

Bericht

zum Postulat der SVP-Fraktion (Petra Simmen, Altdorf)

**über den Einbezug der Gemeinden bei Entscheidungen der Kindes- und
Erwachsenenschutzbehörde (KESB)**

24. März 2016

INHALTSVERZEICHNIS

1	Ausgangslage	3
2	Allgemeine Bemerkungen	3
3	Einbezug der Gemeinden bei Entscheidungen der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB).....	4
3.1	Rechtliche Bestimmungen zur Akteneinsicht und dem Beschwerderecht.....	4
3.2	Sachverhaltsabklärungen	4
3.3	Information der Gemeinden.....	5
3.4	Kosten– und Rechnungskontrolle.....	6
3.5	Anhörung der Gemeinden durch die KESB	6
3.6	Anpassung der Strukturen für eine Kostenoptimierung durch Umverteilung der Sozialhilfekosten.....	6
3.7	Zuständigkeits- und Organisationsordnung zwischen Gemeinden und Kanton sowie KESB und sozialen Diensten	7
3.8	Gespräche mit den Gemeinden.....	7
4	Fazit	8

1 Ausgangslage

Am 22. Oktober 2014 reichte Landrätin Petra Simmen, Altdorf, eine Motion für bereinigte Strukturen und mehr Einbezug der Gemeinden bei Entscheidungen der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) ein. Die Motionärin forderte vom Regierungsrat, verschiedene Bestimmungen zu erlassen, um die Effizienz und Zusammenarbeit zwischen der KESB und den Gemeinden zu verbessern. Begründet wurde dieses Anliegen damit, dass sich mit Einführung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts die Zuständigkeiten, die Verfahren und die Betreuung der betroffenen Personen wesentlich verändert hätten. Die Folgen dieser Veränderungen seien die Zunahme der Kosten, insbesondere für kindesschutzrechtliche Massnahmen. Ebenfalls habe die Bürokratie seither erheblich zugenommen. Die Aufsplitterung der Zuständigkeiten zwischen einer Behörde, die entscheide aber nicht betreue, einer Gemeinde, die nichts wissen dürfe, aber zahlen müsse, sei nicht zielführend und verschlechtere die Betreuung der betroffenen Personen zunehmend.

Mit der Motion wurden sieben Forderungen gestellt. Der Regierungsrat wurde konkret beauftragt, dem Landrat bzw. dem Volk einen Rechtserlass mit folgenden Bestimmungen vorzulegen:

1. Die Gemeinde soll vorgängig für Sachverhaltsabklärungen einbezogen werden.
2. Die Gemeinde ist zu informieren; ihr steht zudem das Akteneinsichtsrecht zu.
3. Gemeinden, die Kosten einer Kindesschutzmassnahme zu tragen haben, sind legitimiert, den Entscheid der KESB anzufechten.
4. Kosten- und Rechnungskontrolle öffentlich finanzierter KESB-Massnahmen muss ermöglicht und koordiniert werden.
5. Anpassung der Strukturen für eine Kostenoptimierung durch Umverteilung der Sozialhilfekosten. Denkbar wäre dies beispielsweise auch mittels Lastenausgleich zwischen den Gemeinden.
6. Zuständigkeit- und Organisationsordnung zwischen Gemeinden und Kanton soll geklärt werden.
7. Zuständigkeits- und Organisationsordnung zwischen der KESB und weiteren sozialen Diensten des Kantons Uri soll überprüft und klar definiert werden.

Der Regierungsrat erklärte sich in seiner Antwort vom 24. März 2015 bereit, die Motion als Postulat entgegenzunehmen, so dass er den Gegenstand des Vorstosses noch genauer prüfen, dem Rat darüber Bericht erstatten und zutreffendenfalls Antrag stellen oder eine Vorlage unterbreiten kann. Die Motion wurde entsprechend der Empfehlung des Regierungsrats am 15. April 2015 in ein Postulat umgewandelt und vom Landrat überwiesen.

