

Vorlage an den Landrat

Bericht zum Postulat 2019/113 «Fürsorgerische Unterbringung» 2019/113

vom 2. Mai 2023

1. Text des Postulats

Am 17. Januar 2019 reichte Andi Trüssel die Motion 2019/113 «Fürsorgerische Unterbringung» ein, welches vom Landrat am 29. August 2019 mit folgendem Wortlaut als Postulat überwiesen wurde:

Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden KESB sind für die Anordnung von fürsorgerischen Unterbringungen (FU) zuständig (meistens Einweisung gegen den Willen in die Kantonale Psychiatrische Klinik). Dabei hat es in der letzten Zeit ab und zu Fälle gegeben, wo eine Person aufgrund ihrer psychischen Erkrankung ein spezielles Sicherheitssetting benötigte. Die Kosten dieses Settings werden gemäss Tarpsy nicht von der Krankenkasse übernommen, dies im Gegensatz zu den übrigen Kosten des Aufenthaltes. Da die speziellen Sicherheitskosten unmittelbar durch die psychische Erkrankung verursacht werden, ist es nicht nachvollziehbar, dass diese Krankheitskosten nicht analog zu den übrigen Kosten abgerechnet werden können. Der Herzschrittmacher wird ja auch als Folge der Herzkrankheit vom Tarmed abgedeckt. Dies hat zur Folge, dass die betroffene Person, diese speziellen Behandlungs-, resp. Sicherheitskosten selber tragen muss. Sollte sie nicht dazu in der Lage sein, was meistens der Fall ist, so werden diese Kosten der Wohnsitzgemeinde als Massnahmekosten, überbunden. Angesichts dieser unbefriedigenden und nicht nachvollziehbarer Kostenregelung schlage ich folgende Ergänzung im EG ZGB vor (kursiv):

§83 Abs. 2 EG ZGB: "Die Kosten des Aufenthaltes in der Einrichtung im Rahmen des Vollzugs der fürsorgerischen Unterbringung gehen unter Vorbehalt der Absätze 3 und 4 zu Lasten der betroffenen Person, sofern sie nicht durch Dritte übernommen werden. In Fällen, in welchen ausserordentliche Kosten für die Gewährleistung der Sicherheit während des Aufenthaltes in der Einrichtung anfallen, werden diese vom Kanton übernommen."

Eventualiter wäre auch zu überlegen, ob man anstatt mit einer Änderung des EG ZGB, welche beim Kanton wohl auf wenig Gegenliebe stossen wird, mit der Ergänzung des Tarpsy betr. Sicherheitskosten bei psychischen Krankheiten nicht einfacher zum Ziel kommen würde. Dies würde uns auch systemgerechter erscheinen (vgl. Herzschrittmacher und Tarmed).

Allgemein möchte ich darauf hinweisen, dass es sich nicht um eine grosse Anzahl solcher Fälle handelt, dass diese aber immer wieder vorkommen. Bei der notfallmässigen Einweisung einer psychisch kranken Person mit entsprechendem Aggressionspotential kann es dann aber nicht Aufgabe der KESB sein, jedes Mal unter grossem Zeitdruck und allgemeiner Hektik die Kostenfrage immer wieder neu aufrollen zu müssen

