



Rechtsabklärung / Aktennotiz

Thema: Finanzierung von KESB-Massnahmen

Inhalt

1. Artikel 63a EGzZGB	1
1.1. Ausgangslage	2
1.2. Anfrage Niggli (Arbeitsgruppe Härtefälle).....	2
1.3. Lösungsvorschlag	3
1.4. Fiktives Berechnungsbeispiel	5
2. Alternative Kostentragungsmodelle.....	6
2.1. System MNA.....	6
2.2. Kostenübernahme durch den Kanton.....	7

1. Artikel 63a EGzZGB

Art. 63a des geplanten Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EG-zZGB; BR 210.100) lautet wie folgt:

Art. 63a
b) Massnahmen

- ¹ Die Kosten für Massnahmen sind von der betroffenen Person zu tragen, soweit nicht Dritte zahlungspflichtig sind.
- ² Subsidiär sind sie vom Gemeinwesen zu tragen, welches für die öffentlich-rechtliche Unterstützung zuständig ist. Die entsprechenden Bestimmungen sind anwendbar.
- ³ Die Kosten von ambulanten und stationären Kinderschutzmassnahmen trägt die Gemeinde am zivilrechtlichen Wohnsitz, soweit nicht Dritte zahlungspflichtig sind, wenn eine Verfügung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde oder eine Empfehlung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde oder einer anderen Fachbehörde im Kinderschutz vorliegt.
- ⁴ Die Inhaber der elterlichen Sorge beteiligen sich an den Kosten im Umfang des von der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe definierten Elternbeitrags, mindestens aber zehn Franken pro Tag.
- ⁵ Sind die Eltern dazu wirtschaftlich nicht in der Lage, kommt das Gemeinwesen für den Elternbeitrag auf, welches für die öffentlich-rechtliche Unterstützung zuständig ist.
- ⁶ Streitet eine Gemeinde die Zuständigkeit für die Übernahme der Kosten ab, kann die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde diese bevorschussen.

1.1. Ausgangslage

Die Erfahrungen der ersten sechs Jahre seit dem Inkrafttreten des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts haben gezeigt, dass bei den Gemeinden sowie bei den KESB und den Berufsbeistandschaften Unsicherheit darüber besteht, welche Gemeinde in welchem Umfang kostenpflichtig ist.

Bundesrechtlich vorgegeben ist einzig, dass im Bereich der Kindeschutzmassnahmen die Finanzierung primär den Eltern obliegt. Sie haben gestützt auf Bundesrecht für den Unterhalt des Kindes, inbegriffen Kindeschutzmassnahmen, aufzukommen (Art. 276 Abs. 2 Zivilgesetzbuch, ZGB; SR 210). Gemäss Artikel 285 ZGB soll dabei der Unterhaltsbeitrag den Bedürfnissen des Kindes sowie der Lebensstellung und der Leistungsfähigkeit der Eltern entsprechen. Vermögen und Einkünfte des Kindes sind ebenfalls zu berücksichtigen.

1.2. Anfrage Niggli (Arbeitsgruppe Härtefälle)

Im vorgeschlagenen Artikel 63a wird eine Anfrage von Grossrat Bernhard Niggli aus der Aprilsession 2016 umgesetzt.¹ Diese Anfrage gab den Anstoss zur Prüfung, ob behördlich angeordnete Kindeschutzmassnahmen finanzielle Härtefälle für Eltern verursachen können und wie gegebenenfalls solche Härtefälle vermieden werden können. Die Regierung stellte damals in Aussicht, diese Anfrage nicht nur zu bearbeiten, sondern auch Lösungen zu suchen. Es hat sich in der Folge eine interdepartemental zusammengesetzte Arbeitsgruppe mit der Thematik befasst:

- Aufsicht KESB (Departement für Justiz, Sicherheit und Gesundheit; DJSG)
- Vorsitzender der Geschäftsleitung der KESB (DJSG)
- Leiterin kantonales Sozialamt (Departement für Volkswirtschaft und Soziales; DVS)
- Finanzsekretär (Departement für Finanzen und Gemeinden; DFG)

Ein interkantonaler Vergleich hat gezeigt, dass der Kanton Graubünden heute als einziger Kanton die volle Kostenübernahme durch die Eltern kennt. Die erarbeitete Lösung ist denn auch eine Kostenbeteiligung der Eltern im Umfang des von der SKOS (Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe) definierten Elternbeitrags, mindestens aber CHF 10.00 pro Tag. Die neue Regelung ist eine Abstimmung an die Regelung in anderen Kantonen der Ostschweiz, welche bereits heute eine Kostenbeteiligung der Eltern vorsehen.