Mit diesem Bericht soll einerseits auf die von der Postulantin gestellten Fragen eingegangen werden und andererseits aufgezeigt werden, welche Massnahmen getroffen wurden, um die Zusammenarbeit mit den Gemeinden und deren Einbezug zu verbessern.

2 Allgemeine Bemerkungen

Der Regierungsrat in Zusammenarbeit/Koordination mit der KESB und der Gesundheits-, Sozial- und Umweltdirektion (GSUD) hat den Handlungsbedarf bereits früh erkannt und Massnahmen zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen KESB und Gemeinden ergriffen. So hat er schon im Jahr 2012 ein Begleitgremium mit Vertretungen der Gemeinden, des Urner Gemeindeverbands und der KESB eingesetzt.

Dieses Gremium hat in neun Sitzungen in einer ersten Phase die Umsetzung des neuen Rechts und in einer zweiten Phase die Klärung der Schnittstellen zwischen der KESB und den Gemeinden thematisiert. Die Umsetzungsfragen und Schnittstellen konnten in der Zwischenzeit alle geklärt werden. Der Regierungsrat hat zudem durch diverse Änderungen des Reglements zum Gesetz über die Einführung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts (RB 9.2117) die Abläufe bei der Fachbehörde und den unterstützenden Diensten optimiert und durch den Erlass einer Weisung zum Einholen eines Amtsberichts bei den Gemeinden die Zusammenarbeit mit den Gemeinden auf eine formelle Grundlage gestellt. Zu einzelnen Punkten folgen unten zusätzliche Erläuterungen.

3 Einbezug der Gemeinden bei Entscheidungen der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB)

3.1 Rechtliche Bestimmungen zur Akteneinsicht und dem Beschwerderecht

Das Zivilgesetzbuch (ZGB; SR 210) enthält gesetzliche Bestimmungen, die den Einbezug der Gemeinden bei Entscheidungen der KESB einschränken. Die bundesrechtlichen Regelungen im ZGB sind grundsätzlich abschliessend, so dass gewisse Forderungen der Motion im kantonalen Recht nicht umgesetzt werden können.

Hinsichtlich der Forderungen, dass die Gemeinden ein Akteneinsichtsrecht und ein Beschwerderecht erhalten sollen, muss auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts hingewiesen werden. Das Bundesgericht hat mit Urteil 5A_9797/2013 vom 28. März 2014 die Beschwerdelegitimation der zahlungs-pflichtigen Gemeinde verneint. Das finanzielle Interesse der Gemeinde, die Kosten einer angeordneten Fremdplatzierung nicht übernehmen zu müssen, gelten laut Gericht nicht als rechtlich geschütztes Interesse im Sinne von Artikel 450 Absatz 2 Ziffer 3 ZGB. Die Gemeinden als öffentlich-rechtliche Körperschaft seien nicht unmittelbar von der angeordneten Massnahme betroffen. Sie können deshalb weder als nahestehende Person (Ziff. 2) noch als am Verfahren beteiligte Person (Ziff. 1) gelten. Das Bundesgericht verneinte auch die in diesem Verfahren geltend gemachte Verletzung der Gemeindeautonomie. Da die bundesrechtlichen Regelungen im ZGB grundsätzlich abschliessend sind, bleibt für eine (ergänzende oder auslegende) Regelung im kantonalen Recht kein Raum. Das ist so hinzunehmen.

Das Akteneinsichtsrecht ist ebenfalls im Bundesrecht geregelt (Art. 449b ZGB). Die KESB ist zudem an das Amtsgeheimnis gebunden, das nur unter besonderen Voraussetzungen durchbrochen werden kann (Art. 451 Abs. 1 ZGB). Zwar hat sich das Bundesgericht dazu nicht geäussert, doch ist bezüglich Akteneinsichtsrecht davon auszugehen, dass nicht zur Beschwerde legitimierte bzw. unbeteiligte Dritte keinen Anspruch auf ein umfassendes Akteneinsichtsrecht haben. Im Rahmen der Sachverhaltsabklärung gemäss Artikel 446 ZGB und der Anhörung bei Massnahmen, die erhebliche Kostenfolgen nach sich ziehen, erscheint aber der Einbezug der Gemeinden zulässig.