2. Stellungnahme des Regierungsrats

2.1. Ausgangslage

Für die Bestimmung der Frage, wer die Kosten zu tragen hat, welche im Rahmen einer fürsorgerischen Unterbringung (FU) anfallen, ist das kantonale Recht massgeblich. Die kantonalen Regelungen über die fürsorgerische Unterbringung sind in den §§ 78 ff. EG ZGB verankert. Laut § 83 Abs. 2 EG ZGB gehen die Kosten des Aufenthalts in der Einrichtung im Rahmen des Vollzugs der fürsorgerischen Unterbringung (FU), wozu grundsätzlich auch die Kosten für die damit zusammenhängenden Sicherheitsmassnahmen gehören, zulasten der betroffenen Person, sofern sie nicht durch Dritte übernommen werden. Damit ergibt sich im Sinne eines allgemeinen Grundsatzes, dass die im Rahmen einer fürsorgerischen Unterbringung anfallenden Kosten von Gesetzes wegen primär von der betroffenen Person getragen werden müssen, es sei denn, die Kosten würden von Dritten übernommen. Für den «normalen» Vollzug in einer psychiatrischen Klinik werden die Kosten durch die Krankenkasse der betroffenen Person getragen. Kommt es jedoch zu einer Unterbringung in einer forensisch-psychiatrischen Klinik mit einem entsprechenden Sicherheitssetting, so fallen neben den Behandlungskosten nach dem Krankenversicherungsgesetz (KVG) allenfalls zusätzlich Kosten für ein individuelles Sicherheitssetting an. Die Sicherheitskosten stellen keine Behandlungskosten nach KVG dar und werden daher von den forensisch-psychiatrischen Kliniken separat und zusätzlich zu den KVG-Tarifen in Rechnung gestellt. Die Kosten werden durch bauliche, organisatorische und personelle Massnahmen verursacht, welche aufgrund der hohen Selbst- und Fremdgefährdung der betroffenen Person ergriffen werden müssen. Nach Auffassung des Kantons sind diese Kosten, sofern die betroffene Person diese nicht selbst tragen kann, durch die für die KESB und deren Kosten zuständigen Einwohnergemeinden zu tragen (vgl. § 60 Abs. 1 EG-ZGB). Diese Auffassung wird gestützt auf den in der Kantonsverfassung verankerten Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz (§ 47a KV).

Diese Haltung hat der Regierungsrat bereits in seiner Stellungnahme zum Vorstoss vom 30. April 2019 dargelegt. Er hat weiter erläutert, dass er bereit ist, die Kostenverteilung der Sicherheitskosten bei FU und die notwendigerweise damit einhergehende Kompetenzverteilung bei der Anordnung von FU nochmals im Rahmen eines Postulats zu prüfen. Diesem Antrag ist der Landrat am 29. August 2019 mit grosser Mehrheit gefolgt und hat die Motion als Postulat überwiesen.

Der Regierungsrat hat in seiner Stellungnahme vom 20. April 2019 zudem bereits erläutert, dass die Eventualforderung des Postulats nach Ergänzung des Tarifstruktur-Vertrags TARPSY um die Sicherheitskosten bei FU nicht umsetzbar ist. Dies, da der Kanton an der Ausarbeitung nicht direkt beteiligt ist und folglich die Chancen der Umsetzung dieser Forderung als unrealistisch einzustufen sind. Die Umsetzung dieser Eventualforderung wurde entsprechend nicht mehr weiterverfolgt.

2.2. Teilrevision EG-ZGB

In der Folge hat die zuständige Sicherheitsdirektion ein Projekt für eine Teilrevision des Gesetzes über die Einführung des Zivilgesetzbuches (EG-ZGB, SR 211) initiiert. Nebst der Forderung des Postulats nach Neuregelung der Sicherheitskosten bei FU wurde im Rahmen der Projektarbeiten auch weiterer Bereinigungs- und Anpassungsbedarf am EG-ZGB erhoben und diskutiert. Die Arbeiten führten zu einer Landratsvorlage, welche vom 22. Juni 2021 bis am 23. September 2021 in der Vernehmlassung war.

An der Ausarbeitung der Vorlage beteiligt waren nebst einer Vertretung der kantonalen Verwaltung Vertretende der Gemeinden sowie der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB). Bereits in der Arbeitsgruppe wurde das Thema der Übernahme der Sicherheitskosten bei FU kontrovers diskutiert, während die übrigen Revisionsvorschläge unbestritten blieben. Nebst den Sicherheitskosten bestehen weitere Problematiken, welche die KESB und das EG-ZGB betreffen und mit der Vorlage vom Juni 2021 noch nicht gelöst werden können. Es handelt sich insbesondere um die Fragen der Haftung resp. des Regresses.

Bezüglich der Übernahme der Sicherheitskosten bei FU lehnten die Vertreter der Gemeinden Lösungen ab, welche die Übernahme der Kosten durch die Gemeinden vorsahen. Dabei wurde insbesondere dahingehend argumentiert, dass im Bereich der FU mit Sicherheitskosten das Angebot (Kliniken) durch den Kanton gesteuert wird, den Gemeinden bezüglich KESB-Massnahmen kein Entscheidungsspielraum zukomme und die Gewährung von «Sicherheit» eine Kantonsaufgabe sei.