¹ Beschlussprotokoll vom 20.04.2016, S. 805 f.

1.3. Lösungsvorschlag

Das Ergebnis ist im eingangs aufgeführten Artikel 63a EGzZGB abgebildet.

Mit der Teilrevision sollen Schnittstellen zwischen KESB und Gemeinden im Bereich der Auferlegung und Tragung von Massnahmekosten geregelt werden. Diese Schnittstellen haben seit Bestehen des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts immer wieder zu Unklarheiten geführt.

Eine Kostengutsprache wäre aufgrund des aktuell geltenden Artikel 63a EGzZGB grundsätzlich nicht notwendig. Für die förderliche Behandlung des Falles im Sinne des Kindeswohls ist jedoch die Erteilung einer Kostengutsprache durch die subsidiär kostentragende Sozialhilfebehörde dienlich. Bei behördlichen Massnahmen im Kinderschutz ist die Sozialhilfebehörde gehalten, die Umsetzung der KESB-Massnahmen durch vorläufige Übernahme der anfallenden Kosten sicherzustellen, was durch das Bundesgericht 2018 explizit festgehalten wurde.² Die Geschäftsleitung der KESB hat dies mit dem kantonalen Sozialamt in einem Merkblatt festgehalten.³

Mit dem vorgeschlagenen Artikel 63a EGzZGB wird die vom Bundesgericht bestätigte Vorschusspflicht der Gemeinden für die Massnahmekosten für KESB-Kinderschutzmassnahmen im Gesetz festgehalten. Es werden den Gemeinden damit keine neuen Aufgaben überbunden. Besteht Unklarheit darüber, welches Gemeinwesen kostenpflichtig ist, hat die KESB die Möglichkeit, die Kosten zu bevorschussen, um den Vollzug einer Kinderschutzmassnahme nicht zu gefährden. Das ist in Absatz 6 des vorgeschlagenen Artikel 63a festgehalten.

Neu ist ausserdem, dass die Kostentragung nicht nur bei Vorliegen eines Entscheids der KESB, sondern auch bei Vorliegen einer Empfehlung der KESB oder einer anderen Fachbehörde im Kinderschutz (beispielsweise Unterstützung der Familie mittels einer sozialpädagogischen Familienbegleitung auf Empfehlung einer Beiständin) zum Tragen kommt. Damit soll sichergestellt werden, dass der freiwillige Kinderschutz (unterstützende, präventiv wirkende Massnahmen auf freiwilliger Ebene wie beispielsweise Beratungsstellen, medizinische und psychologische Unterstützung, etc.) weiterhin in Anspruch genommen wird und nicht aus Gründen der Kostentragung ein Entscheid der KESB verlangt wird.

² Entscheid des Bundesgerichts vom 19. Juni 2018, BGer 8C_25/2018.

³ Merkblatt für die Gemeinden über die Kostentragung von Massnahmen im Kindes- und Erwachsenenschutz.

(<https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/djsg/kesb/dokumentation/Documents/DOC20190711100545.pdf>)

Die Kosten, welche durch die Gemeinden übernommen werden, entsprechen weitgehend der heutigen Situation. Neu ist hingegen, dass die Eltern nicht mehr die vollen Massnahmekosten zu tragen haben, sondern – in Angleichung an die Regelung der anderen Kantone der Ostschweiz – sich im Umfang des von der SKOS definierten Elternbeitrags (mindestens aber CHF 10.00 pro Tag) an den Kosten beteiligen. Dies zur Vermeidung finanzieller Härtefälle für Familien. Somit kommt es auch nur in diesen Härtefällen zu Mehrkosten für die Gemeinde, die aber allenfalls teilweise durch den Lastenausgleich Soziales rückerstattet werden.

Der erläuternde Bericht ist in diesem Punkt (Punkt 5.3, Seite 22) missverständlich formuliert. Richtigerweise sollte es heissen, dass die in Artikel 63a abgebildete Regelung betreffend die Kostenübernahme von Kinderschutzmassnahmen *vorübergehend* zu Mehrkosten für die Gemeinden führt. Diese Mehrkosten sind vorübergehender Natur, da die Gemeinde zwischen Bevorschussung der Kosten und entweder Erhalt des Geldes durch die Inhaber der elterlichen Sorge oder aus dem Lastenausgleich Soziales (SLA) effektive Mehrausgaben hat. Es ist davon auszugehen, dass rund 50 Prozent der effektiven Mehrausgaben der Gemeinden aufgrund von Artikel 63a EGzZGB durch den Lastenausgleich Soziales gedeckt werden.