3.2 Sachverhaltsabklärungen

Erste Erfahrungen mit dem neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrecht zeigten, dass gemäss Einschätzung der Gemeinden insbesondere der ungenügende Einbezug der Gemeinden zu unnötigen Schwierigkeiten, Missverständnissen und einer Misstimmung geführt habe. Deshalb erliess die

GSUD im Auftrag des Regierungsrats am 20. April 2015 eine Weisung, wonach die KESB verpflichtet wird, in allen rechtshängigen Verfahren zwecks Prüfung einer behördlichen Massnahmen bei der Wohngemeinde einen Amtsbericht einzuholen.

Seit dem 1. Mai 2015 holt die KESB konsequent bei jedem Verfahren, bei dem sie erstmals Massnahmen des Kindes- bzw. Erwachsenenschutzes prüft, bei den Gemeinden einen Amtsbericht ein. Mit diesem Amtsbericht werden bei den Gemeinden folgende Punkte erfragt:

- Ist die Gemeinde im Besitz von Akten betreffend vormundschaftlichen Verfahren/Massnahmen, die vor 2012 abgeschlossen wurden.
- Hat die Gemeinde Kenntnisse über das soziale Umfeld.
- Werden die betroffenen Personen von der Gemeinde oder anderen Stellen mit Sozialhilfe, Alimentenbevorschussung, Ergänzungsleistungen usw. unterstützt.
- Gibt es weitere sachdienliche Bemerkungen.

Bis Mitte Februar 2016 wurden bei den Gemeinden 67 Amtsberichte eingefordert, die alle beantwortet wurden. In einigen Fällen konnten sachdienliche Informationen beschafft und hilfreiche Vorakten beigebracht werden.

3.3 Information der Gemeinden

Gemäss Artikel 6b Absatz 1 des Reglements zum Gesetz über die Einführung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts teilt die KESB den Gemeinden alle massgeblichen Entscheide, die sie zur Nachführung der kantonalen Datenplattform benötigen, mit. Dies sind insbesondere folgende Mitteilungen:

- Erklärung über die gemeinsame elterliche Sorge an die Einwohnergemeinde des Kindes und an die Einwohnergemeinde des im Kanton Uri wohnhaften Elternteils;
- angeordnete Erteilung, Entzug und Abänderung der elterlichen Sorge durch die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde an die Einwohnergemeinde des Kindes und des im Kanton Uri wohnhaften Elternteils;
- zugestellte Gerichtsentscheide über Erteilung, Entzug und Anpassung der elterlichen Sorge;
- Errichtung und Aufhebung von Vormundschaften Minderjähriger an die Einwohnergemeinde des Kindes und der Einwohnergemeinde der im Kanton Uri wohnhaften Eltern;
- vom Zivilstandsamt zugestellte Kindesanerkennung an die Einwohnergemeinde des Kindes und Einwohnergemeinde der im Kanton Uri wohnhaften Eltern;
- Entziehung der elterlichen Obhut;
- Einschränkung der Handlungsfähigkeit bezüglich Ausweiserstellung (ID/Pass) und bezüglich An- und Abmeldung sowie Melderecht zur Ausstellung von Dokumenten.

Auf Anfrage teilt die KESB der Einwohnergemeinde die zur Ausstellung des Handlungsfähigkeitszeugnisses notwendige Information über die Handlungsfähigkeit mit.

Zusätzlich zu diesen vom Gesetz vorgegebene Informationspflichten der KESB fanden seit dem Arbeitsbeginn der neuen Behörde im September 2012 bis Ende 2015 total 21 Treffen oder Informationsveranstaltungen statt, an denen die Vertreter Gemeindebehörden oder Sozialdienste beteiligt waren. Bei diesen Treffen und Informationsveranstaltungen wurden u.a. Informationen über

das neue Kindes- und Erwachsenenschutzgesetz abgegeben, die Dossierübergabe von den Gemeinden zur KESB vollzogen, Einzelfallbesprechungen durchgeführt oder Finanzierungsfragen geklärt.

