

Innerkantonale Grundlagen für die Fremdunterbringung Minderjähriger

Bericht der Regierung vom 9. Januar 2024

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
1 Ausgangslage und Auftrag	2
2 Vorgehen bei der Ausarbeitung des Berichts	3
3 Bezug zu anderen Projekten	3
4 Gründe für eine Fremdunterbringung	4
5 Einrichtungsarten	4
6 Elterliche Unterhaltspflicht	5
7 Arten der Fremdunterbringung	6
8 Subsidiäre Kostentragung durch die Sozialhilfe	12
9 Fallzahlen	13
10 Exkurs: Interkantonale Analyse	14
11 Hinweis auf Handlungsfelder	15
12 Fazit	21
13 Vernehmlassung	23
14 Ausblick	25
15 Antrag	25
Anhang 1: Gesetzliche Grundlagen	26

Zusammenfassung

In der Aprilsession 2021 hiess der Kantonsrat das Postulat 43.20.05 «Innerkantonale Grundlagen für die Fremdunterbringung Minderjähriger klären» gut. Er lud die Regierung ein, aufzuzeigen, wie die Regelungen für die Fremdunterbringung ausgestaltet sind und in welchen Bereichen gesetzgeberische Korrekturen angezeigt sind. Aufgrund einer externen Expertise zeigt der vorliegende Bericht vereinfacht die Grundlagen im Bereich der Fremdunterbringung auf. Er umfasst die zivilrechtliche Fremdunterbringung in Heim- und Familienpflege, die Unterbringung in Spital oder psychiatrischer Klinik, die strafrechtliche Zuweisung und die Sonderbeschulung im Internat. In jedem Bereich werden auch die jeweiligen Finanzierungszuständigkeiten aufgezeigt.

Ausgehend von den geltenden Zuständigkeiten benennt der Bericht Handlungsfelder, in denen aktuell Fehlanreize bestehen. Diese betreffen zum Teil einzelne Unterbringungsarten, zum Teil auch Schnittstellen bzw. das Zusammenwirken der unterschiedlichen Regelungen. Obwohl der Handlungsspielraum durch übergeordnetes Bundesrecht teilweise beschränkt ist, wird dennoch in einigen Bereichen gesetzgeberischer Handlungsbedarf erkannt:

- bei der unterschiedlichen Regelung der Kostenbeteiligung je Bereich und der ungenügend klaren Regelung der Kostenbeteiligung im zivilrechtlichen Bereich;*
- bei wechselnden Zuständigkeiten der Gemeinden, was zu Standortbelastungen und zu Zuständigkeitskonflikten führt;*
- bei fehlenden Regelungen zur Vorfinanzierung von Leistungen, wenn die Kostentragung nicht geklärt ist, und bei Finanzierungslücken bei fehlender Unterhaltspflicht;*
- bei unterschiedlichen Altersgrenzen je Unterbringungsart und daraus resultierenden Finanzierungslücken an den Übergängen sowie bei fehlender Finanzierung weiterer Notunterkünfte.*

Der Bericht hält auch fest, dass – sollten Anpassungen gewünscht sein – diese umfassend sein müssten, damit kein Flickenteppich entsteht, der wieder neue Fehlanreize schafft. Es werden mögliche gesetzgeberische Korrekturen skizziert, die in einem Folgeprojekt vertieft zu prüfen wären. Auch eine vereinheitlichte Regelung der Finanzierung von Kanton und Gemeinden für die Unterbringung von Minderjährigen könnte geprüft werden.

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir erstatten Ihnen mit dieser Vorlage Bericht zum Postulat 43.20.05 «Innerkantonale Grundlagen für die Fremdunterbringung Minderjähriger klären».

1 Ausgangslage und Auftrag

Eine Fremdunterbringung von Minderjährigen ausserhalb des Elternhauses kann aus verschiedenen Gründen nötig sein. Neben dem Kinderschutz oder sozialen Gründen gibt es schulische, strafrechtliche, medizinisch sowie behinderungsbedingt begründete Platzierungen. Sobald die Fremdunterbringung einer minderjährigen Person im Raum steht, stellt sich unweigerlich die Frage nach deren Finanzierung. Je nach Art der Unterbringung und Örtlichkeit der Einrichtung sind verschiedene Kostenträger hierfür verantwortlich. Die Finanzierung der Fremdunterbringung ergibt sich dabei aus verschiedenen gesetzlichen Grundlagen. Innerkantonale fehlt eine umfassende Übersicht, wer sich wann in welchem Rahmen an den Kosten einer Fremdunterbringung

zu beteiligen hat. Auch bereichs- bzw. departementsübergreifende Regelungen gibt es nicht. Dies führt dazu, dass – je nach Art der Unterbringung – unterschiedliche staatliche Beiträge ausgerichtet werden. Auch die Beiträge, die von den Eltern der platzierten Minderjährigen für die Fremdunterbringung erbracht werden müssen, variieren je nach Art der Fremdunterbringung erheblich. Dies kann zu Fehlanreizen bei der Fremdunterbringung führen, weil bei der Platzierung nicht nur Überlegungen des Kindeswohls, sondern auch solche der Finanzierungszuständigkeit eine Rolle spielen.

In der Septembersession 2020 wurde das Postulat 43.20.05 «Innerkantonale Grundlagen für die Fremdunterbringung Minderjähriger klären» eingereicht. Damit wurde die Regierung eingeladen, in einem Bericht «aufzuzeigen, wie die bereichs- und departementsübergreifenden Regelungen bei Fremdunterbringungen ausgestaltet sind und in welchen Bereichen gesetzgeberische Korrekturen angezeigt sind». Der Kantonsrat hiess das Postulat am 20. April 2021 gut.

Mit dem vorliegenden Bericht wird dieser Auftrag erfüllt und der Ist-Zustand aufgezeigt. Es erfolgt eine bereichs- und departementsübergreifende Auseinandersetzung damit, welche Kostenträger sich an den verschiedenen Arten der Fremdunterbringung in welcher Höhe beteiligen. Anschliessend werden Handlungsfelder aufgeführt, bei denen Schnittstellen verbessert werden könnten und Vereinheitlichungen angezeigt wären.

2 Vorgehen bei der Ausarbeitung des Berichts

Um eine einheitliche und umfassende Übersicht über die innerkantonalen Finanzierungswege in den einzelnen Bereichen und die Schnittstellen zu erhalten, wurde eine externe Expertise bei Dr.iur. Karin Anderer, Luzern, in Auftrag gegeben. Dieses zeigt – unter Berücksichtigung der gesetzlichen Grundlagen – die innerkantonalen Finanzierungswege je nach Art der Fremdunterbringung auf. Die rechtliche Auseinandersetzung mit dem Thema in der Expertise (vgl. Anhang 2) dient diesem Bericht als Grundlage, wird aber nicht im Detail wiedergegeben. Vielmehr sollen in den vorliegenden Ausführungen die Sachverhalte möglichst einfach und verständlich dargelegt werden. Details zu den rechtlichen Rahmenbedingungen sowie die jeweils relevanten gesetzlichen Grundlagen können in der Expertise (vgl. Anhang 2) nachgelesen werden. Die Erkenntnisse der Expertise wurden im Rahmen des vorliegenden Berichts zudem punktuell kontextualisiert bzw. analytisch vertieft oder mit weiteren Erkenntnissen aus Praxis und Vollzug ergänzt. Auch wurden Empfehlungen hinsichtlich ihrer praxistauglichen Umsetzbarkeit überprüft und gegebenenfalls angepasst.

3 Bezug zu anderen Projekten

Der vorliegende Bericht weist einen inhaltlichen Bezug zum Bericht 40.23.05 «Grundlagen der Familienpolitik im Kanton St.Gallen» vom 24. Oktober 2023 auf. Der Bericht zeigt die Situation von Familien im Kanton St.Gallen auf mit einem Fokus auf das Thema der Familienarmut. Aufgrund des ausgewiesenen Handlungsbedarfs hat die Regierung in Verbindung mit der Zuleitung des Berichts an den Kantonsrat das Departement des Innern beauftragt, eine Familienstrategie auszuarbeiten. Dies unter Berücksichtigung der Weiterentwicklung des Gesamtsystems der sozialen Sicherung von Familien. Änderungen im Bereich der sozialen Sicherung von Familien wären in Abstimmung mit allfälligen Folgeaufträgen aus dem vorliegenden Bericht sorgfältig abzustimmen.

Sodann besteht eine Schnittstelle zum angelaufenen Projekt zur Totalrevision des Volksschulgesetzes (sGS 213.1). Im Rahmen dieses Projektes wird die künftige gesetzliche Verankerung der Sonderpädagogik im Allgemeinen und der Sonderschulung im Besonderen diskutiert. Teil des entsprechenden Normenkomplexes ist auch die Finanzierung der Sonderschulaufenthalte von Kindern mit qualifiziertem besonderem Bildungsbedarf in der Aufgaben- bzw. Lastenteilung

zwischen Kanton und Gemeinden. Diese Aufenthalte finden nicht nur extern (Tagessonder-
schulen), sondern auch intern (Sonderschulinternate) statt und haben insoweit die Dimension
von Heimaufenthalten.

4 Gründe für eine Fremdunterbringung¹

Die Fremdunterbringung einer minderjährigen Person kann aus unterschiedlichen Gründen er-
folgen. Es sind zwei Arten der Fremdunterbringung zu unterscheiden: die freiwillige sowie die
behördliche Fremdunterbringung.

4.1 Freiwillige Fremdunterbringung

Die Fremdunterbringung erfolgt auf Wunsch der Eltern² bzw. mit deren Zustimmung sowie auf-
grund einer ärztlichen Einweisung in eine stationäre Einrichtung der Kinder- und Jugendpsychiatrie.
Das Aufenthaltsbestimmungsrecht für die minderjährige Person bleibt weiterhin bei den El-
tern. Diese sind Vertragspartei gegenüber der Einrichtung oder der Pflegefamilie. Bei Notunter-
künften³ kann auch die minderjährige Person selbst – ohne Zustimmung der Eltern – eine Unter-
bringung einfordern.

4.2 Behördliche Fremdunterbringung

Voraussetzung für eine behördliche Fremdunterbringung ist das Fehlen des elterlichen Aufent-
haltsbestimmungsrechts. Dieses kann den Eltern entzogen worden sein (durch die Kindes- und
Erwachsenenschutzbehörde, wenn es das Kindeswohl erfordert) oder die Eltern können es in-
folge Landesabwesenheit nicht ausüben. Für das Kind wird in diesen Fällen eine Beistandschaft
bzw. eine Vormundschaft errichtet. Das Aufenthaltsbestimmungsrecht kann auch durch eine ju-
gendstrafrechtlich angeordnete Sanktion zeitweilig aufgehoben werden. In diesen Fällen ist die
einweisende Behörde Vertragspartnerin der Einrichtung.

Mit dem Verlust des Aufenthaltsbestimmungsrechts fehlt den Eltern die Befugnis, das Kind an
einem anderen Ort unterzubringen. Während also bei der freiwilligen Fremdunterbringung die
Eltern jederzeit einen Wechsel der Einrichtung bzw. einen Austritt aus der Einrichtung für ihr Kind
beschliessen können, ist dies bei der behördlichen und strafrechtlichen Fremdunterbringung nicht
möglich.

5 Einrichtungsarten⁴

Eine Fremdunterbringung erfolgt entweder in einem Heim, einer Klinik oder bei einer Pflegefami-
lie. Einrichtungen der Heimpflege sind nach Bundesgesetz⁵ bewilligungspflichtig. Einrichtungen
der Heimpflege sind:

- Kinder- und Jugendeinrichtungen mit einer Bewilligung nach der Verordnung über Kinder- und
Jugendheime (sGS 912.4);
- Kinder- und Jugendheime mit einer Anerkennung als gemischte Einrichtung nach dem Sozial-
hilfegesetz (sGS 381.1; abgekürzt SHG);

¹ Expertise Anderer (vgl. Anhang 2), Abschnitt 3.1, S. 2–4.

² Unter den Begriff «Eltern» werden alle sorgeberechtigten Personen subsumiert, also auch Elternteile mit alleinigem
Sorgerecht oder andere sorgeberechtigten Personen.

³ Im Kanton St.Gallen gibt es zwei Notunterkünfte: die Notunterkunft St.Gallen (NUK) und den Tempelacker.

⁴ Expertise Anderer (vgl. Anhang 2), Abschnitt 3.3, S. 8–10.

⁵ Art. 316 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs (SR 210; abgekürzt ZGB) und Verordnung über die Aufnahme von
Pflegekindern (SR 211.222.338; abgekürzt PAVO).

- Sonderschulen mit Internatsbetrieb;
- Einrichtungen mit einer Anerkennung nach dem Gesetz über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung (sGS 381.4; abgekürzt BehG);
- psychiatrische Kliniken und Spitäler.

Alternativ zur Heimpflege kann die Fremdunterbringung auch in Familienpflege erfolgen (mit und ohne Begleitung einer Dienstleistungsanbietenden der Familienpflege [DAF]). Die Familienpflege ist bewilligungspflichtig, wenn ein Pflegekind für mehr als einen Monat entgeltlich oder für mehr als drei Monate unentgeltlich aufgenommen wird. Eine Aufnahme zur Krisenintervention ist immer bewilligungspflichtig.

Für die interkantonale Finanzierung von Fremdunterbringungen in Einrichtungen der Heimpflege ist die Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (sGS 387.21; abgekürzt IVSE) massgebend.