Das kantonale Finanzausgleichsgesetz (Finanzausgleichsgesetz, FAG; BR 730.200) wird im Zuge der Teilrevision als Fremdänderung entsprechend ergänzt. Am System des Lastenausgleich Soziales wird mit dieser Revision nichts geändert. Eine solche Änderung fällt in die Kompetenz des Departements für Finanzen und Gemeinden (DFG) und ist nicht Gegenstand der vorliegenden Teilrevision. Das kantonale Finanzausgleichsgesetz erfährt nur insofern eine Anpassung, als dass neu nicht nur Leistungen aus dem Unterstützungsgesetz in den Lastenausgleich Soziales eingegeben werden können, sondern auch die Nettoaufwendungen für Massnahmekosten von KESB-Kinderschutzmassnahmen. Somit übernimmt der Kanton nicht grundsätzlich einen Anteil von 50% an den Massnahmekosten für Kinderschutzmassnahmen.

Wie oben ausgeführt, ist davon auszugehen, dass die Regelung nur in Einzelfällen zur Vermeidung finanzieller Härtefälle zum Tragen kommt.

1.4. Fiktives Berechnungsbeispiel

Nachfolgend ein Berechnungsbeispiel mit fiktiven Zahlen. Bei der Berechnung des Elternbeitrags wird das Einkommen der Familie dem Bedarf der Familie (berechnet nach dem erweiterten SKOS Budget) gegenübergestellt. Die Hälfte der Differenz zwischen Einkommen und Bedarf ergibt den möglichen Elternbeitrag, mit dem die Eltern die Kosten einer Kinderschutzmassnahme finanzieren. Reicht der Elternbeitrag nicht zur vollständigen Finanzierung der Massnahmekosten, geht die Differenz zu Lasten der Gemeinde. Die "Kosten zu Lasten Gemeinde" können anschliessend im Lastenausgleich Soziales des Kantons abgerechnet werden.

Einkommen der Familie	CHF 7'000
Erweitertes SKOS Budget	CHF 5'000
Differenz zwischen Bedarf & Einkommen	CHF 2'000
Möglicher Elternbeitrag	CHF 1'000

Kosten Kinderschutzmassnahme (Mehrheit) Beispiel: Beistandschaft mit besonderen Befugnissen im Bereich persönlicher Verkehr (sog. "Besuchsrechtsbeistandschaft"; Art. 308 ZGB)	CHF 500
Elternbeitrag	CHF 1'000
Kosten zu Lasten Gemeinde	CHF 00

Kosten Kinderschutzmassnahme (Minderheit) Beispiel: Sozialpädagogische Familienbegleitung (SPF)	CHF 2'500
Elternbeitrag	CHF 1'000
Kosten zu Lasten Gemeinde	CHF 1'500

Kosten Kinderschutzmassnahme (Seltenheit) Beispiel: Kostenintensive Kinderschutzmassnahme; aufwändige Familienbegleitung oder Unterbringung	CHF 8'000
Elternbeitrag	CHF 1'000
Kosten zu Lasten Gemeinde	CHF 7'000

2. Alternative Kostentragungsmodelle

Regierungsrat Peter Peyer als Vorsteher des Departements für Justiz, Sicherheit und Gesundheit (DJSG) hat zur Präsentation der mit der Teilrevision vorgeschlagenen Änderungen sowie zur Beantwortung von damit einhergehenden Fragen im Hinblick auf eine Vernehmlassung zu Informationsveranstaltungen in den Regionen des Kantons eingeladen. An diesen Informationsveranstaltungen, welche zwischen dem 7. und 21. Februar 2020 stattfanden, kamen Fragen zur alternativen Finanzierung der KESB-Massnahmen auf. Diese wurden in der Arbeitsgruppe bei der Ausarbeitung der Vorlage ebenfalls diskutiert. Aus den nachfolgend aufgeführten Gründen hat sich die Arbeitsgruppe letztlich für die eingangs vorgeschlagene Variante entschieden.

2.1. System MNA

Die Grundlage für die aktuelle Finanzierungslösung bei unbegleiteten Minderjährigen (Mineurs Non Accompagnés, MNA) findet sich in Artikel 5a des Gesetzes über die Unterstützung Bedürftiger (Kantonales Unterstützungsgesetz; BR 546.250):

Art. 5a
Unbegleitete Minderjährige

¹ *Der Kanton betreut und unterstützt unbegleitete Minderjährige bis zum Abschluss einer angemessenen Erstausbildung, längstens bis zum vollendeten 25. Lebensjahr.*

² *Er übernimmt für diese Personen auch die den Wohnsitze- gemeinden anfallenden Kosten von Massnahmen der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden sowie die durch die Führung einer Beistandschaft entstehenden Kosten.*

³ *Die durch Bundesbeiträge nicht gedeckten Kosten gemäss den Absätzen 1 und 2 werden auf die Gemeinden im Verhältnis der ständigen Wohnbevölkerung verteilt. Grundlage für die jährliche Verrechnung der Nettoaufwendungen bildet die vom Kanton geführte Kosten- und Leistungsrechnung des Vorjahrs.*

Die Botschaft zum kantonalen Unterstützungsgesetz führt aus, dass die Kostenverteilung gemäss Absatz 3 dieser Bestimmung im Verhältnis der ständigen Wohnbevölkerung basierend auf den Daten des Bundesamtes für Statistik erfolgt.⁴

Im Unterschied zu den KESB-Massnahmen von denen sämtliche Gemeinden betroffen sind oder sein können, waren für den Erlass dieser Bestimmung im kantonalen Unterstützungsgesetz die Transitzentren in Graubünden ursächlich mit denen sehr wenige Gemeinden konfrontiert waren.

⁴ Botschaft der Regierung an den Grossen Rat, Heft Nr. 3/2016-2017

Die Lösung würde zur Entstigmatisierung in kleineren Gemeinden beitragen. Allerdings wird damit das funktionierende System des kantonalen Finanzausgleichs ausgehebelt. Das war aus den obgenannten Gründen (einzelne betroffene Gemeinden) in der Regelung von Artikel 5a Absatz 3 des kantonalen Unterstützungsgesetzes legitim, erscheint aber für die Finanzierung von Kinderschutzmassnahmen nicht angebracht. Mit der Kostentragung in diesem Bereich können alle Gemeinden konfrontiert werden. Es ist über die Jahre mit einem Ausgleich über die Gemeinden zu rechnen. Ausserdem würde mit dieser Lösung dem Grundsatz bzw. finanzpolitischen Richtwert widersprochen, dass Lastenverschiebungen zwischen dem Kanton und den Gemeinden zu vermeiden sind.

2.2. Kostenübernahme durch den Kanton

Es wurde ausserdem darüber diskutiert, die Finanzierung von KESB-Massnahmen als kantonale Aufgabe zu bezeichnen. Diese Lösung würde ebenfalls eine Entstigmatisierung gewährleisten. Aber auch mit dieser Lösung würde dem Grundsatz bzw. finanzpolitischen Richtwert widersprochen, dass Lastenverschiebungen zwischen dem Kanton und den Gemeinden zu vermeiden sind. Ausserdem widerspräche die Übernahme der Kosten für KESB-Massnahmen durch den Kanton dem Subsidiaritätsprinzip. Der Auftrag Albertin betreffend Stärkung der Gemeinden in der Aprilsession 2015 hat die Regierung beauftragt, im Rahmen künftiger Gesetzgebungen dem Subsidiaritätsprinzip konsequenterweise höhere Beachtung zu schenken und in der Regel die Zuständigkeiten bei den Gemeinden zu belassen. Die Antwort der Regierung unterstreicht denn auch die Wichtigkeit des Subsidiaritätsprinzips in unserem föderalistischen System.

Anlässlich der Reform des Finanzausgleichs im Kanton Graubünden, die vom Bündner Stimmvolk am 28. September 2014 angenommen wurde, wurden die Finanzströme zwischen dem Kanton und den Gemeinden neu so geordnet, dass sie mit der gesetzlich festgelegten Aufgabenzuteilung und -verantwortung besser übereinstimmen. Dafür wurden insgesamt 18 Beiträge in Richtung Kanton verschoben und elf Beiträge in Richtung Gemeinden. Eine Verschiebung in Richtung Gemeinden hat dabei auch die Finanzierung der persönlichen Sozialhilfe beziehungsweise der Sozialdienste erfahren. Gemäss dem Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe im Kanton Graubünden (Sozialhilfegesetz; BR 546.100) sind die Gemeinden primär für die materielle und persönliche Sozialhilfe zuständig. Diese Kompetenzzuteilung knüpft am Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz an, wonach die Finanzierung und der Nutzen der Sozialdienste grundsätzlich am gleichen Ort anfallen sollen. Vgl. dazu Auftrag Degiacomi betreffend Organisation und Finanzierung der Sozialhilfe aus der Dezembersession 2019.

DEPARTEMENT FÜR JUSTIZ,
SICHERHEIT UND GESUNDHEIT
Aufsicht KESB

MLaw Regina Gasser