Der Regierungsrat ist im Gegensatz dazu der Ansicht, dass die KESB eine kommunale Behörde ist, welche den Entscheid für eine FU trifft, und daher auch nach Massgabe der fiskalischen Äquivalenz anfallende Kosten, welche nicht von den betroffenen Personen oder von Dritten übernommen werden, zu tragen hat. Dass das Angebot an Kliniken vom Kanton gesteuert wird, ist dabei unerheblich, fallen doch zusätzliche Sicherheitskosten sowohl bei der Unterbringung in inner- wie auch ausserkantonalen Kliniken an. Vorliegend geht es zudem nicht um die Gewährung von Sicherheit im Sinne des Polizeigesetzes, sondern um Sicherheitsmassnahmen, welche dem Einzelfallsetting Rechnung tragen und notwendigerweise mit der Anordnung der FU zusammenhängen.

Bei der seinerzeitigen Regelung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts haben sich die Gemeinden explizit gegen eine kantonale Trägerschaft ausgesprochen, was in der seinerzeitigen Vorlage dann auch berücksichtigt worden war. Auch der Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz (§ 47a KV) spricht für eine Kostentragung durch die Gemeinden, da die KESB als Gemeindebehörden einen FU anordnen. Der Kanton leistet zudem bereits einen Beitrag an die Gesamtkosten (Kantonsanteil gemäss Art. 49a KVG).

In der erwähnten Landratsvorlage wurde im Sinne eines Entgegenkommens zur Regelung der Sicherheitskosten bei FU vorgeschlagen, dass der Kanton den administrativen Aufwand zur Verhandlung der Leistungsvereinbarung, zur Kostengutsprache, zur Verlegung der Kosten auf pflichtige Dritte und gegebenenfalls zum Eintreiben der Rückvergütung durch die betroffene Person trägt. Die Gemeinden hätten denjenigen Teil der effektiven Sicherheitskosten tragen müssen, welcher nicht durch die betroffene Person selbst bezahlt worden wäre. Dies auch unter Berücksichtigung der Tatsache, dass derartige Fälle nur selten vorkommen und somit die administrative Abwicklung an einer zentralen Stelle effizienter erfolgen kann.

Der Vorteil einer solchen Regelung wäre gewesen, dass im Rahmen der Verhandlungen über die Leistungsvereinbarungen die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für eine Aufnahme in eine forensisch-psychiatrische Klinik vorgängig auf übergeordneter Ebene hätten geklärt werden können. Mit dem Abschluss von Leistungsvereinbarungen wären die Kostenfolgen zudem bereits verbindlich geklärt gewesen, bevor man notfallmässig eine Person einweisen muss.

Von den Gemeindevertretenden wurde die skizzierte Lösung bereits in der Arbeitsgruppe abgelehnt, da die Übernahme der Sicherheitskosten gemäss oben dargestellten Argumenten nicht als Aufgabe der Gemeinde betrachtet wurde. Im Gegensatz dazu sieht der Kanton aufgrund der fehlenden Rechtsgrundlage und der obigen weiteren Ausführungen keine Möglichkeit, die Sicherheitskosten bei FU vollständig durch den Kanton zu übernehmen.

Der Kompromissvorschlag wurde denn auch in der Vernehmlassung der LRV zur Teilrevision des EG-ZGB kontrovers aufgenommen. Die Parteien CVP, EVP, Grüne, SVP und der VBLG sowie die Gemeinden Hersberg, Pfeffingen, Bretzwil, Waldenburg, Hölstein, Therwil, Brislach, Bubendorf, Ettingen, Binningen, Allschwil, Bennwill, Biel-Benken, Gelterkinden, Oberwil, Lausen, Nenzlingen, Arisdorf, Titterten, Arboldswil und Pratteln haben ihn abgelehnt.

2.3. Fazit

Die Forderung des Postulats nach Übernahme der Sicherheitskosten bei FU durch den Kanton lässt sich aus rechtlichen und fiskalischen Überlegungen nicht umsetzen. Die Forderung steht im Widerspruch zum Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz und die gesetzlichen Grundlagen sehen

die KESB als Behörde der Gemeinden, welche grundsätzlich auch die mit dieser Aufgabe anfallende Kosten zu tragen haben. Aufgrund der Resultate der Vernehmlassung zum EG-ZGB wurde klar, dass auch der skizzierte Kompromissvorschlag chancenlos ist. Der Regierungsrat beantragt dementsprechend, das Postulat als geprüft abzuschreiben.

3. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, das Postulat 2019/113 «Fürsorgerische Unterbringung» abzuschreiben.

Liestal, 2. Mai 2023

Im Namen des Regierungsrats

Die Präsidentin:

Kathrin Schweizer

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich