

Kindesschutz. Art. 276 Abs. 1 und 293 Abs. 1 ZGB. Art. 18 Abs. 2 EG/KESR. Art. 9 f., Art. 10 Abs. 3 Verordnung über das sonderpädagogische Angebot im Kanton Uri. Kostentragung. Verwaltungsrechtliche Klage. In casu verlangte die Einwohnergemeinde Andermatt gestützt auf die Verordnung über das sonderpädagogische Angebot im Kanton Uri, dass der Kanton die Kosten einer kindeschutzrechtlichen Unterbringung zu übernehmen habe, da die Einweisung gestützt auf die Invaliderität der Kinder erfolgt sei. Der Kanton war dagegen nur bereit, die Kosten des Sonderschulunterrichts zu übernehmen, nicht aber die Kosten der heiminternen Unterbringung. Die Kosten von Kindesschutzmassnahmen gehören zum Unterhalt der Kinder und sind von den Eltern zu tragen. Sind diese nicht in der Lage, die Kosten zu übernehmen, bestimmt das kantonale öffentliche Recht, wer für die Kosten aufzukommen hat. Im Kanton Uri regelt dies das EG/KESR. Die Verordnung über das sonderpädagogische Angebot im Kanton Uri ist nicht die einschlägige gesetzliche Grundlage hinsichtlich der Kostentragung von Kindesschutzmassnahmen. Im EG/KESR findet sich keine Grundlage für die Kostentragung durch den Kanton. Abweisung der Klage.

Obergericht, 22. Januar 2016, OG V 14 82

Aus den Erwägungen:

1. a) Das Obergericht beurteilt auf verwaltungsrechtliche Klage hin als einzige Instanz vermögensrechtliche Streitigkeiten zwischen Gemeinwesen, soweit sie sich auf öffentliches Recht stützen und die Gesetzgebung nicht eine andere Behörde als erste Instanz bezeichnet (Art. 66 lit. c VRPV). Die verwaltungsrechtliche Klage ist das förmliche Rechtsmittel, mit dem eine verwaltungsrechtliche Streitigkeit bei einem Verwaltungsgericht anhängig gemacht wird, ohne dass vorher eine Verfügung oder ein Entscheid ergangen ist (sogenannte ursprüngliche Verwaltungsrechtspflege; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich 2010, Rz. 1986 ff.).

b) Vorliegend streiten sich die Klägerin und der Beklagte über die Tragung der Kosten behördlicher Massnahmen. Dabei handelt es sich um eine vermögensrechtliche Streitigkeit gestützt auf öffentliches Recht. Die Klägerin ist gestützt auf Art. 64 Abs. 1 lit. a i.V.m. Art. 65 Verfassung des Kantons Uri (RB 1.1101) eine selbstständige Körperschaft des öffentlichen Rechts. Gleiches gilt hinsichtlich der rechtlichen Qualifikation als öffentlichrechtliche Körperschaft für den Beklagten (Häfelin/Haller/Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. Aufl. Zürich 2008, Rz. 944), womit sich zwei Gemeinwesen als Parteien gegenüberstehen. Es steht damit der Rechtsweg der verwaltungsrechtlichen Klage offen, weshalb die Eingabe der Klägerin vom 28. November 2014 in Anwendung von Art. 5 Abs. 2 VRPV weitergeleitet und alsdann als verwaltungsrechtliche Klage vom Obergericht des Kantons Uri entgegengenommen wurde. Zuständig für die Behandlung der Klage ist das Obergericht des Kantons Uri (Verwaltungsrechtliche Abteilung).

