

Interpellation Bischofberger-Thal / Böhi-Wil / Etterlin-Rorschach / Frick-Buchs
vom 25. November 2019

Finanzierungsgrundlagen für die Unterbringung Minderjähriger innerkantonally aufarbeiten

Schriftliche Antwort der Regierung vom 3. März 2020

Felix Bischofberger-Thal, Erwin Böhi-Wil, Guido Etterlin-Rorschach und Katrin Frick-Buchs erkundigen sich in ihrer Interpellation vom 25. November 2019 nach unbefriedigenden Konstellationen im Zusammenhang mit den bestehenden Rahmenbedingungen für die Finanzierung der Unterbringung von Minderjährigen und allfälligem Handlungsbedarf.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Im Rahmen der Ausarbeitung und Beratung des V. Nachtrags zum Sozialhilfegesetz (22.18.11) stand die Finanzierung von Unterbringungen im Rahmen des zivilrechtlichen Kindesschutzes im Zentrum. In der Botschaft der Regierung vom 1. Mai 2018 wurde auf Handlungsbedarf (Abschnitt 5.3, S. 39 oben) infolge unterschiedlicher Finanzierungsgrundlagen je nach Zweck des Aufenthalts hingewiesen. Eine umfassende Auslegeordnung, die neben dem Kindesschutz auch schulisch, straf- und asylrechtlich sowie medizinisch begründete Platzierungen hinsichtlich der Kostentragung beleuchtet, hätte das Gesetzgebungsprojekt allerdings gesprengt.

Zusammengefasst kann festgehalten werden, dass je nach Grund des Aufenthalts verschiedene Kostenträger unterschiedliche Lasten tragen. Neben der öffentlichen Hand (Bund, Kanton, Gemeinde) werden die unterhaltspflichtigen Eltern aufgrund der jeweiligen Zuständigkeiten und anwendbaren Rechtsgrundlagen in die Pflicht genommen. Daneben bestehen je nach Hintergrund der Platzierung (sozial-)versicherungsrechtliche Ansprüche der kostentragenden Person bzw. Stelle.

Die massgeblichen kantonalen Rechtsgrundlagen für die Subventionierung von Angeboten für Minderjährige finden sich in folgenden Erlassen:

- Sonderschulinternate: Art. 39^{bis} des Volksschulgesetzes (sGS 213.1), Verordnung über die Anerkennung und Finanzierung von privaten Sonderschulen (sGS 213.951) und das Sonderpädagogikkonzept für die Sonderschule¹;
- Pflegefamilien sowie Kinder- und Jugendheime: Art. 40a ff. des Sozialhilfegesetzes (sGS 381.1);
- Vollzugsanstalten: Art. 12 der Verordnung über die Gefängnisse und Vollzugsanstalten (sGS 962.14), Art. 77 des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung (sGS 962.1);
- kinder- und jugendpsychiatrische Einrichtungen: gesetzlich vorgegebene Leistungen nach dem Bundesgesetz über die Krankenversicherung (SR 832.10) oder dem Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (SR 831.20) und allfällige Kantonsbeiträge nach Art. 23 und 24 des Gesetzes über Spitalplanung und -finanzierung (sGS 320.1).

Während bei der Finanzierung von sonderschulischen und zivilrechtlichen Platzierungen die Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE (sGS 381.31) zu berücksichtigen ist,

¹ Abruflbar unter www.sg.ch → Bildung & Sport → Volksschule → Rahmenbedingungen → Rechtliche Grundlagen → Konzepte → Sonderpädagogik, Stand Januar 2020.