6 Elterliche Unterhaltspflicht⁶

Die Eltern sind ihren Kindern gegenüber unterhaltspflichtig. Der Unterhalt des Kindes wird durch Pflege, Erziehung und Geldzahlungen geleistet. Die Eltern sorgen gemeinsam, jeder Elternteil nach seinen Kräften, für den gebührenden Unterhalt des Kindes und tragen die Kosten, auch von Kindesschutzmassnahmen, gemeinsam. Die elterliche Unterhaltspflicht ist nicht an das Sorgerecht gebunden, ebenso wenig an das Zusammenleben mit dem Kind. Voraussetzung ist einzig ein rechtliches Kindesverhältnis. Auch Eltern ohne Aufenthaltsbestimmungsrecht oder ohne elterliche Sorge sind ihren Kindern gegenüber daher unterhaltspflichtig.

Die Unterhaltspflicht dauert bis zur Volljährigkeit des Kindes. Hat es zu diesem Zeitpunkt noch keine angemessene Ausbildung, dauert die Unterhaltspflicht solange, als es den Eltern nach den gesamten Umständen zugemutet werden darf und bis eine entsprechende Ausbildung ordentlich abgeschlossen werden kann.

Die Eltern sind von der Unterhaltspflicht in dem Mass befreit, als dem Kind zugemutet werden kann, den Unterhalt aus seinem Arbeitserwerb oder anderen Mitteln zu bestreiten (Lernendenlohn, Berufs- oder Gewerbevermögen, Zuwendungen, die das Kind selber verwaltet oder ein von ihm verwalteter Pflichtteil). Die Eltern können auch Erträge des Kindesvermögens für Unterhalt, Erziehung und Ausbildung des Kindes verwenden und Abfindungen, Schadenersatz und ähnliche Leistungen in Teilbeträgen für den Unterhalt verwenden. Mit Zustimmung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) können Eltern auch auf bestimmte Beiträge des übrigen Kindesvermögens zugreifen. In diesem Bericht ist, wenn auf eine Kostenbeteiligung der Eltern verwiesen wird, diese mögliche Beteiligung des Kindes immer eingeschlossen, wird aber nicht separat erwähnt.

Die Kosten bei Unterbringung des Kindes, wenn weder die Eltern noch das Kind sie bezahlen können, sind nach den Bestimmungen des SHG zu tragen. Finanziert das Gemeinwesen die Platzierung, regelt es mit den Eltern die Kostenbeteiligung, den sogenannten Elternbeitrag. Das Handbuch der St.Gallischen Konferenz für Sozialhilfe (KOS⁷), das für die Bemessung der Sozialhilfe im Kanton richtungsweisend ist, äussert sich jedoch nicht verbindlich zu den Berechnungsgrundlagen für den Elternbeitrag. Kommt das Gemeinwesen für den Unterhalt des Kindes auf, geht der Unterhaltsanspruch mit allen Rechten auf das Gemeinwesen über.

⁶ Expertise Anderer (vgl. Anhang 2), Abschnitt 3.2, S. 5–8.

⁷ Abrufbar unter www.kos-sg.ch → KOS → KOS Handbuch.

7 Arten der Fremdunterbringung

7.1 Zivilrechtliche Unterbringung⁸

Unter die zivilrechtliche Unterbringung fällt die freiwillige Fremdunterbringung ebenso wie die von der KESB oder von einem Gericht veranlasste behördliche Fremdunterbringung. Für die Finanzierung einer Unterbringung wird eine fachliche Indikation vorausgesetzt. Bei einer behördlichen Platzierung fällt der Indikationsnachweis mit der Anordnung der Massnahme zusammen. Bei einer freiwilligen Platzierung müssen die Eltern einen Antrag auf Finanzierung stellen. Die Finanzierung läuft bis zur Volljährigkeit oder bis zum Abschluss einer Ausbildung, längstens bis zum 25. Lebensjahr, sofern der Eintritt in die Einrichtung vor dem Erreichen der Volljährigkeit erfolgt ist.

Bei der Finanzierung von Unterbringungen ist zwischen Einrichtungen mit und ohne Beitragsberechtigung nach IVSE zu unterscheiden. Als beitragsberechtigt wird eine Einrichtung anerkannt, wenn sie zur Sicherstellung eines bedarfsgerechten Angebots notwendig ist, eine Bewilligung für die Heimpflege besitzt, einen gemeinnützigen Zweck verfolgt und ihre Mittel zweckgebunden verwendet. Im Kanton St.Gallen sind elf Einrichtungen der Heimpflege für Minderjährige beitragsberechtigt, zwei weitere haben keine IVSE-Beitragsberechtigung (Fussball Nachwuchs-Akademie und Internat Landegg für unbegleitete minderjährige Asylsuchende). Für die Bewilligung und Aufsicht und die gegebenenfalls bestehende kantonale Mitfinanzierung dieser Einrichtungen ist das Departement des Innern zuständig.

Im Rahmen einer Fremdplatzierung fallen für die Eltern Kosten für die Platzierung an. Diese unterscheiden sich je nach Platzierungsart. Hinzu kommen Nebenkosten, wie z.B. Prämien für die Krankenkasse oder eine Haftpflichtversicherung, Gesundheitskosten oder Kleider.

7.1.1 Kostentragung für Einrichtungen mit Beitragsberechtigung

Mit den Einrichtungen, die über eine IVSE-Beitragsberechtigung verfügen, schliesst das zuständige Departement des Innern befristete Leistungsvereinbarungen ab. Die Kosten der Leistungsabgeltung teilen sich auf in Staatsbeiträge (Kanton und Gemeinden) und Beiträge der Unterhaltspflichtigen. Die Gemeinde trägt zwei Drittel der Leistungsabgeltung abzüglich der Beiträge der Unterhaltspflichtigen. Der Kanton trägt ein Drittel der Leistungsabgeltung oder den Betrag der effektiv verbleibenden Leistungsabgeltung und ein allfälliges Defizit. Die Kostentragung der Staatsbeiträge richtet sich nach der IVSE und damit nach dem zivilrechtlichen Wohnsitz gemäss Schweizerischem Zivilgesetzbuch (SR 210; abgekürzt ZGB). Der Wohnsitz des Kindes leitet sich in der Regel von dem der Eltern ab. Lässt sich kein Wohnsitz ableiten, gilt der Aufenthaltsort als Wohnsitz (z.B. bei gemeinsamer elterlicher Sorge und gemeinsamer Obhut der Eltern ohne gemeinsamem Wohnsitz). In der IVSE wurde das Problem der Standortbelastung, die sich durch die Anknüpfung an den zivilrechtlichen Wohnsitz ergibt, erkannt und die Vereinbarung wurde per 1. Juni 2020 folgendermassen geändert: «Begründet eine Person mit dem Aufenthalt oder während des Aufenthalts in einer Einrichtung gemäss Artikel 2 Absatz 1 Bereich A ihren zivilrechtlichen Wohnsitz am Standort der Einrichtung, ist der Kanton des letzten von den Eltern oder eines Elternteils abgeleiteten zivilrechtlichen Wohnsitzes für das Leisten der Kostenübernahmegarantie zuständig.». Das Verwaltungsgericht des Kantons St.Gallen hat im Entscheid B 2021/93 vom 14. April 2022 diese Anpassung der IVSE auch auf innerkantonale Unterbringungen in beitragsberechtigte Kinder- und Jugendheime angewendet, was der im SHG festgehaltenen sachgemässen Anwendung der IVSE auf den innerkantonalen Bereich entspricht.

Bei der Festlegung der Höhe der Beiträge der Unterhaltspflichtigen, also der Elternbeiträge, besteht zurzeit eine gewisse Rechtsunsicherheit. Gemäss SHG erlässt die Regierung durch Verordnung die Berechnung von Beiträgen von Unterhaltspflichtigen. Gemäss der Verordnung zur IVSE

⁸ Expertise Anderer (vgl. Anhang 2), Abschnitte 4 und 5, S. 11–30.

(sGS 387.21) betragen diese Fr. 25.– je Tag zuzüglich Nebenkosten. Die Gemeinden stellen in der Praxis aber häufig auf die zivilrechtliche Unterhaltspflicht ab und berechnen die Elternbeteiligung entsprechend aufgrund der Leistungsfähigkeit. Mit der Frage der Festlegung von einkommensabhängigen Elternbeteiligungen befasste sich die Autorin der Expertise (vgl. Anhang 2) bereits im Rahmen ihrer Expertise aus dem Jahr 2019⁹. Sie kam damals zum Schluss, dass die Bestimmung der Verordnung zur IVSE der Festlegung von einkommensabhängigen Elternbeteiligungen nicht entgegensteht, da die IVSE in erster Linie im interkantonalen Verhältnis gilt. Anders sah es das Kreisgericht See-Gaster in einem Urteil aus dem Jahr 2021, in dem es die Auffassung vertrat, dass über die in der Verordnung zur IVSE festgelegten Höchstbeteiligungen hinausgehenden Elternbeteiligungen nicht rechtmässig seien. Das Verhältnis zwischen dem Zivilrecht und der Verordnungsbestimmung ist aktuell Gegenstand von weiteren Gerichtsverfahren. Mit der Klärung dieser Frage auf Gesetzesstufe könnte die bestehende Rechtsunsicherheit behoben werden.

Eine Spezialregelung gilt, wenn Minderjährige ausserhalb einer Abklärung oder einer laufenden Kinderschutzmassnahme notfallmässig untergebracht werden müssen. Dann trägt der Kanton, sofern der Aufenthalt in einer als Notunterkunft anerkannten Einrichtung¹⁰ erfolgt, für höchstens zehn Aufenthaltstage die vollen Kosten der Leistungsabteilung (ohne Nebenkosten).

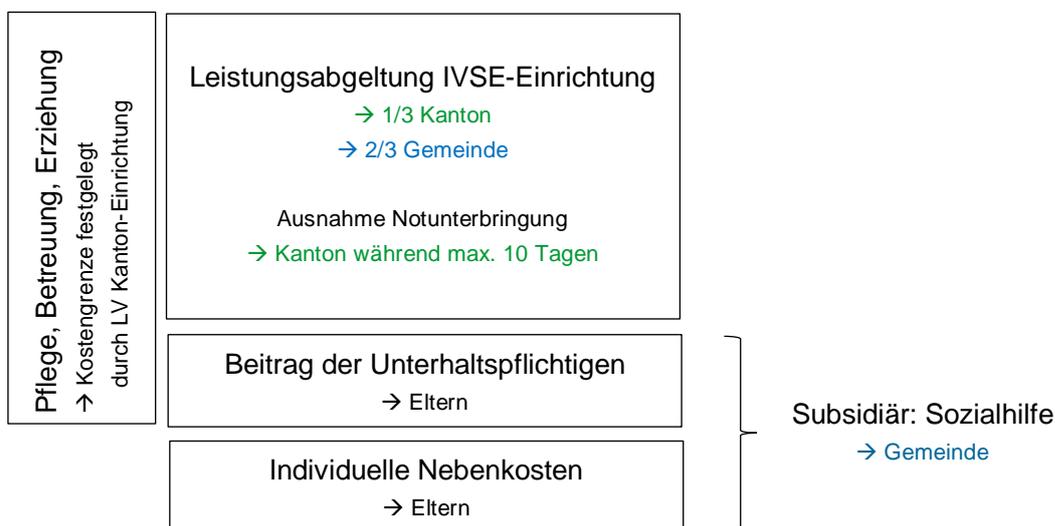


Abbildung 1: Kostenträgerbeitragsanerkennung in einer Einrichtung

7.1.2 Kostentragung für Einrichtungen ohne Beitragsberechtigung und für Pflegefamilien

Bei Einrichtungen ohne Beitragsberechtigung und bei Pflegefamilien entscheidet die Gemeinde über den Antrag auf Finanzierung. Sie trägt die Kosten, wenn die Massnahme kinderschutrechtlich angeordnet ist oder ein Indikationsnachweis vorliegt. Die Unterhaltspflichtigen beteiligen sich an den Kosten der Unterbringung nach ihrer Leistungsfähigkeit. Anrechenbar sind die Kosten für die Unterkunft und Verpflegung, die Betreuung und die Begleitung der Pflegefamilie durch eine DAF, soweit diese im Rahmen der Familienpflege kinderschutrechtlich angeordnet ist oder ein Indikationsnachweis erbracht ist. Die Regierung legt auf Verordnungsstufe Höchst- und Mindestansätze für die anrechenbaren Kosten fest (Pflegegeld-Richtlinien vom 1. Januar 2020¹¹). Das

⁹ K. Anderer, Juristische Expertise zur Elternbeteiligung bei Unterbringung von Kindern und Jugendlichen in IVSE- anerkannten Einrichtungen, 2019; abrufbar unter www.soziales.sg.ch → Sozialhilfe → Revision Sozialhilfegesetz.

¹⁰ Als Notunterkünfte sind die Notunterkunft St.Gallen, Schutz und Sicherheit für Kinder und Jugendliche (NUK) des St.Gallischen Hilfsvereins für gehör- und sprachgeschädigte Kinder und Erwachsene sowie die Notfall- und Kriseninterventionsplätze der Gemeinnützigen und Hilfs-Gesellschaft der Stadt St.Gallen (GHG) anerkannt (Beschluss der Regierung vom 10. März 2020).

¹¹ Abrufbar unter: www.soziales.sg.ch → Familie → Pflegefamilien.