c) Die Klageschrift muss einen Antrag und eine Begründung enthalten (Art. 69 Abs. 1 VRPV). In ihrer Eingabe vom 28. November 2014 – damals noch als Verwaltungsbeschwerde bezeichnet – beantragte die Klägerin, der Beklagte habe die Kosten der sonderpädagogischen Massnahmen von Y und Q, (nachfolgend: Kinder) vollumfänglich zu tragen. Das Obergericht nahm diese Eingabe als Feststellungsklage entgegen (vergleiche Bst. D. hievon), wogegen die Klägerin in ihrer Stellungnahme vom 13. September 2015 opponierte. Sie ist der Ansicht, es werde über die blosser Feststellung der Leistungspflicht hinaus die Verpflichtung zur Tragung der Kosten durch den Beklagten beantragt (Ziff. 1). Der Klägerin ist entgegenzuhalten, dass ein Leistungsbegehren zu beziffern wäre. Im

vorliegenden Fall ist aufgrund der Tatsache, dass die angeordneten Massnahmen unbefristet sind, eine abschliessende Bezifferung nicht möglich, weshalb letztlich nur – aber immerhin – die grundsätzliche Feststellung der Kostenpflicht möglich ist. Wie es sich mit der Frage des Sinngehalts der gestellten Rechtsbegehren verhält, kann indes letztlich offen bleiben, da die Klage – wie in den nachfolgenden Erwägungen zu zeigen sein wird – ohnehin abzuweisen ist.

d) Nachdem keine Unzulässigkeitsgründe gemäss Art. 67 VRPV vorliegen und die verwaltungsrechtliche Klage infolge Fehlens eines Anfechtungsobjekts naturgemäss an keine Rechtsmittelfrist gebunden ist, ist auf die Klage einzutreten.

e) Das Obergericht würdigt die Anträge der Beteiligten in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht frei (Art. 72 Abs. 1 VRPV). Es darf dem Kläger unter Vorbehalt abweichender Bestimmungen des Bundesrechts und des kantonalen Rechts weder mehr noch anderes zusprechen, als er selbst verlangt, noch weniger, als der Beklagte anerkannt hat (Art. 72 Abs. 2 VRPV).

2. Strittig und zu prüfen ist im vorliegenden Fall, ob den Beklagten über die anerkannte Leistung im Betrag von Fr. 136'510.-- an den jährlichen Gesamtkosten der Unterbringung im Heilpädagogischen Zentrum Hohenrain (nachfolgend: Zentrum) eine darüber hinaus gehende, vollumfängliche Leistungspflicht trifft (vergleiche Bst. B. hievor). Die anerkannte Leistung und insbesondere deren Rechtmässigkeit bildet dagegen nicht Streitgegenstand (vergleiche E. 1e hievor).

a) Die Klägerin bringt diesbezüglich im Wesentlichen vor, es sei zweifelsohne erstellt, dass die Kinder seit ihrer Geburt in ihrer körperlichen, geistigen und psychischen Gesundheit derart beeinträchtigt sind, dass voraussichtlich eine bleibende oder längere Zeit dauernde ganze oder teilweise Erwerbsunfähigkeit daraus resultieren werde (Klage vom 28.11.2014, S. 5 Ziff. 11). Die von der KESB verfügte Unterbringung im Zentrum sei durch diese Invalidität und der damit verbundenen besonderen Bedürfnisse der Kinder bei Pflege und Betreuung begründet. Die KESB habe deshalb eine heilpädagogische Schule mit Internat als am besten geeignet beurteilt und infolge Fehlens einer kantonalen eine ausserkantonale Unterbringung verfügt. Damit sei die Unterbringung der Kinder im Zentrum klar aufgrund ihrer Invalidität im Sinne von Art. 8 ATSG erfolgt, was eine Kostentragung des Kantons zur Folge habe (Klage a.a.O., S. 4 f. Ziff. 9 f.).