kommt dem Bundesrecht bei straf- und asylrechtlichen Aufenthalten mehr Bedeutung zu. Bei medizinischer Indikation sind die Kosten häufig über die obligatorischen Sozialversicherungen abgedeckt.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Das kantonale Recht kennt keine bereichs- bzw. departementsübergreifenden Regelungen bei Fremdunterbringungen von Kindern und Jugendlichen. Von Bundesrechts wegen gilt die elterliche Unterhaltspflicht für Unterkunft, Verpflegung und Betreuung. Aufgrund der unterschiedlich ausgestalteten Staatsbeiträge bzw. der Unterscheidung in Pflichten und Ansprüche der Kinder und Jugendlichen variieren die effektiven Elternbeiträge aber teilweise erheblich. Einheitliche Kriterien für die Beteiligung bestehen weder bei den Unterbringungsarten innerhalb des Kantons noch zwischen den Kantonen. Die interkantonalen Unterschiede im Zusammenhang mit der Unterbringung in Sonderschulheimen wurden jüngst vom eidgenössischen Preisüberwacher kritisiert.² Allerdings ist diese Rüge mit Blick auf die mit den höchstrichterlichen Vorgaben einhergehenden Elternbeiträge im Kanton St.Gallen im Bereich Sonderpädagogik zu relativieren.³ Die auf interkantonaler Ebene empfohlene Harmonisierung in diesem Bereich wird begrüsst. Aber auch eine bessere Abstimmung der kantonalrechtlichen Grundlagen für die Finanzierung von Aufenthalten Minderjähriger ausserhalb des Elternhauses kann aufwändige Zuständigkeitskonflikte zwischen Kostenträgern positiv beeinflussen. So hat die den V. Nachtrag zum Sozialhilfegesetz vorberatende Kommission gerade die Beteiligung der Eltern intensiv diskutiert. Aufgrund ungeklärter Fragen zum Vorrang interkantonalen Rechts hat das Amt für Soziales eine juristische Expertise zur Elternbeteiligung betreffend Platzierungen in Einrichtungen des Bereichs A der IVSE (stationäre Einrichtungen für Kinder und Jugendliche) bei Dr.iur. Karin Anderer in Auftrag geben. Diese weist in diesem Bereich auch auf gesetzgeberischen Handlungsbedarf im Zusammenhang mit der Beteiligung von Unterhaltspflichtigen auf kantonaler Ebene hin.⁴ Im Bereich der Sonderschulen ist die Möglichkeit der Beteiligung von Unterhaltspflichtigen mit Blick auf die verfassungsrechtlich garantierte Unentgeltlichkeit des Grundschulunterrichts⁵ stark eingeschränkt.
2. Einzelfälle ungeklärter oder systemwidriger Kostentragung sind in allen betroffenen Departementen bekannt. So erweist sich eine Jugendstrafmassnahme oder eine Sonderschulplatzierung gegenüber einer Kindesschutzmassnahme für die politischen Gemeinden – und je nach Situation auch für die Eltern – als günstiger, während der Kanton stärker belastet ist. Hinzu kommt, dass sich oft mehrere Faktoren gegenseitig beeinflussen und mit dem Verlauf von Gefährdungssituationen ändern können. Die konkrete Finanzierung kann dabei zu Fehlansätzen führen, sodass z.B. unterhaltspflichtige Eltern aufgrund einer zu hohen finanziellen Belastung einer geeigneten Fremdunterbringung bewusst oder unbewusst entgegenwirken. Dadurch wird unter Umständen der Zweck der Unterbringung vereitelt. Die Kritik allein bei den zuweisenden oder finanzierenden Stellen anzusetzen, greift erfahrungsgemäss allerdings zu kurz. Die Zusammenhänge zwischen den unterschiedlichen Akteurinnen und Akteuren im Kindes- und Jugendschutz sind komplex, weshalb die Konstellationen, die sich im Einzelfall als unbefriedigend erweisen, bislang nicht systematisch erfasst und analysiert wurden.

² Meierhans / Stoffel, Preisüberwachung PUE, Newsletter Nr. 4/19 vom 27. August 2019.

³ Derzeit liegt der vom Kanton geforderte Betrag mit Fr. 17.– lediglich einen Franken über der Vorgabe des Bundesgerichtes bzw. des Preisüberwachers und es wird nicht nach Alter differenziert.

⁴ Anderer, Juristische Expertise zur Elternbeteiligung bei Unterbringung von Kindern und Jugendlichen in IVSE- anerkannten Einrichtungen, 18. September 2019, abrufbar unter www.soziales.sg.ch → Sozialhilfe → Revision Sozialhilfegesetz.

⁵ Art. 19 der Bundesverfassung (SR 101).