Pflegegeld wird bei unbegleiteten Pflegefamilien von der Gemeinde direkt an die Pflegeeltern ausbezahlt. Anschliessend macht sie die Unterhaltsbeiträge der Eltern geltend. Damit trägt die Gemeinde und nicht die Pflegeeltern das Inkassorisiko. Die individuellen Nebenkosten sind separat zu vereinbaren und von den Eltern, sofern diese finanziell in der Lage sind, zu tragen. Zusätzlich fallen der Gemeinde Sozialversicherungsbeiträge an. Wenn die Pflegefamilie mit einer DAF zusammenarbeitet, stellt die DAF Rechnung an die Gemeinde und bezahlt das Pflegegeld an die Pflegeeltern. Die Nebenkosten werden ebenfalls der Gemeinde in Rechnung gestellt, die diese je nach Fall entsprechend an die Eltern weiterverrechnet. Falls keine Indikation für die Unterbringung vorliegt, tragen die Eltern die Kosten selber.

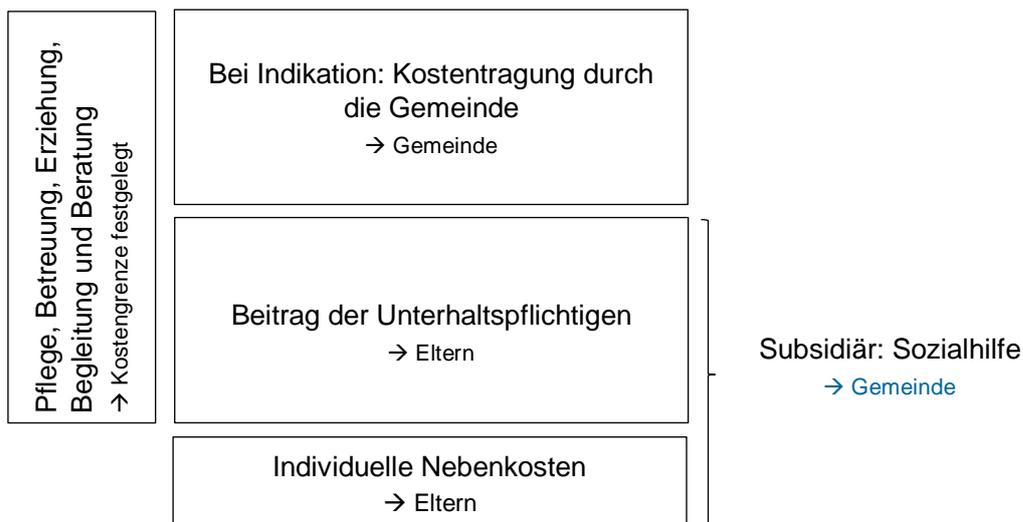


Abbildung 2: Kostenträger Einrichtung ohne Beitragsanerkennung oder Pflegefamilie

7.1.3 Exkurs: Finanzierung der Unterbringung unbegleiteter minderjähriger Asylsuchender

Die Unterbringung, Betreuung und Finanzierung von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMA)¹² wird als betreuende Sozialhilfe verstanden. Dafür sind die Gemeinden zuständig. Die UMA werden vom Bund dem Kanton St.Gallen zugewiesen, dieser teilt sie den Gemeinden zu. Der Bund bezahlt Globalpauschalen, welche die Sozialhilfekosten in den ersten Jahren zu rund einem Drittel decken. Die Unterbringungsmöglichkeiten für die UMA werden im Auftrag der Gemeinden durch den Trägerverein Integrationsprojekte St.Gallen (TISG) angeboten. Die Kostentragung richtet sich nicht nach der stationären Sozialhilfe, sondern nach der persönlichen, weshalb der Unterstützungswohnsitz für die Kostentragung zuständig ist. Da dies zu einer Standortbelastung der Gemeinden führen würde, die über ein Unterbringungsangebot auf ihrem Gemeindegebiet verfügen, haben sich die Gemeinden auf eine Pool-Lösung zur Kostentragung im Rahmen einer interkommunalen Vereinbarung geeinigt. Die Kosten für rund 160 Personen beliefen sich im Jahr 2021 auf rund 450 Franken je Tag, einschliesslich Gesundheits- und Nebenkosten.

7.1.4 Exkurs: Finanzierung der Unterbringung von ausländischen Kindern mit nicht gesichertem Aufenthaltsrecht der Eltern

Asylsuchende haben aus ausländerrechtlicher Sicht kein Aufenthaltsrecht und können deshalb keinen Wohnsitz begründen. Für Asylsuchende im erweiterten Verfahren ist das kantonale Migrationsamt zuständig. Sie begründen insbesondere in den Kollektivunterkünften des Kantons keinen Wohnsitz an der Standortgemeinde der Kollektivunterkunft. Bei Sonderplatzierungen (weil die Betreuung und Infrastruktur der Kollektivunterkunft nicht genügt) oder bei Fremdplatzierungen (weil

¹² Unbegleitete minderjährige Asylsuchende, oftmals auch MNA genannt (Mineurs non accompagnés).

die elterliche Sorge wegfällt) übernimmt in der Regel das Migrationsamt die Kosten der Platzierung und wird dafür vom Bund mit der monatlichen Globalpauschale entschädigt. Die Pauschale ist für die Unterbringung im Kollektivzentrum nicht kostendeckend, ebenso nicht für eine Sonder- oder Fremdplatzierung. Bei einem Statuswechsel (vorläufige Aufnahme oder Anerkennung als Flüchtling) werden die Personen einer Gemeinde zugewiesen, die dann für die Gewährung der Sozialhilfe zuständig wird. Diese Zuweisung im Allgemeinen und der Zuweisungstermin in Verbindung mit der Kostentragung können zu Diskussionen und Rechtsmittelverfahren zwischen dem kantonalen Migrationsamt und der betroffenen Gemeinde führen.

Ehemalige Asylsuchende mit rechtskräftigem Negativ- oder Nichteintretensentscheid, verbunden mit einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid, erhalten nach Art. 82 des Asylgesetzes des Bundes (SR 142.31; abgekürzt AsylG) nur Nothilfe. Im Kanton St.Gallen wird die Nothilfe im Nothilfe- und Ausreisezentrum Sonnenberg in Vilters ausschliesslich in Form von Sachleistungen (Unterkunft, Verpflegung, Gesundheitsversorgung) gewährt (Art. 82 Abs. 4 AsylG). Der Kanton erhält eine einmalige Nothilfepauschale von höchstens 6'500 Franken, die bei einer Sonder- oder Fremdplatzierung von Kindern in der Nothilfe nicht kostendeckend ist.

7.2 Unterbringung in einer psychiatrischen Klinik oder einem Spital

Die Eltern sind aufgrund ihrer elterlichen Sorge befugt, das Kind in einer psychiatrischen Klinik oder in einem Spital unterzubringen. Auch eine ärztliche Einweisung ist möglich, die Eltern müssen aber damit einverstanden sein. Ansonsten handelt es sich um eine fürsorgerische Unterbringung (FU) entgegen dem Willen der Eltern. Die Unterbringung kann zudem im Sinn des Kindeschutzes auch behördlich angeordnet sein.

Die Finanzierung nach der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) unterscheidet nicht nach der Art der Zuweisung. Die Vergütung der stationären Behandlung in einem Spital erfolgt in der Regel als Fallpauschale. Die Versicherer und der Wohnkanton übernehmen die Behandlung in einem Listenspital des Wohnkantons anteilmässig (Kanton 55 Prozent, Krankenversicherer 45 Prozent). Damit sind nicht nur die Kosten für die Behandlung, sondern auch für Unterkunft und Verpflegung gedeckt. Kinder bis 18 Jahre und junge Erwachsene in Ausbildung müssen keine Spitalkosten tragen. Zudem fällt die Franchise weg und der Selbstbehalt beträgt höchstens 350 Franken. Bei einer ausserkantonalen Hospitalisation in einem Listenspital eines anderen Kantons übernehmen Versicherer und Wohnkanton höchstens die Tarife, die im Listenspital des Wohnkantons anfallen würden (Referenztarif), es sei denn, das ausserkantonale Spital befindet sich auf der Spitalliste des Wohnkantons oder es handelt sich um einen Notfall. Die versicherte Person oder deren allfällige Zusatzversicherung trägt einen allfälligen Fehlbetrag zwischen Spital- und Referenztarif.

Ordnet die Jugendanwaltschaft oder die KESB einen Aufenthalt in einer Klinik für Jugendforensik an und besteht eine Spitalbedürftigkeit, richtet sich die Finanzierung nach den beschriebenen Grundsätzen der Spitalfinanzierung. Es kommen jedoch noch zusätzliche Forensik-Tarife hinzu, die von der zuweisenden Behörde übernommen werden müssen. Die Jugendanwaltschaften verfügen dafür über ein Budget, bei einer Anordnung der Massnahme durch die KESB tragen mangels gesetzlicher Regelung die Eltern bzw. das unterstützungspflichtige Gemeinwesen die Kosten.

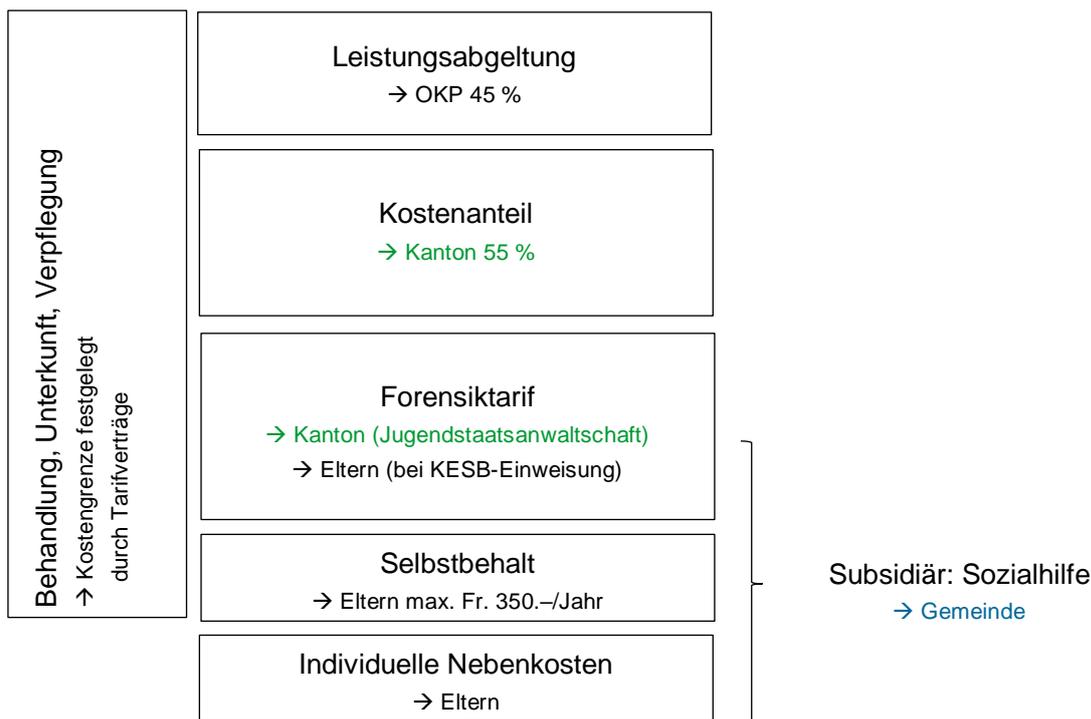


Abbildung 3: Kostenträger bei einer Unterbringung in einem Spital oder einer psychiatrischen Klinik

Für die Finanzierung der Spital- bzw. Klinikbeschulung sind der Schulträger am bisherigen schulrechtlichen Aufenthaltsort des Kindes und der Kanton zuständig¹³. Beim Aufenthalt eines Kindes, das bereits Schülerin oder Schüler einer Sonderschule mit Kostengutsprache des Kantons St.Gallen ist, wird die Spital- oder Klinikschule durch das Amt für Volksschule bzw. den Kanton finanziert.

7.3 Strafrechtliche Einweisung¹⁴

Das Jugendstrafrecht ist auf jugendliche Personen anwendbar, die zwischen dem vollendeten 10. und dem vollendeten 18. Altersjahr eine Straftat begangen haben. Es kennt als Sanktionen Schutzmassnahmen und Strafen. Erstere werden angeordnet, wenn die jugendliche Person einen besonderen erzieherischen oder therapeutischen Behandlungsbedarf zeigt. Die Unterbringung erfolgt bei einer Privatperson, in einer Erziehungs- oder einer Behandlungseinrichtung. Zur Abklärung der persönlichen Verhältnisse kann die zuständige Behörde eine stationäre Beobachtung anordnen. Schutzmassnahmen enden mit der Vollendung des 25. Altersjahres. Als Strafe kennt das Jugendstrafrecht u.a. den Freiheitsentzug. Dieser kann bei über 15-jährigen Jugendlichen von einem Tag bis zu einem Jahr und bei über 16-Jährigen bis zu vier Jahren ausgesprochen werden. Die Zuständigkeit für eine Anordnung einer strafrechtlichen Massnahme liegt bei der Jugendanwaltschaft oder beim Kreisgericht.

Die Vollzugskosten setzen sich zusammen aus den Kosten für Schutzmassnahmen und Strafen, ebenso für die Beobachtung und die vorsorgliche Unterbringung. Der Kanton, in dem die oder der Jugendliche bei Eröffnung des Verfahrens den zivilrechtlichen Wohnsitz hatte, trägt sämtliche Vollzugskosten mit Ausnahme der Kosten des Strafvollzugs, die vom Urteilkanton getragen werden. Die Eltern haben sich im Rahmen ihrer zivilrechtlichen Unterhaltspflicht an den Kosten von

¹³ Entgegen den Ausführungen in der Expertise Anderer (vgl. Anhang 2) in Abschnitt 5.5 (S. 29) sind Schulträger und Kanton gemeinsam an der Finanzierung beteiligt.