b) Der Beklagte führt dagegen aus, es sei vor einer Einweisung in eine Sonderschule oder ein Heim immer zuerst zu prüfen, ob eine integrative Beschulung vor Ort möglich sei (Integration behinderter Kinder in die Regelschule). Diese Prüfung sei auch im vorliegenden Fall erfolgt. Aufgrund des Ergebnisses dieser Prüfung sei in den Fällen beider Kinder eine integrative Sonderschulung erfolgt, wobei die Situation – wie auch im vorliegenden Fall – jährlich überprüft werde. Aus schulischer Sicht hätten keine Anzeichen gegen eine Weiterführung der integrativen Sonderschulung gesprochen (Stellungnahme des Beklagten vom 05.08.2015, S. 2 Abs. 1). In der Folge habe die KESB aufgrund eines Gutachtens die Kinder in eine Institution mit heiminterner Sonderschulung eingewiesen. Diese Einweisung sei unter Entzug der elterlichen Obhut als Kinderschutzmassnahme erfolgt (Stellungnahme a.a.O., S. 2 Abs. 2). Die Einweisung in ein Internat sei aufgrund der familiären Situation und nicht aufgrund der Invalidität der Kinder erfolgt. Ohne die schwierige familiäre Situation wäre eine integrative Sonderschulung weiterhin möglich gewesen (Stellungnahme a.a.O., S. 2 Abs. 3).

3. a) Art. 20 Abs. 1 Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG [SR 151.3]) verpflichtet die Kantone, dafür zu sorgen, dass behinderte Kinder und Jugendliche eine Grundschulung erhalten, die ihren besonderen Bedürfnissen angepasst ist (vergleiche hierzu: Botschaft des Bundesrates zur Volksinitiative „Gleiche Rechte für Behinderte“ und

zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen vom 11.12.2000, BBl 2001 S. 1775). Dabei fördern die Kantone, soweit dies möglich ist und dem Wohl des behinderten Kindes oder Jugendlichen dient, mit entsprechenden Schulungsformen die Integration behinderter Kinder und Jugendlicher in die Regelschule (Art. 20 Abs. 2 BehiG). Die rechtlichen Grundlagen für die Beschulung von behinderten Kindern und Jugendlichen im Kanton Uri bilden im Wesentlichen das Gesetz über Schule und Bildung (Schulgesetz, RB 10.1111), die Verordnung über das sonderpädagogische Angebot im Kanton Uri (RB 10.1611, nachfolgend: Verordnung) sowie die Richtlinien zur Sonderpädagogik von Kindern und Jugendlichen von 0 bis 20 Jahren (nachfolgend: Richtlinien). Letztere regeln insbesondere das Verfahren für die Abklärung und die Zuweisung der Schülerinnen und Schüler zum sonderpädagogischen Angebot (Art. 1 Abs. 1 lit. a Richtlinien).

b) Anspruch auf ein sonderpädagogisches Angebot haben Kinder, die behindert oder in ihrem Verhalten beeinträchtigt sind und deswegen in der obligatorischen Volksschule nicht unterrichtet werden können und Schüler bei denen sich körperliche, geistige oder psychische Defizite zeigen, sodass sie an der Volksschule nicht genügend gefördert werden können (Art. 2 Abs. 1 Verordnung i.V.m. Art. 12 Abs. 1 und Art. 27 Schulgesetz). Nach Art. 3 Verordnung umfasst das sonderpädagogische Angebot unter anderem neben ergänzenden individuellen Massnahmen bei der Schulung in der Regelklasse (lit. e) auch den Sonderschulunterricht in Sonderschulen (lit. f) sowie die teilstationäre oder stationäre Unterbringung in Heimen (lit. g). Das Zuweisungsverfahren für den Unterricht in Sonderschulen und Heimen ist in Art. 23 Richtlinien geregelt. So können Kinder und Jugendliche mit Behinderungen durch Erziehungsberechtigte sowie mit deren Einverständnis auch durch Ärztinnen und Ärzte, medizinische und therapeutische Fachstellen sowie Schulen zur Abklärung beim Schulpsychologischen Dienst angemeldet werden (Art. 23 Abs. 1 Richtlinien). Anschliessend klärt der Schulpsychologische Dienst die Sachlage ab und erstellt zuhanden des Amts für Volksschulen einen Bericht (Art. 23 Abs. 2 Richtlinien). Dieses prüft die zu treffenden Massnahmen und erstellt eine Bewilligung oder Ablehnung zuhanden des Schulrats (Art. 23 Abs. 3 Richtlinien). Die Finanzierung des sonderpädagogischen Angebots erfolgt schliesslich grundsätzlich durch den Kanton. So trägt dieser die Kosten des sonderpädagogischen Angebots, soweit diese nicht von den Gemeinden oder den Eltern zu übernehmen sind (Art. 9 Abs. 1 Verordnung).

