Relation zu ihrer Einwohnerzahl Beiträge an die gemeinsam zu finanzierenden Kosten. Das Kostenrisiko pro Fall wird somit für jede Gemeinde auf jährlich Fr. 40'000.– begrenzt.

Diese Risikobegrenzung ist wichtig, weil der vorgesehene Lastenausgleich solchen Einzelfällen nicht Rechnung trägt.

5. Würdigung

Der Regierungsrat ist daher bereit, das Postulat im Sinne des unter Ziffer 4 aufgezeigten Lösungsvorschlags entgegenzunehmen. Auf weitergehende Änderungen soll verzichtet werden. Der Regierungsrat wird dem Grossen Rat gestützt auf die Ergebnisse des Anhörungsverfahrens "Optimierung der Aufgabenteilung Kanton – Gemeinden und Neuordnung des Finanzausgleichs zwischen den Gemeinden" im Rahmen der diesbezüglichen Botschaft (1. Lesung) Bericht erstatten und einen Antrag stellen.

Die Kosten für die Beantwortung dieses Vorstosses betragen Fr. 2'815.–.

Regierungsrat Aargau