¹⁴ Expertise Anderer (vgl. Anhang 2), Abschnitt 6, S. 31–35.

Schutzmassnahmen und Beobachtungen zu beteiligen. Auch die oder der Jugendliche hat sich an den Vollzugskosten zu beteiligen, analog der Kindesbeteiligung bei der Unterhaltspflicht.

Die Jugendanwaltschaft des Kantons St.Gallen verfügt über ein eigenes Budget für die Unterbringung. Bei einer Einweisung in ein Schulheim beteiligt sich der Schulträger im Umfang der Beschulungskosten, bei einer Einweisung in eine psychiatrische Klinik die OKP. Die Jugendanwaltschaft verfügt die Kostenbeteiligung von Eltern und jugendlicher Person. Die Eltern müssen sich pauschal mit Fr. 400.– je Monat an der Unterbringung beteiligen, es sei denn, sie beziehen Sozialhilfe. Haben sie ein Bruttoeinkommen von mehr als 120'000 Franken im Jahr oder Vermögen von mehr als 250'000 Franken, wird ihre Beteiligung anhand der zivilrechtlichen Unterhaltspflicht geprüft. Den Eltern können also weit höhere Kosten als die Pauschale von Fr. 400.– entstehen. Jugendliche mit regelmässigen Einkünften, insbesondere mit einem Erwerbseinkommen von über 500 Franken je Monat und von Alimenten, Renten, Stipendien, Taggeldern usw. oder Vermögen von mehr als 50'000 Franken haben sich angemessen an den Massnahmenkosten zu beteiligen. Zusätzlich fallen den Eltern und den Jugendlichen individuelle Nebenkosten an, wie z.B. Prämien für Krankenkasse, Haftpflichtversicherung, Gesundheitskosten und Kleider.

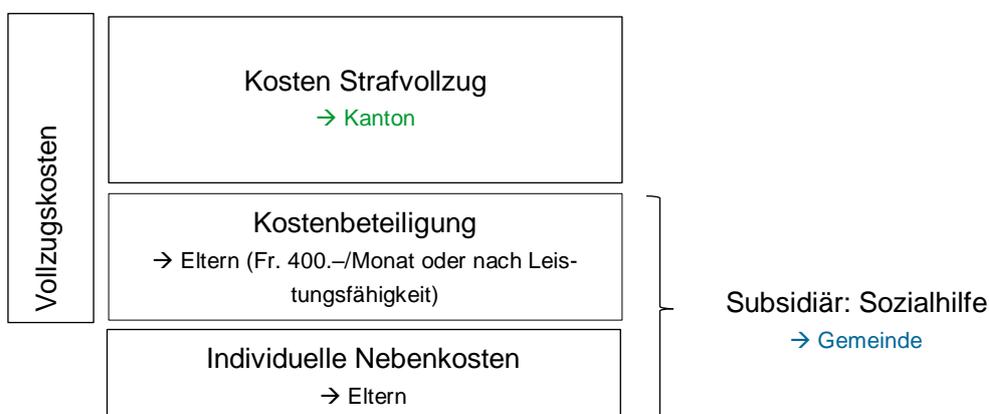


Abbildung 4: Kostenträger strafrechtliche Einweisung

7.4 Unterbringung im Schulbereich¹⁵

7.4.1 Finanzierung Sonderbeschulung im Internat

Die Sonderschulen im Kanton St.Gallen sind separierende schulische Institutionen¹⁶. Sie sind funktional Teil der öffentlichen Volksschule, rechtlich handeln sie aber als private Institutionen im Leistungsauftrag des Kantons. Die Sonderbeschulung im Internat ist (wie die statistisch überwiegende Sonderbeschulung in einer Tagessonderschule) grundsätzlich eine (sonderpädagogische) schulische Massnahme. Die nach kommunalem Organisationsrecht zuständige Stelle verfügt sie gestützt auf ein Gutachten des Schulpsychologischen Dienstes (SPD) nach Absprache mit den Eltern und der Sonderschule. Lehnen Eltern die Massnahme ab, ersucht der Schulrat die KESB um die autoritative, zivilrechtlich abgestützte Anordnung einer Unterbringung. Nach der Verfügung der Sonderschulung holt der Schulträger beim Kanton eine Kostengutsprache ein.

Die Kosten für die Sonderschulplatzierung tragen der Kanton und die Schulträger. Der Schulträger leistet, unabhängig von den effektiv anfallenden Kosten eine einheitliche Sonderschulpauschale in der Höhe von jährlich Fr. 40'000.– je Schülerin oder Schüler. Der Kanton finanziert darüber hinaus den Aufwand der Sonderschulen mit leistungsabhängigen, zum Teil nach Bedarfs-

¹⁵ Expertise Anderer (vgl. Anhang 2), Abschnitt 7, S. 35–42.

¹⁶ Die Beschulung von Sonderschülerinnen und Sonderschülern erfolgt in separaten Schulen und nicht inklusiv innerhalb einer Regelklasse.

stufe differenzierten Pauschalen für Schule, Wohnen, Transport und Infrastruktur. Die Eltern entrichten einen Beitrag an die Verpflegung und Betreuung. Die Elternbeteiligung beträgt Fr. 17.– je Tag, daneben fallen individuelle Nebenkosten an. Subsidiär trägt diese die Sozialhilfe.

7.4.2 Finanzierung fortgesetzte Sonderbeschulung

Die fortgesetzte Sonderbeschulung ist ebenfalls eine sonderpädagogische Massnahme. Sie dauert längstens bis zum Ablauf des Schuljahres nach Vollendung des 20. Altersjahrs (fortgesetzte Sonderbeschulung nach Vollendung der Schulpflicht). Die Sonderschule stellt dafür einen Antrag auf Verlängerung und entsprechende Finanzierung beim Kanton, die Pauschale des Schulträgers entfällt in diesem Fall.

7.4.3 Finanzierung Unterbringung in besonderer Unterrichts- und Betreuungsstätte

Im Anschluss an einen disziplinarischen Schulausschluss¹⁷ ist die Zuweisung in eine besondere Unterrichts- und Betreuungsstätte (BUB) möglich. Männliche Jugendliche werden dann dem Jugendheim Platanenhof in Oberuzwil, weibliche Jugendliche der Jugendstätte Bellevue in Altstätten zugewiesen. Der Schulrat benötigt dafür die Zustimmung des Kantons sowie einen Unterbringungsentscheid der KESB, womit es sich um eine zivilrechtliche Unterbringung handelt. Die Kosten teilen sich der kommunale Schulträger und der Kanton (nach Abzug des Bundesbeitrags). Von den Eltern kann ein Beitrag verlangt werden. Wonach sich dieser richtet und ob er erhoben wird, ist unklar.

	Sonderschule	BUB-Einrichtung	
Schule, Wohnen, Transport, Infrastruktur	Kosten Sonderschule → Kanton	Kostenteiler → Kanton 50 %*	Subsidiär: Sozialhilfe → Gemeinde
	Pauschale → Schulträger (Fr. 40'000.–) solange schulpflichtig	Kostenteiler → Schulträger 50 %*	
	Kostenbeteiligung → Eltern (Fr. 17.–/Tag)	Kostenbeteiligung → Eltern (unklar)	
	Individuelle Nebenkosten → Eltern	Individuelle Nebenkosten → Eltern	

* nach Abzug des Bundesbeitrags

Abbildung 5: Kostenträger Sonderschule / Besondere Unterrichts- und Betreuungsstätte (BUB-Einrichtung)

8 Subsidiäre Kostentragung durch die Sozialhilfe

Sind die Eltern nicht leistungsfähig, übernimmt die Gemeinde am Unterstützungswohnsitz subsidiär die Beiträge der Unterhaltspflichtigen und die Nebenkosten. Unter letztere fallen z.B. Kosten für die Krankenkasse, die Gesundheit, Versicherungen, Kleider, Taschengeld, Transport, Freizeit

¹⁷ Entgegen den Angaben bei Rz. 142 der Expertise Anderer (vgl. Anhang 2) erfolgt eine BUB-Platzierung nicht anstelle eines Schulausschlusses, sondern in der Folge eines solchen.

usw. Den Eltern erwachsen zusätzlich Kosten durch die Zurverfügungstellung einer Unterkunft während der Ausübung des Besuchsrechts und für die Betreuung des Kindes während dieser Zeit. Auch diese Kosten fallen subsidiär bei der Sozialhilfe an.

9 Fallzahlen

9.1 Zivilrechtliche Unterbringungen

Im Jahr 2021 waren insgesamt 209 Aufenthalte von Kindern in IVSE-beitragsberechtigten Einrichtungen inner- oder ausserkantonale zu verzeichnen (2020: 196, 2019: 186). Die durchschnittlichen Kosten beliefen sich auf Fr. 364.– je Tag.¹⁸ Der Gesamtaufwand im Jahr 2021 betrug rund 20 Mio. Franken. Der Nettoaufwand des Kantons belief sich auf Fr. 5,79 Mio. Franken, derjenige der Gemeinden auf Fr. 12,22 Mio. Franken und Dritte (Elternbeiträge, Versicherungen usw.) übernahmen insgesamt Fr. 2,07 Mio. Franken.

Die Pflegekinderstatistik verzeichnete 313 Pflegeverhältnisse per Stichtag 31. Dezember 2021 im Kanton St.Gallen (Jahr 2020: 321, Jahr 2019: 330).¹⁹ 92 dieser Pflegekinder kommen nicht aus dem Kanton St.Gallen. Die anrechenbaren Kosten für die Betreuung, Unterkunft und Verpflegung (ohne Nebenkosten) in einer Pflegefamilie betragen Fr. 73.– je Tag (bzw. Fr. 83.– für Kinder unter fünf Jahren). Bei einer Begleitung des Pflegeverhältnisses durch DAF kommen, abhängig von der Unterstützungsleistung, zwischen Fr. 25.– und Fr. 125.– je Tag sowie Fr. 22.– je Tag für Sozialversicherung, Personalnebenkosten und Weiterbildungen hinzu. Knapp die Hälfte der Ende 2021 bestehenden Pflegeverhältnisse wurden von einer DAF begleitet. Der Nettoaufwand der Gemeinden für die Unterbringung in Pflegefamilien betrug im Jahr 2021 3,8 Mio. Franken. Wie hoch die bezahlten Elternkosten waren, ist nicht bekannt.

9.2 Unterbringung in einer psychiatrischen Klinik oder einem Spital

Für die Unterbringung in einer psychiatrischen Klinik oder einem Spital wurden 320 psychiatrische Spitalaufenthalte von St.Galler Kindern und Jugendlichen im Jahr 2021 vergütet (Jahr 2020: 327; Jahr 2019: 300). Die Kosten je Fall beliefen sich auf Fr. 43'431.–. Die Gesamtkosten im Jahr 2021 lagen bei 13,9 Mio. Franken, der Kanton bezahlte davon Fr. 7,64 Mio. Franken. Die Anzahl Unterbringungen in einer Klinik für Jugendforensik beträgt durchschnittlich zwei je Jahr²⁰. Zusätzlich fallen Kosten für die Spitalschulen an, die aufgrund der Vielzahl von Kostenträgern (SGV – Verband St.Galler Volksschulträger, Gesundheitsdepartement, Bildungsdepartement, Schulträger) nicht abschliessend eruiert werden können.

9.3 Strafrechtliche Unterbringung

Per 31. Dezember 2021 waren 19 Kinder und Jugendliche (Jahr 2020: 23, Jahr 2019: 28) strafrechtlich durch die Jugendanwaltschaft platziert. Die durchschnittlichen Kosten dieser Unterbringungsart beliefen sich auf durchschnittlich Fr. 539.– je Tag. Die stationären Kosten beliefen sich auf 4,3 Mio. Franken, die vom Kanton getragen werden, zuzüglich Elternbeiträge von Fr. 50'000.–.

¹⁸ Die angegebenen Durchschnittszahlen sind errechnete Zahlen, die sich aus Gesamtkosten und Aufenthalten ergeben. Sie sind insofern sehr ungenau, da nicht berücksichtigt ist, wie lange die Kinder und Jugendlichen tatsächlich in einer Einrichtung verweilen.

¹⁹ Kennzahlen Pflegefamilien 2021, online abrufbar unter: www.soziales.sg.ch → Familie → Pflegefamilien → Informationen zu den aktuellen Kennzahlen im Pflegekinderwesen.

²⁰ Die Zahl in der Expertise Anderer bezieht sich fälschlicherweise auf die gesamte Schweiz.

9.4 Sonderschulplatzierungen und BUB-Unterbringungen

Per Stichtag 25. August 2021 befanden sich 298 Minderjährige (Jahr 2020: 307, Jahr 2019: 304) in einer internen Sonderschule. Davon waren 17 St.Galler Schülerinnen und Schüler in einer ausserkantonalen Sonderschule platziert und 37 befanden sich in der fortgesetzten internen Sonderbeschulung. Im Jahr 2021 waren zwei interne Sonderschüler volljährig. Die durchschnittlichen Kosten je Sonderschülerin bzw. Sonderschüler im Internat betragen im Jahr 2021 Fr. 123'686.–. Die Gesamtkosten für den Kanton betragen 26,6 Mio. Franken und für die Schulträger 10,2 Mio. Franken.²¹

Im Jahr 2021 gab es zwei BUB-Platzierungen (Jahr 2020: 1; Jahr 2019: 0). Die Netto-Tageskosten nach Abzug von Bundesbeiträgen in der BUB-Einrichtung Platanenhof betragen Fr. 615.– je Tag. Die Gesamtkosten im Jahr 2021 beliefen sich auf Fr. 148'633.–, davon entfallen je die Hälfte auf den Schulträger und den Kanton. Eine gewisse Ungenauigkeit ergibt sich dabei aus dem Umstand, dass die Schulträger grundsätzlich die Möglichkeit hätten, von den Eltern einen Beitrag zu verlangen.