c) Nach Art. 10 Abs. 1 Verordnung beschränkt sich die Kostenbeteiligung der Gemeinden auf Massnahmen gemäss Art. 3 lit. f und g Verordnung, konkret auf Kosten für den Sonderschulunterricht in Sonderschulen sowie auf Kosten für die teilstationäre oder stationäre Unterbringung in Heimen. Die Gemeinden haben sich diesfalls grundsätzlich mit einem Standardbeitrag an den Gesamtkosten zu beteiligen (Art. 10 Abs. 1 lit. a-c Verordnung). Eine weitergehende Kostenbeteiligung der Gemeinden ist nur mit Bezug auf Kosten für die teilstationäre oder stationäre Unterbringung in Heimen möglich. Bei solchen Unterbringungen, die nicht aufgrund einer Invalidität im Sinne von Art. 8 ATSG angeordnet werden, haben die Gemeinden die entsprechenden Kosten – unter Vorbehalt eines angemessenen Elternanteils – vollumfänglich zu tragen (Art. 10 Abs. 3 i.V.m. Art. 11 Verordnung).

d) Die Parteien berufen sich bezüglich der Kostentragung auf den soeben zitierten Art. 10 Abs. 3 Verordnung. Während die Klägerin den Grund der angeordneten Massnahme (Unterbringung im Zentrum) in der Invalidität der Kinder sieht, hält der Beklagte dafür, dass die Einweisung in das Zentrum aus familiären Gründen, jedenfalls nicht aus Gründen der Invalidität der Kinder erfolgte. Vorab erscheint fraglich, ob die angerufene Gesetzesbestimmung überhaupt die massgebliche rechtliche Grundlage für eine allfällige (weitergehende) Kostentragungspflicht des Beklagten ist. Die bisher dargelegten gesetzlichen Grundlagen sind schulrechtlicher Natur. Die Anordnungen der KESB erfolgten dagegen gestützt auf Kindesschutzrecht. Das Obergericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 18 VRPV). Es ist folglich weder an die in der Klage geltend gemachten

Argumente noch an die Vorbringen des Beklagten gebunden; es kann somit eine Klage aus einem anderen als dem angerufenen Grund gutheissen und eine Klage mit einer von der Argumentation des Beklagten abweichenden Begründung abweisen (BGE 133 II 254 E. 1.4.1). Die Frage der massgeblichen gesetzlichen Grundlagen für die Kostenpflicht im Zusammenhang mit Kindesschutzmassnahmen ist in diesem Sinne nachfolgend zu klären.