3.4 Kosten- und Rechnungskontrolle

Bei den von den Gemeinden zu tragenden Kosten handelt es sich um Sozialhilfekosten. Diese Kosten sind in den einzelnen Gemeinderechnungen ersichtlich. Die Gemeinden haben somit genaue Kenntnisse über die Kosten der KESB-Massnahmen. Um die Übersicht der Kosten zu verbessern, werden neu bei den alljährlich durch das Amt für Soziales bei den Gemeinden erhobenen Daten über die wirtschaftliche Hilfe, die Kosten für die durch die KESB angeordneten oder durch die Gemeinden freiwillig indizierten Massnahmen detailliert erhoben. Somit kann die Kostentransparenz wesentlich verbessert werden.

3.5 Anhörung der Gemeinden durch die KESB

Gemäss Artikel 6 Absatz 2 EG/KESR hat die KESB bei Massnahmen, die erhebliche Kosten zur Folge haben, die Unterstützungsgemeinde vorgängig anzuhören. Seit Anbeginn 2013 wurden lückenlos 24 Anhörungen durchgeführt. Die Anhörung erfolgt in der Regel schriftlich. Eine von der Gemeinde ernannte Kontaktperson steht der KESB telefonisch zur Verfügung. Dadurch wird sichergestellt, dass die Gemeinden umgehend über die für sie anfallenden Kosten informiert sind. Zudem erhält die kostenpflichtige Gemeinde eine Mitteilung (Auszug aus dem Dispositiv) über die Massnahme und die voraussichtlich zu erwartenden Kosten.

Zur finanzielle Schwelle von nicht kostenintensiven zu kostenintensiven Massnahmen wurde ein enger Austausch mit den Gemeinden geführt. So wurde diese Fachfrage im Begleitgremium diskutiert und die Gemeinden wurden zu einer Vernehmlassung eingeladen. Um Rechtssicherheit zu schaffen, hat die KESB, als zuständiges Organ, nach sorgfältiger Abwägung der unterschiedlichen Interessen, die finanzielle Schwelle von nicht kostenintensiven zu kostenintensiven Massnahmen auf 3'000 Franken pro Monat festgelegt und den Gemeinden kommuniziert.

3.6 Anpassung der Strukturen für eine Kostenoptimierung durch Umverteilung der Sozialhilfekosten

Mit der Motion vom 23. Oktober 2013 zur Anpassung der Verordnung über das sonderpädagogische Angebot im Kanton Uri verlangt Landrat Toni Epp, Silenen, dass der Kanton 50 Prozent der Kosten für sonderpädagogische Massnahmen übernimmt, wie dies vor der Einführung des geltenden Kindes- und Erwachsenenschutzrechts der Fall war. Der Landrat erklärte die Motion am 19. Februar 2014 als erheblich. Eine Arbeitsgruppe hat nun Vorschläge zur künftigen Finanzierung aller sonderpädagogischen Massnahmen (auch der durch die KESB angeordneten) erarbeitet und eine Änderung der Verordnung über die sonderpädagogischen Angebote (Neuregelung der Finanzierung) vorgeschlagen. Der Bericht und Antrag des Regierungsrats wurde dem Landrat anlässlich der Session vom 16. März 2016 zur Beratung und Beschlussfassung unterbreitet.

Die vom Landrat beschlossene Änderung hat zur Folge, dass der Kanton wie bisher die heilpädagogische Früherziehung, Logopädie, Psychomotorik und die Beratung finanziert. Er finanziert zudem Transport, ambulante Unterstützung durch ausserkantonale Spezialinstitutionen, Sonderschulen und Heime und zwar unabhängig davon, ob es sich um eine Invalidität im Sinne von

Artikel 8 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG; SR 830.1) handelt oder nicht.