10 Exkurs: Interkantonale Analyse

Die Kantone Bern, Luzern und Zürich haben ihre Regelungen betreffend die Finanzierung der Unterbringung Minderjähriger kürzlich geändert.

Im Kanton Zürich regelt das Kinder- und Jugendheimgesetz (LS 852.2; abgekürzt KJG) die Finanzierung von ergänzenden Hilfen zur Erziehung (sozialpädagogische Familienhilfe, Familienpflege, Dienstleistungsangebote in der Familienpflege und Heimpflege). Die Eltern haben bei Platzierungen in den anerkannten Kinder- und Jugendheimen, in Schulheimen und in Pflegefamilien einen Beitrag von Fr. 25.– je Tag bzw. Fr. 750.– je Monat zu tragen, ebenso zusätzliche individuelle Nebenkosten. Auch Dienstleistungsangebote in der Familienpflege werden über das KJG finanziert. Der Kanton und die Gemeinden tragen die Restkosten im Verhältnis 40 zu 60 Prozent.

Im Kanton Luzern werden im Gesetz über soziale Einrichtungen (SRL 894) die Finanzierung sozial- und sonderpädagogischer Angebote in Wohnstrukturen, Pflegefamilien und Herkunftsfamilien sowie ambulante Angebote der sozialpädagogischen Familienhilfe geregelt. Die Eltern haben für anerkannte stationäre Angebote einen Beitrag von Fr. 900.– je Monat zu entrichten, zusätzlich die individuellen Nebenkosten. Die ambulante sozialpädagogische Familienbegleitung beträgt Fr. 80.– je Familie und Monat, unabhängig von der Intensität der Begleitung. Der Kanton und die Gemeinden tragen die Restkosten je zur Hälfte.

Sowohl im Kanton Zürich wie auch im Kanton Luzern fallen die Elternbeiträge beim Unterstützungswohnsitz an, wenn die Eltern nicht leistungsfähig sind. Zu einem Abgleiten in die Sozialhilfe kommt es dennoch oft, da zusätzlich auch die individuellen Nebenkosten von den Eltern zu übernehmen sind.

Im Kanton Bern regelt das Gesetz über die Leistungen für Kinder mit besonderem Förder- und Schutzbedarf (BSG 213.319) die Finanzierung von Angeboten stationärer Leistungen (namentlich die Unterbringung in Einrichtungen [mit oder ohne Volksschule] oder in einer Pflegefamilie [Familienpflege]) sowie von Angeboten ambulanter Leistungen (namentlich Dienstleistungsangebote in der Familienpflege, die Betreuung in sozialpädagogischen Tagesstrukturen oder Angebote

²¹ Sowohl bei den angegebenen durchschnittlichen Kosten je interner Sonderschüler bzw. interne Sonderschülerin als auch bei den Schulträgerbeiträgen von 10,2 Mio. Franken und den Kosten für den Kanton von 26,6 Mio. Franken für das Jahr 2021 handelt es sich um Hochrechnungen. Eine Berechnung von Tagesdurchschnittskosten macht im Schulbereich wenig Sinn, da die Kosten für Schultage und nicht für Kalendertage anfallen.

der sozialpädagogischen Familienbegleitung). Die unterhaltspflichtigen Personen und Kinder mit Einkommen haben sich an den Kosten zu beteiligen gemäss ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. So haben sich Kinder ab einem Jahreseinkommen von Fr. 10'001.– und Unterhaltspflichtige ab einem Jahreseinkommen von Fr. 55'001.– prozentual an den Kosten zu beteiligen. Auf diese Art kann ein Abgleiten in die Sozialhilfe verhindert werden. Der Kanton und die Gemeinden tragen die Kosten für einvernehmlich vermittelte Leistungen gemeinsam über einen Lastenausgleich. Dagegen gehen die Kosten von Leistungen, die von der KESB oder einem Gericht angeordnet werden, einzig zulasten des Kantons.

Im Kanton Basel-Landschaft haben Eltern Beiträge an die Unterbringung von Kindern und Jugendlichen in Heimen und Pflegefamilien zu leisten. Die Beiträge werden anhand der Steuerdaten erhoben: Eltern mit einem niedrigen massgebenden Jahreseinkommen müssen keine Beiträge bezahlen, nach oben werden die Beiträge auf höchstens 2'500 Franken je Monat begrenzt. Damit kann ein Abgleiten in die Sozialhilfe ebenfalls verhindert werden.

11 Hinweis auf Handlungsfelder²²

Die innerkantonalen Finanzierungsgrundlagen der Fremdunterbringung Minderjähriger sind nicht einfach zu überblicken. Zudem sind die gesetzlichen Regelungen teilweise stark auslegungsbedürftig. Es ist nicht immer nachvollziehbar, nach welchen Überlegungen die unterschiedlichen Kostenbeteiligungen festgelegt wurden. Im Folgenden werden die erkannten Handlungsfelder beschrieben und – wo möglich – Lösungsvarianten skizziert. Dabei ist allerdings zu beachten, dass der Handlungsspielraum begrenzt wird durch höherrangige Bestimmungen des Bundesrechts sowie der Kantonsverfassung (sGS 111.1). Im schulischen Bereich betrifft dies vor allem die beiden unantastbaren Grundsätze der Unentgeltlichkeit des Grundschulunterrichts und des Aufenthaltsprinzips.

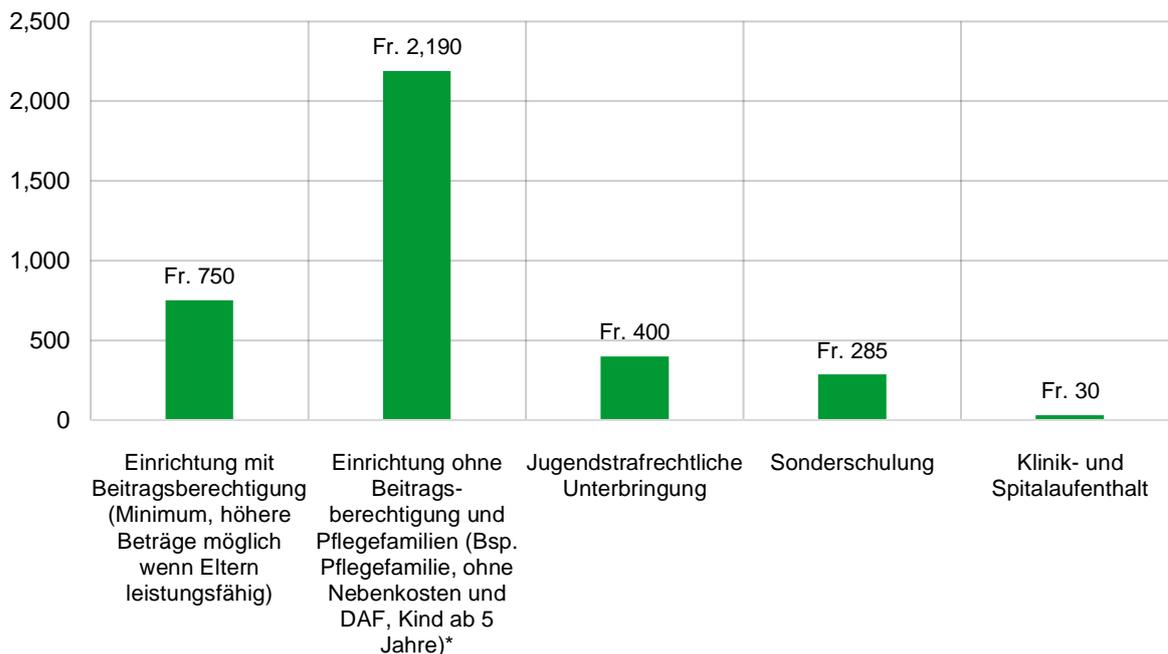
11.1 Unterschiedliche Kostenbeteiligung je Unterbringungsart

11.1.1 Unterschiedliche Kostenbeteiligung der Eltern

Die Kostenbeteiligung der Eltern fällt je nach Art der Unterbringung unterschiedlich aus und dies in beträchtlicher Höhe. Bei einer Sonderschulplatzierung beläuft sich der Elternbeitrag auf Fr. 285.– je Monat, bei einer jugendstrafrechtlichen Unterbringung auf Fr. 400.– je Monat (mit Ausnahme von hohen Einkommens- und Vermögensverhältnissen) und bei einer zivilrechtlichen Unterbringung in einer beitragsberechtigten Einrichtung auf wenigstens Fr. 750.–, es ist aber nach wie vor nicht abschliessend geklärt, ob als Höchstbeitrag der Eltern Fr. 25.– je Tag gelten oder der Beitrag einkommens- und vermögensabhängig festgelegt wird (vgl. Abschnitt 7.1.1). Bei zivilrechtlichen Unterbringungen in Einrichtungen ohne Beitragsberechtigung und in Pflegefamilien (mit und ohne DAF-Begleitung) tragen die Eltern die Platzierungskosten in Abhängigkeit ihrer Leistungsfähigkeit, ohne Vorliegen einer Indikation vollumfänglich, selber. Die Kosten liegen zwischen Fr. 2'190.– je Monat bei unbegleiteten Pflegefamilien und Fr. 6'900.– je Monat bei Pflegeverhältnissen mit dem höchsten Umfang an DAF-Begleitung.

²² Expertise Anderer (vgl. Anhang 2), Kapitel C «Hinweise auf Problemfelder», Abschnitt 3.2, S. 44–61.

Monatliche Beiträge der Eltern (ohne Nebenkosten)



* Der dargestellte Beitrag stellt die günstigste Möglichkeit dar. Die Kosten für die Unterbringung in einer Einrichtung ohne Beitragsberechtigung oder in einer Pflegefamilie können bis zu 6'900 Franken je Monat betragen.

Abbildung 6: Übersicht Beiträge der Eltern (ohne individuelle Nebenkosten)

Es ist bekannt, dass finanzielle Gründe Eltern davon abhalten können, eine notwendige Kinderschutzmassnahme selber zu organisieren. Auch können Eltern versucht sein, nicht die geeignetste, sondern die günstigere Massnahme zu wählen (z.B. Einrichtung mit Beitragsberechtigung statt ohne). Zudem kann die Kooperationsbereitschaft der Eltern bei hohen Kosten leiden: Es werden kostspielige und zeitintensive Rechtsverfahren geführt oder dem Gemeinwesen entstehen Kosten durch die Eintreibung nicht bezahlter Beiträge. Die Problematik wird verschärft, wenn durch die Fremdunterbringung des Kindes eine Sozialhilfeabhängigkeit entsteht. Gerade für Familien mit einer Aufenthaltsbewilligung kann der Bezug von Sozialhilfeleistungen Auswirkungen auf ihre Aufenthaltsberechtigung haben, was ebenfalls zu einer Ablehnung einer notwendigen Fremdunterbringung führen kann. Dass der Forensik-Zuschlag bei einer KESB-Platzierung bei den Eltern anfällt, ist ebenfalls problematisch.

Handlungsempfehlungen

Die Beiträge der Eltern könnten gesetzlich geregelt und vereinheitlicht werden. Dafür gibt es grundsätzlich zwei unterschiedliche Herangehensweisen:

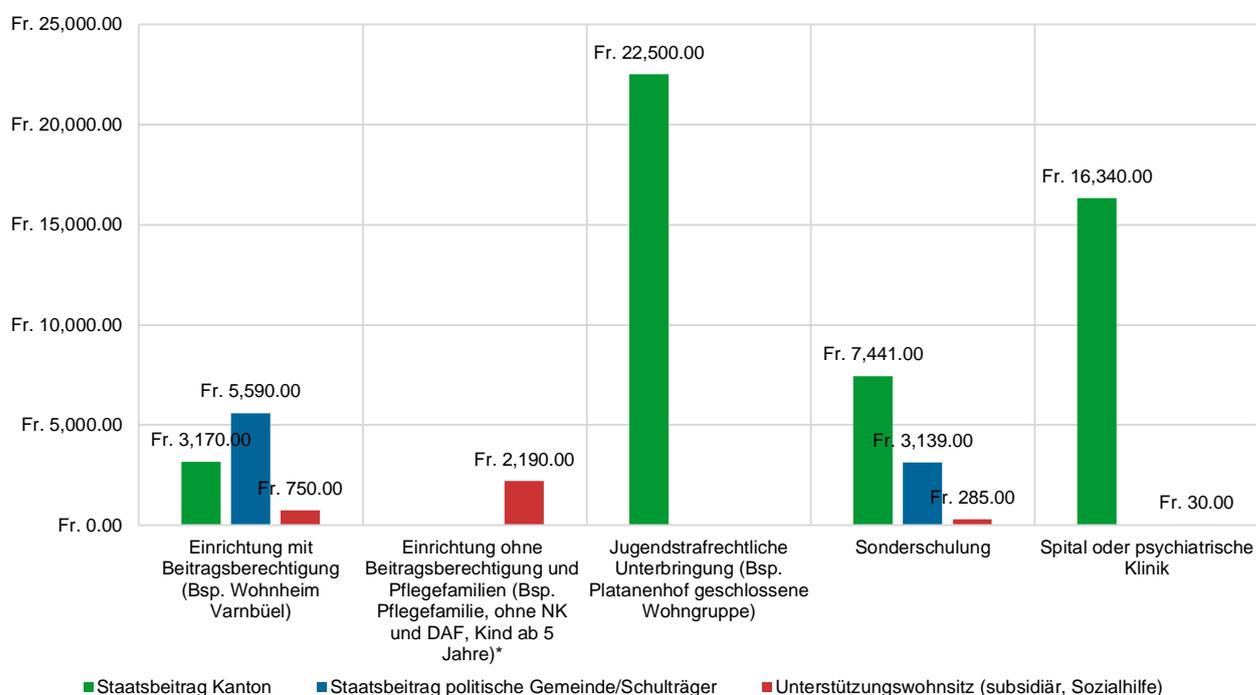
- Beiträge in Abhängigkeit der Leistungsfähigkeit: Das Abgleiten in die Sozialhilfe könnte verhindert werden, wenn keine fixen Beiträge erhoben würden, sondern die elterliche Beteiligung anhand ihrer Leistungsfähigkeit, z.B. auf der Basis von aktuellen Steuerdaten oder von Einkommens- und Vermögensangaben, progressiv und koordiniert mit den KOS-Richtlinien festgelegt würde. Dies bedeutet jedoch separate Berechnungen seitens Kostenträger.
- Pauschalen: Die Vereinheitlichung kann auch durch eine Vereinheitlichung bzw. die Einführung von Pauschalen erfolgen. Im strafrechtlichen Bereich ist die Regelung mit der Pauschale relativ neu. Vorher stützte man die Elternbeiträge ebenfalls auf deren Leistungsfähigkeit. Die Erfahrung mit den Pauschalen ist positiv. Einerseits entfällt die relativ komplexe Berechnung der individuellen Elternbeiträge. Andererseits ist die Kooperationsbereitschaft der Eltern tendenziell höher. Schlussendlich ist der «Ertrag» für den Kanton in etwa der gleiche geblieben, da die Zahlungsmoral wesentlich höher ist und zusätzlich Kosten für Betreibungen wegfallen. Auch

im Sonderschulbereich wird mit Pauschalen gearbeitet. Eine Abkehr davon würde einen umfassenden Systemwechsel in einem gut funktionierenden System bedingen. Hier ist sodann die verfassungsrechtliche Schranke des unentgeltlichen Grundschulbesuchs zu beachten, welche die Elternbeteiligung grundsätzlich auf Einsparungen im Elternhaus aufgrund der Fremdplatzierung reduziert.

11.1.2 Unterschiedliche Kostenbeteiligung der Gemeinden

Auch die finanzielle Belastung der Gemeinde ist je nach Unterbringungsform sehr unterschiedlich. Neben den Eltern kann auch das finanzierende Gemeinwesen versucht sein, die finanziell günstigere Lösung statt die geeignetste zu wählen (z.B. interne Sonderbeschulung statt zivilrechtliche Unterbringung). Spezifische Regelungen in einzelnen Bereichen, wie der Wegfall der Elternbeteiligung bei einer jugendstrafrechtlichen Unterbringung und Sozialhilfebezug der Eltern, verschärfen die Problematik.

Kostenträger (monatliche Beiträge)



* Der dargestellte Beitrag stellt die günstigste Möglichkeit dar. Die Kosten für die Unterbringung in einer Einrichtung ohne Beitragsberechtigung oder in einer Pflegefamilie können bis zu 6'900 Franken je Monat betragen.

Abbildung 7: Übersicht Kostenträger²³

Handlungsempfehlung

Bei Anpassungen am System ist das Wohl der Kinder und Jugendlichen bzw. jungen Erwachsenen ins Zentrum zu stellen. Gleichzeitig ist auch die Optik der kostentragenden Gemeinden und der Erziehungsberechtigten zu berücksichtigen, um Fehlanreize zu beseitigen und keine neuen zu schaffen.

²³ Die Beiträge der Eltern (Abbildung 6) und die vom Unterstützungswohnsitz subsidiär über die Sozialhilfe getragenen Kosten decken sich nicht in jedem Fall, da im strafrechtlichen Bereich keine Beiträge erhoben werden, wenn Sozialhilfe bezogen wird.

11.2 Standortbelastungen und Zuständigkeitskonflikte

Je nach Unterbringung ist die Finanzierung an den zivilrechtlichen Wohnsitz, den schulrechtlichen Aufenthalt oder den gewöhnlichen Aufenthalt geknüpft. Ein Wechsel des Wohnsitzes oder des Aufenthalts kann zu einer neuen Finanzierungszuständigkeit führen. Es kann zu einer Standortbelastung kommen, wenn sich der Wohnsitz oder der Aufenthalt am Standort der Einrichtung befindet oder er sich später dorthin verlegt. Auch kommt es mitunter zu Zuständigkeitskonflikten zwischen Gemeinden oder mit anderen Kantonen, da die Zuständigkeit nicht immer klar ist.

11.2.1 Zivilrechtlicher Wohnsitz

Die Kostentragung bei der zivilrechtlichen Unterbringung richtet sich nach dem zivilrechtlichen Wohnsitz gemäss ZGB. Der Wohnsitz des Kindes leitet sich in der Regel von dem der Eltern ab. Lässt sich kein Wohnsitz ableiten, gilt der Aufenthaltsort als Wohnsitz (z.B. bei gemeinsamer elterlicher Sorge und gemeinsamer Obhut der Eltern ohne gemeinsamem Wohnsitz). Die IVSE hat die resultierende Standortbelastung seit 1. Juni 2020 ausgeschaltet (vgl. dazu Abschnitt 7.1.1). Innerkantonale ist ein Verwaltungsgerichtsurteil (B 2021/93 vom 14. April 2022) vorhanden, das in die gleiche Richtung zeigt, die innerkantonale Anwendung der IVSE ist aber nur sinngemäss verankert.

Handlungsempfehlung

Zur weiteren Klärung wäre denkbar, statt des sinngemässen Verweises auf die IVSE für den innerkantonalen Bereich die Finanzierungsregelung auf Gesetzesebene zu regeln. Alternativ könnte ein neues Modell der Kostentragung durch die Gemeinden entwickelt werden, das eine Pool-Finanzierung vorsieht. Die Finanzierungszuständigkeit der Gemeinde bliebe damit unangetastet. Damit würden individuelle Belastungen von Gemeinden durch einzelne Fälle wegfallen und Zuständigkeitskonflikte könnten reduziert werden. Es ist nicht auszuschliessen, dass dies indes auch zu einer Abnahme des Bewusstseins der finanziellen Folgen einer Massnahme auf Seiten der Entscheidungstragenden führen würde.

11.2.2 Schulrechtlicher Aufenthalt

Der schulrechtliche Aufenthalt ist unabhängig vom zivilrechtlichen Wohnsitz oder vom Aufenthalt des Kindes oder seiner Eltern. Er entspricht dem nichtschulischen Lebensmittelpunkt des Kindes, soweit dieser während einer gewissen Zeit konstant bleibt bzw. die Absicht des dauernden Verbleibens besteht. Als Lebensmittelpunkt wird praxisgemäss jener Ort vermutet, an dem das Kind mehrheitlich übernachtet. Leben Kinder in einer Einrichtung oder einer Pflegefamilie, begründen sie dort in der Regel ihren schulrechtlichen Aufenthalt. Zuständig für die Beschulung aller Schülerinnen und Schüler ist die Gemeinde, auf deren Gebiet sie ihren schulrechtlichen Aufenthalt haben (Aufenthaltsprinzip).

Eine Besonderheit besteht bei der Kostentragung des Schulgelds durch den Schulträger, wenn Schülerinnen und Schüler innerhalb des Kantons zivilrechtlich (behördlich) untergebracht wurden. Hier leistet der Schulträger am zivilrechtlichen Wohnsitz des Kindes das Schulgeld. Aus den Materialien²⁴ ergibt sich zwar, dass der Gesetzgeber Standortgemeinden von Heimen oder Pflegefamilien bei den Schulkosten nicht benachteiligen wollte (Standortschutz). Aber mit der Anknüpfung an den zivilrechtlichen Wohnsitz lässt sich das nicht in jedem Fall verhindern: Kinder haben in verschiedenen Konstellationen ihren zivilrechtlichen Wohnsitz an ihrem Aufenthaltsort. Ausgeklammert sind dabei von den Eltern veranlasste freiwillige Platzierungen in Heimen oder Pflegefamilien. In diesen Fällen kommt es immer zu Standortbelastungen, da das Aufenthaltsprinzip gilt.

Handlungsempfehlung

Um das Ziel der Vermeidung einer Standortbelastung weitmöglichst zu erreichen, müsste in denjenigen Fällen, in denen das Kind mit dem Aufenthalt oder während des Aufenthalts den zivilrecht-

²⁴ Expertise Anderer (vgl. Anhang 2), S. 47.

lichen Wohnsitz am Standort der Einrichtung begründet, beim Schulträger am letzten von den Eltern oder einem Elternteil abgeleiteten zivilrechtlichen Wohnsitz vor der Unterbringung angeknüpft werden (analog der Regelung in der IVSE). Dies bedürfte einer gesetzlichen Anpassung.

11.3 Subsidiäre Kostentragung durch die Sozialhilfe

Die Kosten einer Unterbringung, die bei den Eltern anfallen, werden subsidiär vom unterstützungspflichtigen Gemeinwesen getragen (über die Sozialhilfe). Für die Bestimmung des Unterstützungswohnsitzes ist das Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (SR 851.1) massgebend. Das unter elterlicher Sorge stehende, wirtschaftlich unselbstständige und dauernd nicht bei den Eltern oder einem Elternteil lebende Kind hat seinen eigenen Unterstützungswohnsitz am letzten Unterstützungswohnsitz: Fremdplatzierte Kinder haben ihren Unterstützungswohnsitz dort, wo sie unmittelbar vor der Fremdunterbringung gemeinsam mit den Eltern oder einem Elternteil gelebt haben. Dieser Unterstützungswohnsitz bleibt künftig für die gesamte Dauer der Fremdunterbringung bestehen, auch wenn die Eltern oder der sorgeberechtigte Elternteil den Wohnsitz wechseln. Diese Regelung umfasst freiwillige als auch behördliche Unterbringungen. Die Aufhebung des Aufenthaltsbestimmungsrechts ist nicht Voraussetzung für die Begründung eines eigenen Unterstützungswohnsitzes.

Entscheidend für die Bestimmung des Unterstützungswohnsitzes ist die Frage, ob der Fremdaufenthalt des Kindes von Dauer oder nur vorübergehender Natur ist. Eine dauernde Fremdunterbringung liegt insbesondere dann vor, wenn ein Kind wegen persönlicher, schulischer und/oder familiärer Probleme einer speziellen Betreuung bedarf, die bei einem Verbleib bei den Eltern bzw. dem Elternteil nicht sichergestellt werden kann. Erfolgt eine Fremdunterbringung auf unbestimmte Zeit oder für mehr als sechs Monate, so kann in der Regel von ihrer Dauerhaftigkeit ausgegangen werden. Indizien für die Art der Fremdunterbringung ergeben sich auch aus dem Zweck des Aufenthalts. Therapeutische oder der Abklärung dienende Massnahmen, bei denen es nicht um die Suche nach einer geeigneten Anschlusssituation geht, sprechen gegen Massnahmen zum Schutz des Kindes für eine dauernde Fremdunterbringung. In Ausnahmefällen, in denen von den Eltern kein Wohnsitz abgeleitet werden kann, z.B. bei einem Heimeintritt direkt aus dem Ausland, hat das Kind an seinem jeweiligen Aufenthaltsort einen eigenen Unterstützungswohnsitz. Das minderjährige Kind hat einen eigenen Unterstützungswohnsitz am Sitz der KESB, unter deren Vormundschaft es steht. Dieser Unterstützungswohnsitz bleibt bestehen, solange die Vormundschaft andauert. Lebt die volljährig gewordene Person beim Erreichen der Volljährigkeit immer noch in einer Einrichtung, so dauert der begründete Unterstützungswohnsitz bis zum Austritt aus dem Heim an. Zu einem Wechsel des Unterstützungswohnsitzes kann es kommen, wenn das Kind während der Platzierung unter Vormundschaft gestellt wird oder eine bestehende Vormundschaft auf eine andere KESB übertragen wird.

Trotz der klaren Anknüpfung der Kostentragung an den Unterstützungswohnsitz und der Tatsache, dass mit dem innerkantonalen Finanzausgleich Ausgaben im Bereich Familie und Jugend sowie Sozialhilfe ausgeglichen werden, kommt es immer wieder zu innerkantonalen Zuständigkeitskonflikten zwischen den Gemeinden oder zu interkantonalen Konflikten. Dies kann z.B. der Fall sein, wenn unklar ist, ob eine Platzierung dauerhaft ist und die Eltern in dieser Zeit umziehen oder wenn die Obhut über das Kind während der Platzierung neu geregelt wird. Dem Kindeswohl wird bei diesen Konflikten wenig Beachtung geschenkt. Im Extremfall kann es vorkommen, dass Platzierungen gefährdet sind, weil kein Kostenträger bereit ist, die Kosten bei ungeklärten Verhältnissen zu tragen bzw. vorzuschüssen. Während in der IVSE eine Vorleistungspflicht geregelt ist, fehlt diese bei sozialhilferechtlichen Zuständigkeiten. Die Expertise zeigt, dass die st.gallische Sozialhilfepraxis Platzierungsfinanzierungen unterschiedlich handhabt, z.B. bei der Berechnung der Elternbeiträge, bei der Befristung von Kostengutsprachen, bei zeitlich begrenzten Kostengutsprachen freiwilliger Platzierungen, bei Zuständigkeitsstreitigkeiten und fehlender unpräjudizieller Finanzierung bis zur Klärung der Streitigkeit.

Handlungsempfehlung

Im Bereich des Unterstützungswohnsitzes besteht kein Handlungsspielraum auf kantonaler Ebene, da sich die Bestimmung des Unterstützungswohnsitzes nach Bundesrecht richtet. Zudem ist die beschriebene Problematik keine eigentliche Unterbringungsproblematik, sondern ein Problem des Sozialhilfesystems allgemein. Zur Vermeidung von Streitigkeiten bezüglich der Kostentragung und daraus resultierenden Unterbringungsproblemen könnte jedoch eine Vorfinanzierungspflicht entweder der Gemeinde oder des Kantons im Gesetz vorgesehen werden.

Ergänzend könnten für eine einheitliche Praxis (z.B. bei der Befristung von Kostengutsprachen, bei zeitlich begrenzten Kostengutsprachen, bei freiwilligen Platzierungen) den Sozialhilfebehörden in Sachen Platzierungsfinanzierung Empfehlungen und Hilfsmittel wie Merkblätter, Prozessabläufe usw. zugänglich gemacht werden und es könnten Weiterbildungen angeboten werden bzw. bereits bestehende Materialien und Weiterbildungen besser koordiniert werden.

11.4 Beiträge bei fehlendem Anspruch auf Unterhalt

Der Beitrag der Unterhaltspflichtigen ist an ihre Unterhaltspflicht geknüpft. Befinden sich volljährig gewordene Kinder in keiner angemessenen Ausbildung, sind die Eltern nicht unterhaltspflichtig. Entsprechend können in diesen Fällen von den Eltern keine Beiträge erhoben werden. Die Problematik ergibt sich sowohl bei der zivilrechtlichen als auch bei der strafrechtlichen Platzierung, da letztere sich auf die zivilrechtliche Unterhaltspflicht stützt. Fehlt im kantonalen Erlass eine Regelung eines Kostenbeitrags einer erwachsenen leistungsbeziehenden Person, die keinen Anspruch auf Volljährigenunterhalt hat, kann von ihr kein solcher erhoben werden. Zur Behebung dieser Problematik kommen verschiedene Möglichkeiten in Frage.

Handlungsempfehlung

Es wäre zu prüfen, welche Lösungsmöglichkeiten das beschriebene Problem am effizientesten zu lösen vermag:

- Eine Verlängerung der Unterhaltspflicht der Eltern. Es wäre indes schwierig zu begründen, weshalb untergebrachte Volljährige bessergestellt sind als alle anderen. Auch volljährige Jugendliche, die nicht untergebracht sind, müssen für ihren Lebensunterhalt aufkommen und notfalls Sozialhilfe beantragen. Für die individuellen Nebenkosten bzw. die weiteren Lebenshaltungskosten hat das volljährige Kind ohnehin aufzukommen und sollte es bedürftig sein, hat es Sozialhilfe zu beantragen.
- Streichung der Rückerstattungspflicht für Personen unter 25 Jahren, um eine Verschuldung zu vermeiden.
- Eine von der Sozialhilfe unabhängige Regelung, wonach die finanzierungspflichtige Gemeinde solche Kosten übernimmt.

11.5 Unterschiedliche Altersgrenzen

Die Zusammenstellung zeigt, dass die Finanzierung je nach Art der Unterbringung unterschiedlich lange dauert. Grundsätzlich werden zivilrechtliche Unterbringungen in Einrichtungen mit Beitragsberechtigung bis zum vollendeten 20. Altersjahr finanziert. Bei Einrichtungen ohne Beitragsberechtigung und bei Pflegefamilien wird in der aktuellen Praxis bis zum 18. Altersjahr finanziert, eine weitergehende Finanzierung wäre aber möglich. Jugendstrafrechtliche Unterbringungen dauern bis zum 25. Altersjahr und die Sonderschulung bis zum Ende der Schulpflicht, wobei eine fortgesetzte Sonderschulung längstens bis zum Ablauf des Schuljahres nach Vollendung des 20. Altersjahres möglich ist. Bei der Finanzierung über die Volljährigkeit hinaus kommt es in beitragsberechtigten Einrichtungen, bei Einrichtungen ohne Beitragsberechtigung und bei Pflegefamilien darauf an, ob die Unterbringung vor dem Eintritt der Volljährigkeit erfolgt ist und ob ein Ausbildungsabschluss absehbar ist.

Eine Schwierigkeit besteht bei jungen Erwachsenen, wenn sie eine Ausbildung abbrechen oder wenn sie nach Erreichen der Volljährigkeit aus einer Pflegefamilie ausziehen und später wieder einziehen. Die jungen Erwachsenen müssen Sozialhilfe beziehen und für die Pflegefamilien sind keine Betreuungsentschädigungen mehr vorgesehen.

Handlungsempfehlungen

Handlungsbedarf besteht nur bei zivilrechtlichen Platzierungen. Bricht eine jugendliche Person eine Ausbildung ab, ist die Finanzierung über die Volljährigkeit hinaus nicht länger vorgesehen. Dies gilt ebenso, wenn ein Eintritt einer Person in eine Einrichtung erst nach Erreichen der Volljährigkeit erfolgt oder wenn junge Erwachsene aus einer Einrichtung oder Pflegefamilie ausziehen und später wieder einziehen. Die jungen Erwachsenen müssen dann Sozialhilfe beziehen. Dieser Problematik könnte mit einer Ausweitung der bestehenden Finanzierungsregelung im zivilrechtlichen Bereich bis zum Erreichen der Altersgrenze von 25 Jahren begegnet werden. Würde diese Lösung verworfen, müsste wenigstens die Rückerstattungspflicht der Sozialhilfeleistungen wegfallen.

11.6 Kantonale Zuständigkeit im Bereich Notunterkünfte

Wenn Minderjährige ausserhalb einer Abklärung oder einer laufenden Kinderschutzmassnahme notfallmässig in anerkannten Notunterkünften untergebracht werden müssen, übernimmt der Kanton die Leistungsabgeltung für höchstens zehn Aufenthaltstage. In der Praxis führt das zu Problemen, wenn die anerkannten Notunterkünfte voll sind oder eine andere Unterbringungsform (z.B. bei einer Pflegefamilie) geeigneter wäre.

Handlungsempfehlungen

Die Kostentragung bei notfallmässigen Unterbringungen durch den Kanton könnte (bei gleichbleibender Dauer der Kantonsbeteiligung) auf weitere Unterbringungsformen (z.B. Pflegefamilien) ausgeweitet werden.

12 Fazit

12.1 Elternbeteiligung

Während sich die Kostenbeteiligung der Eltern im Gesundheits-, Straf- und Bildungsbereich an Pauschalen orientiert, ist im Zivilrecht, zumindest in der Praxis, eine Anknüpfung an die Leistungsfähigkeit vorhanden. Da in den anderen Bereichen guten Erfahrungen mit der Anknüpfung an Pauschalen gemacht wurden, würde sich diese Lösung auch für den zivilrechtlichen Bereich anbieten. Um dennoch eine gewisse Anknüpfung an die Leistungsfähigkeit der Eltern weiter bestehen zu lassen, wäre die Schaffung von leistungsabhängigen Pauschalen oder eine Regelung wie im strafrechtlichen Bereich (Pauschale nur, wenn keine Sozialhilfeabhängigkeit besteht und bis zu einer gewissen Einkommens- und Vermögensobergrenze, danach leistungsabhängige Beteiligung) denkbar oder es könnten Einkommens- und Vermögenskategorien mit entsprechenden Pauschalbeträgen festgelegt werden. Damit könnte eine gewisse Angleichung der Art der Kostentragung über alle Bereiche hinweg erreicht und Fehlanreize vermieden werden.

Eine vollständige Angleichung hinsichtlich der Höhe der Kostentragung ist indes kaum sinnvoll. So bestehen z.B. im Schulbereich übergeordnete Bestimmungen, die Grenzen für kantonrechtliche Regelungen setzen: Der Handlungsspielraum bezüglich der Elternbeteiligung ist aufgrund des unantastbaren Grundsatzes der Unentgeltlichkeit des Grundschulunterrichts beschränkt. Auch das Spezialproblem des Forensikzuschlags könnte behoben werden.

Mögliche Handlungsansätze

- Zur Umsetzung einer Pauschallösung im zivilrechtlichen Bereich wäre eine abschliessende Regelung hinsichtlich der Kostentragung im SHG nötig. Dies würde auch eine abschliessende Klärung der Kostentragung zwischen Kanton und Gemeinden umfassen. Die Höhe der festzusetzenden Pauschalen ist in Abstimmung mit den bestehenden Regelungen in den anderen Bereichen zu setzen.
- Für den Forensikzuschlag bei KESB-Zuweisung müsste ebenso eine gesetzliche Grundlage für die Kostentragung durch eine staatliche Stelle vorgesehen werden. Am nächstliegenden wäre die Kostentragung durch das unterstützungspflichtige Gemeinwesen. Eine entsprechende Regelung wäre ebenfalls im SHG zu verankern.

12.2 Unterschiedliche Kostentragung durch die Gemeinden

Die Kostentragung durch das Gemeinwesen ist je Bereich unterschiedlich. Zudem sind die rechtlichen Grundlagen nicht überall ausreichend, um Rechtssicherheit zu schaffen. Hohe Platzierungskosten können, gerade für kleine Gemeinden, erhebliche Auswirkungen haben. Während die Lasten über den soziodemografischen Sonderlastenausgleich teilweise abgegolten werden, führt die Kostentragung dennoch immer wieder zu Zuständigkeitskonflikten. Die Anpassung der Elternbeteiligungen hin zu Pauschalen hat Auswirkungen auf das finanzierende Gemeinwesen. Je nach Höhe der Pauschale entstehen den Gemeinden erhebliche Mehrkosten. Gleichzeitig entfallen, je nach Mechanismus, aufwändige Berechnungen und ebenso Kosten und Aufwände für das Eintreiben von nicht bezahlten Beiträgen. Einen Schritt weiter ginge eine Pool-Lösung, mit der die Gemeinden die Unterbringungskosten egalitär finanzieren würden, wobei diese sicherstellen müsste, dass die Gemeinden ihrer Finanzierungszuständigkeit weiterhin nachkommen.

Mögliche Handlungsansätze

- Der Verweis auf die IVSE zur Vermeidung der Standortbelastung wäre explizit im SHG zu regeln oder es wären der IVSE analoge Regelungen auszuformulieren.
- Die erwähnte Pool-Lösung wäre ebenfalls im Rahmen des SHG zu regeln.
- Eine verbesserte Regelung zur Vermeidung der Standortbelastung im Schulbereich wäre im Volksschulgesetz zu verankern und könnte im Sinn der Regelung in der IVSE ausgestaltet sein.
- Kommt es dennoch zu Zuständigkeitskonflikten, könnte eine Vorleistungspflicht der Gemeinden oder des Kantons Platzierungsschwierigkeiten verhindern. Dies wäre auch im Sinn des Kindeswohls.

12.3 Fehlende Unterhaltspflicht

Die Unterhaltspflicht ergibt sich aus übergeordnetem Bundesrecht. Es besteht dennoch die Möglichkeit der Regelung einer entsprechenden Kostenbeteiligung auf kantonrechtlicher Ebene. Die Regelung würde die Kostenbeteiligung der Eltern für das zwar erwachsene aber noch leistungsbeziehende Kind umfassen und würde sich konsequenterweise an deren Leistungsfähigkeit orientieren.

Möglicher Handlungsansatz

Während sich für zivilrechtliche Platzierungen das SHG als Grundlage für eine entsprechende Regelung anbietet, wäre im strafrechtlichen Bereich das Einführungsgesetz zur Schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung (sGS 962.1) geeignet.

12.4 Unterschiedliche Altersgrenzen

Handlungsbedarf bezüglich der Altersgrenze besteht nur bei zivilrechtlichen Platzierungen. Bricht eine jugendliche Person eine Ausbildung ab, ist die Finanzierung über die Volljährigkeit hinaus nicht länger gesichert. Dies gilt ebenso, wenn ein Eintritt einer Person in eine Einrichtung erst nach Erreichen der Volljährigkeit erfolgt oder wenn junge Erwachsene aus einer Einrichtung oder Pflegefamilie ausziehen und später wieder einziehen. Die jungen Erwachsenen müssen dann Sozialhilfe beziehen.

Mögliche Handlungsansätze

- Dieser Problematik könnte mit einer Ausweitung der bestehenden Finanzierungsregelung im zivilrechtlichen Bereich oder der Möglichkeit zur Schaffung von Ausnahmen in begründeten Fällen begegnet werden (SHG).
- Auch mit einem Verzicht auf die Rückerstattung der in diesen Situationen ausgerichteten Sozialhilfeleistungen könnte dem Problem begegnet werden.

12.5 Notunterkünfte

Die Kostentragung bei notfallmässigen Unterbringungen durch den Kanton während der ersten zehn Aufenthaltstage könnte auf weitere Unterbringungsformen ausgeweitet werden.

Möglicher Handlungsansatz

Eine entsprechende Regelung wäre im SHG zu verankern.

12.6 Grundsätzliches

Es ist offensichtlich, dass die Finanzierungsgrundlagen in den verschiedenen Bereichen komplex sind. In den einzelnen Bereichen lässt sich unterschiedlicher Handlungsbedarf feststellen. Teilweise sind die Problematiken in mehreren Bereichen vorhanden (z.B. Standortbelastung), anderer Handlungsbedarf zeigt sich vor allem in einzelnen Bereichen (z.B. Elternbeteiligung im zivilrechtlichen Bereich). Dadurch, dass die einzelnen Systeme unterschiedlich ausgestaltet sind, entstehen zusätzlich Schnittstellenprobleme, das sind namentlich die unterschiedlichen Elternbeiträge je Bereich, die unterschiedlichen Kostenträger je Bereich, die unterschiedlichen Altersgrenzen mit der Problematik der Kinder und Jugendlichen, die eine Platzierung aufgrund ihres Erwachsenwerdens verlassen (Care-Leaver) sowie die uneinheitliche Finanzierung des Forensik-Zuschlags. Wenn die Probleme angegangen werden, ist eine Gesamtbetrachtung unabdingbar. Nur so kann ein in sich stimmiges System geschaffen werden, ohne neue Schnittstellenprobleme zu schaffen.

13 Vernehmlassung

Im Rahmen der Vernehmlassung gingen 21 Stellungnahmen ein, davon drei von Departementen, drei von politischen Gemeinden, fünf von politischen Parteien und die übrigen von weiteren Adressatinnen und Adressaten. Die Rückmeldungen zum Bericht waren ausnahmslos positiv. Viele Stellungnahmen unterstreichen die beschriebene Problematik und sprechen sich für das vorgesehene Vorgehen aus, das bestehende System zu verändern. Einige konkrete Anpassungen wurden im Bericht direkt übernommen. So wurde der Abschnitt 11.4 (Beiträge bei fehlendem Anspruch auf Unterhalt) dahingehend überarbeitet, dass verschiedene Möglichkeiten zur Behebung der beschriebenen Problematik aufgelistet werden. Zudem wurde das Thema der Abschaffung der Rückerstattungspflicht für Sozialhilfebeziehende unter 25 Jahren noch stärker gewichtet.

Zahlreiche Stellungnahmen äusserten sich zum Thema der Angleichung der Elternbeiträge. Die Tatsache, dass die uneinheitliche Elternbeteiligung problematisch sein kann, wurde von vielen bestätigt. Zur Frage, ob der Problematik besser mit der Schaffung einer Pauschale, mit einkommensabhängigen Pauschalen oder mit einer linearen einkommensabhängigen Bemessung der Elternbeiträge begegnet werden kann, gehen die Meinungen indes auseinander. In einem nachfolgenden Gesetzgebungsprojekt wären verschiedene Varianten von einkommensabhängigen Elternbeiträgen auf ihre Vor- und Nachteile hin vertieft zu prüfen.

Viele Stellungnahmen nehmen Bezug auf den beschriebenen Handlungsbedarf der Finanzierung von Notunterkünften. Gemeinden, die KESB-Präsiden und die KOS verweisen auf weiteren Handlungsbedarf. So soll die kantonale Finanzierung unabhängig vom Eintrittsgrund während den ersten zehn Tagen greifen. Zudem sei zu klären, ob die kantonale Finanzierung bei längeren Aufenthalten ausgeweitet werden kann oder die Tarife gesenkt werden können, wenn die Aufenthalte aufgrund fehlender Anschlusslösungen länger dauern würden. Der Kanton übernimmt die Kosten für die ersten zehn Aufenthaltstage, wenn der Eintritt nicht während der Abklärung oder einer laufenden Kinderschutzmassnahme erfolgt. Wenn die Einweisung im Zusammenhang mit einer Kinderschutzmassnahme oder einer anderen behördlichen Aktivität (kommunale Beratungsstelle, Beistandsperson usw.) geschieht, hat die politische Gemeinde die Kosten zu tragen. Die heute geltende Finanzierungsregel wurde mit dem V. Nachtrag zum SHG (ABI 2018, 2333 ff. [22.18.11]) eingeführt. In der Botschaft wurde folgende Begründung für die gewählte Lösung festgehalten: «Nur auf diese Weise kann sichergestellt werden, dass wirklich nur jene Kinder und Jugendlichen dem Schlupfhuus²⁵ zugewiesen werden, bei denen nicht direkt eine dauerhafte Lösung erwirkt werden kann. Letzteres ist mit Blick auf den Kinderschutz und Traumatisierungsgefahren einer vorübergehenden Unterbringung stets vorzuziehen». In einem nachfolgenden Gesetzgebungsprojekt wäre die geltende Finanzierungsregel sorgfältig zu überprüfen, auch dahingehend, ob die damalige Begründung weiterhin sinnvoll ist.

Ein weiteres oft genanntes Thema war die Handlungsempfehlung hinsichtlich der Schaffung einer Lösung für die kommunale Finanzierung von Unterbringungen, unter Berücksichtigung der bestehenden Finanzierungszuständigkeit. Diese wird als prüfenswert erachtet, insbesondere auch von politischen Gemeinden und der KOS. Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmende weisen zudem auf weiteren Handlungsbedarf hin, der in einem nachfolgenden Gesetzgebungsprojekt anzugehen wäre:

- *Fachliche Indikation als Voraussetzung für eine Finanzierung einer Unterbringung:* Zu beachten sei, dass das SHG nicht abschliessend regelt, wer eine fachliche Indikation erstellen darf bzw. über welche Qualifikationen Personen oder Institutionen verfügen müssen, um eine fachliche Indikation abgeben zu dürfen. Diese offene Regelung mache zwar grundsätzlich Sinn. Gleichzeitig sollten im Minimum Personen oder Institutionen ausgeschlossen sein, die Angebote zur Unterbringung von Minderjährigen bieten, da bei deren fachlicher Indikation eine finanzielle Interessensbindung nicht ausgeschlossen werden kann.
- *Ambulante Kinderschutzmassnahmen:* Wie bei den stationären Massnahmen werden bei ambulanten Kinderschutzmassnahmen Elternbeiträge erhoben. Deren Berechnung bzw. Höhe wäre analog zum System der stationären Massnahmen festzulegen.
- *Finanzierung, Steuerung, Kontrolle:* Aufgrund des Auftrags des Kantonsrates fokussiere der aktuelle Bericht auf die Finanzierung. Er lasse jedoch kostenrelevante Aspekte und weitere mögliche Momente für Fehlanreize aussen vor. Themen wären z.B. die Bedarfsplanung, die Steuerung des Angebots oder die Kontrolle der Finanzierungsgrundlagen der Anbietenden (z.B. der DAF).
- *Pflegekinderbewilligung:* Die Verordnung über die Aufnahme von Pflege- und Tagespflegekindern (sGS 912.3) sieht in Art. 7 nicht zwingend vor, dass die Prüfung der Eignung von Pflegeeltern aktiv abgeklärt wird, bevor ein Kind untergebracht wird. Abgesehen vom inhaltlichen

²⁵ Das Schlupfhuus ist die Vorgängerinstitution des NUK.

Risiko, das der Kanton mit dieser Praxis eingeht, würden in den Gemeinden Folgekosten entstehen, wenn sich herausstellt, dass die Pflegefamilie doch nicht in der Lage ist, das Pflegekind bei sich zu beherbergen. Es wird angeregt, die Praxis zu überprüfen und die rechtlichen Grundlagen dahingehend anzupassen, dass eine Eignungsbescheinigung ein aktiver Verwaltungsakt ist.

- Es wird eine gewisse interkantonale Harmonisierung gewünscht.

14 Ausblick

Die Resultate der Expertise (vgl. Anhang 2) und die Ergebnisse der Vernehmlassung zeigen auf, dass der Handlungsbedarf im Bereich der Finanzierung der Unterbringung von Kindern und Jugendlichen ausgewiesen ist. Zentral ist, dass nicht einzelne Bereiche separat angepasst werden, sondern das Gesamtsystem überarbeitet wird, um Fehlanreize und Schnittstellenprobleme zu beheben. Damit dies erfolgreich sein kann, sind die Aufgaben und Zuständigkeiten zwischen den beteiligten Staatsebenen ebenfalls zu untersuchen und gegebenenfalls anzupassen. Ein neues System hat sich selbstverständlich im Rahmen des Bundesrechts zu bewegen. Ob die nötigen Regelungen in Nachträgen zu bestehenden Gesetzen umgesetzt werden könnten oder ob das Schaffen eines neuen Gesetzes eine sinnvollere Lösung darstellen würde, wäre in einem nachfolgenden Gesetzgebungsprojekt zu klären.

Die Regierung anerkennt den Handlungsbedarf im vorliegenden Thema. Die Rückmeldungen in der Vernehmlassung zeigen ebenfalls, dass eine umfassende Revision sämtlicher relevanter Rechtsgrundlagen mit dem Ziel einer einheitlichen und rechtssicheren Lösung angezeigt ist. Im Sinn einer bedarfsorientierten Ressourcenallokation wird die Regierung die nötigen Projektarbeiten an die Hand nehmen, sofern der Kantonsrat ihr einen entsprechenden Auftrag erteilt.

15 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren:

- auf den vorliegenden Bericht einzutreten;
- die Regierung einzuladen,²⁶ die gesetzlichen Grundlagen für die Finanzierung der Fremdunterbringung von Minderjährigen umfassend zu überarbeiten und dem Kantonsrat eine entsprechende Vorlage zu unterbreiten.

Im Namen der Regierung

Stefan Kölliker
Präsident

Dr. Benedikt van Spyk
Staatssekretär

²⁶ Auftrag nach Art. 95 des Geschäftsreglements des Kantonsrates, sGS 131.11.

Anhang 1: Gesetzliche Grundlagen

Die gesetzlichen Grundlagen bezüglich der Fremdunterbringung Minderjähriger sind in verschiedenen Erlassen auf unterschiedlicher Stufe (Bund, Kanton, Gemeinden) zu finden. Im Folgenden sind die relevanten Erlasse und Erläuterungen des Bundes und des Kantons St.Gallen sowie die interkantonalen Vereinbarungen aufgelistet:

Bundesrechtliche Bestimmungen

Gesetz / Verordnung	Aufgaben
Übereinkommen über die Rechte des Kindes (SR 0.107; abgekürzt KRK)	ist eine Konvention, der fast alle Länder beigetreten sind. Sie legt die wesentlichen Standards zum Schutz der Kinder weltweit fest. In Kraft getreten für die Schweiz am 26. März 1997.
Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101; abgekürzt BV)	regelt Grundrechte, Rechte von Bund, Kantonen und Gemeinden, politische Rechte und Pflichten sowie Aufgaben und Kompetenzen von Bundesbehörden, Parlament und Regierung und steht auf der obersten Stufe des Schweizerischen Rechtssystems.
Schweizerisches Zivilgesetzbuch (SR 210; abgekürzt ZGB)	enthält Regelungen betreffend Personen-, Familien-, Erb- und Sachenrecht.
Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (SR 211.222.338; abgekürzt PAVO)	regelt die Aufnahme von Minderjährigen ausserhalb des Elternhauses.
Verordnung über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug (SR 341; abgekürzt LSMV)	hält Voraussetzungen für die Ausrichtung von Bundesbeiträgen an den Straf- und Massnahmenvollzug.
Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (SR 851.1; abgekürzt ZUG)	bestimmt, welcher Kanton für die Unterstützung Bedürftiger zuständig ist.

Kantonalrechtliche Bestimmungen

Gesetz / Verordnung / Richtlinien	Aufgaben
Volksschulgesetz (sGS 213.1; abgekürzt VSG)	regelt die öffentliche Volksschule, insbesondere auch die Sonderschule.
Sozialhilfegesetz (sGS 381.1; abgekürzt SHG)	stellt die Basis für die geltende Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden bei der Betreuung von Menschen, die auf institutionelle Betreuung angewiesen sind, und definiert, dass die Gemeinden für die finanzielle Sozialhilfe und damit für die individuellen finanziellen Bedarfsleistungen zuständig sind.
Verordnung über gemischte Einrichtungen (sGS 381.11; abgekürzt VGE)	enthält Ausführungsbestimmungen zu Betriebsbewilligung und Aufsicht.
Verordnung über die anrechenbaren Kosten bei Unterbringung Minderjähriger (sGS 381.21)	bestimmt die Höchst- und Mindestansätze für die anrechenbaren Kosten bei Unterbringung von Minderjährigen in Familienpflege und regelt die Zuständigkeit sowie das Verfahren.
Verordnung zur Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE (sGS 387.21)	enthält die Ausführungsbestimmungen zur IVSE.
Verordnung über die Aufnahme von Pflege- und Tagespflegekindern (sGS 912.3; abgekürzt PKV)	regelt die Zuständigkeit und Verfahrensabläufe im Pflegekinderwesen.
Verordnung über Kinder- und Jugendheime (sGS 912.4; abgekürzt KJV)	enthält Ausführungsbestimmungen zu Betriebsbewilligung, Aufsicht und Bestimmungen zur Qualitätssicherung sowie Beratung.
Einführungsgesetz zur Schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung (sGS 962.1; abgekürzt EG-StPO)	enthält die Ausführungsbestimmungen zur Schweizerischen Strafprozessordnung und zur Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung.

Interkantonale Vereinbarung Bestimmungen

Vereinbarung	Aufgaben
Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE (sGS 381.31; abgekürzt IVSE)	ist ein Vertrag zwischen den Kantonen, und regelt die Aufnahme sowie die einheitliche Finanzierung und administrative interkantonale Abwicklung bei Aufhalten in sozialen Einrichtungen ausserhalb des Wohnkantons. Der IVSE sind alle Kantone beigetreten; der Beitritt des Kantons St.Gallen erfolgte am 1. Januar 2006.

Anhang 2: Juristische Expertise über die innerkantonalen Finanzierungszuständigkeiten der Fremdunterbringung Minderjähriger im Kanton St.Gallen

[gemäss separater Beilage]