4. a) Im für den vorliegenden Fall interessierenden Verfahren bei der KESB sind durch diese Kindesschutzmassnahmen angeordnet worden. Die gesetzliche Struktur des Kindeschutzes hat sich dabei mit der Einführung des neuen Erwachsenenschutzrechts per 1. Januar 2013 kaum verändert (vergleiche Peter Breitschmid, in Basler Kommentar, Zivilgesetzbuch I, 5. Aufl., 2014, N. 2 zu Art. 307). Grundvoraussetzungen für eine Kindesschutzmassnahme sind seit jeher eine Gefährdung des Kindeswohls und die Verhältnismässigkeit der Massnahme (vergleiche Botschaft des Bundesrates zu einem Gesetzesentwurf enthaltend das Schweizerische Zivilgesetzbuch vom 28.15.1904, BBI 1904 IV, S. 36 und 174). Der Kindeschutz soll rasch, nachhaltig und fachlich korrekt, doch mit minimalen Eingriffen in Elternrechte und Familienstruktur der konkreten Gefährdungslage der betroffenen Kinder begegnen (Peter Breitschmid, a.a.O., N. 4 zu Art. 307). Behördliche Massnahmen dürfen somit nur erfolgen, wo die Eltern die ihnen obliegenden Pflichten nicht oder nicht ausreichend wahrnehmen, wobei nicht jede Unzulänglichkeit behördliches Eingreifen rechtfertigt (Peter Breitschmid, a.a.O., N. 6 zu Art. 307). Die gesetzlichen Grundlagen für Kindesschutzmassnahmen im Allgemeinen und für im hier interessierenden Verfahren angeordnete Unterbringungen sind die Art. 307 und 310 ZGB. Art. 307 Abs. 1 ZGB sieht vor, dass die Kindesschutzbehörde zum Schutz der Kinder die geeigneten Massnahmen trifft, wenn das Wohl der Kinder gefährdet ist und die Eltern nicht von sich aus für Abhilfe sorgen oder dazu ausserstande sind. Kann der Gefährdung nicht anders begegnet werden, so hat die Kindesschutzbehörde die Kinder den Eltern wegzunehmen und in angemessener Weise unterzubringen (Art. 310 Abs. 1 ZGB). Letzteres ist im Rahmen des hier interessierenden kindesschutzrechtlichen Verfahrens bei der KESB geschehen. Diese ordnete mit Verfügung vom 12. August 2014 den Entzug der elterlichen Obhut sowie die Unterbringung der Kinder im Zentrum an. Die KESB liess sich dabei gemäss ihrem gesetzlichen Auftrag von der Überlegung leiten, dass die von ihr festgestellte Gefährdung des Kindeswohls von den Eltern und namentlich der Mutter nicht abgewendet werden können (Verfügung der KESB vom 12.08.2014 E. 5). Die KESB kam zur Überzeugung, dass einzig mit einer Unterbringung ausserhalb der Familie, konkret im Zentrum, der Gefährdung begegnet werden könne.

b) Die bisherigen Ausführungen zeigen, dass – auch wenn im vorliegenden Fall zwischen schulischen Fragen und der kindesschutzrechtlichen Unterbringung Berührungspunkte vorhanden sind – sich die beiden Rechtsgebiete Schulrecht und Kindesschutzrecht wesentlich unterscheiden. Die KESB schreitet nur ein, wenn eine Gefährdung des Kindeswohls durch die Eltern selber nicht abgewendet werden kann. Es ist demgegenüber durchaus nicht ausgeschlossen und kommt wohl nicht selten vor, dass Eltern mit behinderten Kindern selber Unterstützung suchen, gerade indem sie gemäss dem schulrechtlichen Verfahren beispielsweise einen Antrag auf Sonderschulung stellen (vergleiche E. 3b hievor). „Von sich aus für Abhilfe sorgen“ im Sinne von Art. 307 Abs. 1 ZGB muss somit nicht heissen, dass die Eltern stets in eigener Person zu handeln hätten, sondern kann gerade auch bedeuten, dass sich die Eltern (selbst) um Unterstützung von aussen bemühen. Kindesschutzmassnahmen werden dann nicht nötig. Im für den vorliegenden Fall interessierenden Verfahren bei der KESB wurde – soweit ersichtlich – hingegen deutlich, dass eine Einsicht Unterstützung anzunehmen besonders seitens der Mutter nicht oder nicht genügend vorhanden war und dies wesentlich zur Entscheid über die Notwendigkeit der verfügten Unterbringung beigetragen hat (vergleiche Verfügung der KESB vom 04.02.2014, Sachverhalt Ziff. 8 f., Verfügung der KESB vom 12.08.2014 E. 5).