Die Gemeinden beteiligen sich an den Kosten einer Einweisung in eine Sonderschule oder ein Heim mit einem fixen Beitrag pro Fall und Jahr ihrer Gemeinde, und zwar unabhängig davon, ob es sich um einen «Invaliditätsfall» oder einen «Nicht-Invaliditätsfall» handelt.

Zudem tragen die Gemeinden neu die Kosten der integrativen Sonderschulung, die bisher durch den Kanton finanziert wurde.

Für die einzelnen Gemeinden ergeben sich Minder- und Mehrbelastungen. Die Unterschiede bezüglich der finanziellen Auswirkungen lassen sich durch die heutige Belastung durch Einzelfälle und durch die Übernahme der Kosten der integrativen Sonderschulung erklären.

Vergleicht man das Jahr 2013 mit dem Jahr 2014, zeigt sich deutlich, dass die jährlichen Schwankungen für die einzelnen Gemeinden deutlich verringert werden und somit die Kosten für die Gemeinden zukünftig besser planbar sind.

Im Übrigen werden den Gemeinden schon heute die entstandenen Kosten im Rahmen des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden (FiLaG; RB 3.2131) über den Sozialhilfeausgleich ausgeglichen.

3.7 Zuständigkeits- und Organisationsordnung zwischen Gemeinden und Kanton sowie KESB und sozialen Diensten

Beim Kindes- und Erwachsenenschutzrecht handelt es sich um ein Bundesgesetz, das bezüglich Zuständigkeit und Organisation klare Vorgaben macht. Dies hat der Kanton Uri in seiner Gesetzgebung berücksichtigt. Deshalb sieht der Regierungsrat in diesem Bereich auch keinen Klärungs- und Handlungsbedarf.

3.8 Gespräche mit den Gemeinden

Die KESB ist aus den Erfahrungen der letzten Jahre zum Schluss gekommen, dass es neben dem Kontakt zu den Gemeinden in der Einzelfallarbeit zusätzlich einen allgemeinen, standardisierten Dialog mit den einzelnen Gemeinden braucht. In diesem Jahr werden sämtliche Gemeinden von zwei Mitarbeitenden (Behördenmitglieder, Leiter UD) für einen direkten Erfahrungsaustausch besucht. Diese Gespräche laufen bereits und werden voraussichtlich Ende April 2016 abgeschlossen sein. Für 2017 hat die KESB vorgesehen, diesen direkten Dialog und Austausch - der für die Klärung offener Fragen gemäss den bisher gemachten Erfahrungen von beiden Seiten als hilfreich, effektiv und effizient wahrgenommen wird - in geeigneter Weise fortzuführen.

4 Fazit

Zusätzlich zum verbesserten Einbezug der Gemeinden bei der Sachverhaltsabklärung (Amtsbericht, siehe Ziff. 3.2) und der Anhörung der Gemeinden (siehe Ziff. 3.5) seitens der Fachbehörde hat der Regierungsrat 27 Massnahmen zur Optimierung Betriebsabläufe beschlossen, die in einem externen Bericht vom 8. September 2014 empfohlen wurden. Inzwischen konnten alle Massnahmen durch die

KESB umgesetzt werden, und der Regierungsrat hat den entsprechenden Schlussberichts vom 7. Dezember 2015 in zustimmendem Sinne zur Kenntnis genommen. Sowohl die Gesundheits-, Sozial- und Umweltkommission wie auch die Staatspolitische Kommission des Landrats wurden mit dem Abschlussbericht bedient.

All diese getroffenen Massnahmen leisten einen wichtigen Beitrag zur Optimierung der Organisation und Abläufe sowie zu einer verbesserten Zusammenarbeit zwischen der KESB und den Gemeinden. Es bleibt jedoch eine permanente Aufgabe der KESB, mit Blick auf das Wohl der betroffenen Personen, die Zusammenarbeit mit ihren vielzähligen Schnittstellenpartnern (Gemeinden, Fachstellen, Institutionen usw.) zu pflegen und im Kontext der gesetzlichen Rahmenbedingungen stets optimieren.