c) Nach Art. 276 Abs. 1 ZGB haben die Eltern für den Unterhalt der Kinder aufzukommen. Dazu gehören insbesondere auch die Kosten für Kindesschutzmassnahmen,

welche somit von den Eltern zu tragen sind (Art. 276 Abs. 1 zweiter Teilsatz; BGE 8D_4/2013 vom 19.03.2014 E. 4.1; Peter Breitschmid, a.a.O., N. 22 zu Art. 276). Das (kantonale) öffentliche Recht bestimmt, unter Vorbehalt der Unterstützungspflicht der Verwandten, wer die Kosten des Unterhalts zu tragen hat, wenn weder die Eltern noch das Kind sie bestreiten können (Art. 293 Abs. 1 ZGB; Peter Breitschmid, a.a.O., N. 1 zu Art. 293). Für die Tragung der Kosten der hier diskutierten Kindesschutzmassnahme (Kosten der Unterbringung im Zentrum) ist das Gesetz über die Einführung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts (EG/KESR, RB 9.2113) massgebend. Können die Kosten für Massnahmen, die die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde im Einzelfall getroffen hat, nicht von der betroffenen Person bezahlt werden, hat jene Gemeinde den fehlenden Betrag zu ersetzen, die für die wirtschaftliche Sozialhilfe gemäss dem Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (RB 20.3421) zuständig ist (Art. 18 Abs. 2 EG/KESR). Als betroffene Personen müssen im vorliegenden Fall letztlich die unterhaltspflichtigen Eltern gelten. Sollten diese nicht in der Lage sein, für die Kosten der Kindesschutzmassnahme aufzukommen, wird die zuständige Gemeinde gemäss Art. 18 Abs. 2 EG/KESR die Kosten zu übernehmen haben. Ob für eine allfällige Kostentragung gemäss Art. 18 Abs. 2 EG/KESR die Klägerin die zuständige Gemeinde ist, kann vorliegend offen bleiben. Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens bildet einzig die weitergehende (als die bereits anerkannte) Leistungspflicht des Beklagten (vergleiche E. 2 hievor). Für eine weitergehende Kostenbeteiligung des Beklagten findet sich in Art. 18 Abs. 1 EG/KESR jedoch keine Grundlage und Art. 10 Abs. 3 Verordnung ist nicht die einschlägige gesetzliche Bestimmung.

d) Abschliessend bleibt anzumerken, dass dem Beklagten beizupflichten ist, wenn er die Ansicht vertritt, er habe sich an den Kosten des Sonderschulunterrichts im Zentrum zu beteiligen. Auch ohne kindesschutzrechtliche Unterbringung wäre der Beklagte für den schulischen Bereich nämlich grundsätzlich kostenpflichtig (Art. 9 f. Verordnung). Die schulische Komponente der Unterbringung (Sonderschulunterricht im Zentrum) ist lediglich die zwangsläufige Folge der kindesschutzrechtlichen Unterbringung im Internat des Zentrums, denn es ist evident, dass die Kinder aufgrund ihrer unbestrittenen Behinderung nur an einem Ort untergebracht werden können, an welchem sie auch den benötigten Unterricht erhalten. Die Besonderheit im vorliegenden Fall liegt darin, dass das übliche Verfahren auf Bewilligung des Sonderschulunterrichts (vergleiche E. 3b hievor) durch die Notwendigkeit der kindesschutzrechtlichen Unterbringung umgangen wurde beziehungsweise umgangen werden musste und der Beklagte durch die Anerkennung der Leistungspflicht den Sonderschulunterricht gleichsam nachträglich und konkludent bewilligt hat. Ob die vom Beklagten anerkannte Leistung im Lichte von Art. 10 Abs. 1 lit. a-c Verordnung als korrekt angesehen werden könnte, kann dabei, da ausserhalb des Streitgegenstands liegend (vergleiche E. 2 hievor), letztlich offen bleiben.

5. Zusammenfassend ergibt sich, dass den Beklagten keine über die anerkannte Leistung hinaus gehende Leistungspflicht trifft, weshalb die Klage abzuweisen ist.