



Änderung des Gesetzes über die Sozialhilfe im Kanton Zug (Sozialhilfegesetz)

Bericht und Antrag des Regierungsrates
vom 24. Februar 2009

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Antrag auf Teilrevision des Gesetzes über die Sozialhilfe vom 16. Dezember 1982 (Sozialhilfegesetz, SHG; BGS 861.4). Unseren Bericht gliedern wir wie folgt:

- A. In Kürze
- B. Ausgangslage
- C. Ergebnisse der konferenziellen Anhörung
- D. Zu den Änderungen im Einzelnen
- E. Finanzielle Auswirkungen

A. In Kürze

Gesetzliche Regelung der Finanzierung von Aufenthalten in sozialen Heimen und heimähnlichen Organisationen

Mit der Revision des Sozialhilfegesetzes wird die bestehende Praxis betreffend die Ausrichtung von Beiträgen durch den Kanton an die Kosten von Aufenthalten in heimähnlichen Organisationen in das Sozialhilfegesetz aufgenommen. Den Gemeinden wird mit der Revision ausserdem eine gesetzliche Grundlage gegeben, Aufenthalte in Betreuungseinrichtungen zu finanzieren, für die die Kostentragung bisher nicht gesetzlich geregelt war.

Anpassung an die Praxis

Mit der vorliegenden Revision des Sozialhilfegesetzes (SHG) wird die gesetzliche Bestimmung im SHG betreffend die Ausrichtung von Beiträgen des Kantons an die Kosten von Aufenthalten in sozialen Heimen (vgl. § 35 SHG) in Übereinstimmung mit der Praxis gebracht. Die Praxis passte sich bereits bisher der stetigen Weiterentwicklung von Betreuungsformen und der mittlerweile grossen Vielfalt von Betreuungsangeboten für bedürftige Personen an.

Im Rahmen der Revision des SHG werden sowohl die bisher unklaren Begriffe des sozialen Heims wie auch der Organisationen, in denen sich betreuungsbedürftige Personen aufhalten, genau umschrieben.

Gesetzliche Grundlage für die Gemeinden

Für die Gemeinden wird mit der Revision des SHG eine gesetzliche Grundlage geschaffen, aufgrund derer sie Beiträge an die Kosten von Pflege- und Betreuungsformen, die nicht unter den revidierten § 35 SHG fallen und für die auch keine Möglichkeit der Kostenübernahme in anderen Gesetzen besteht, gewähren können.

Verträge mit heimähnlichen Organisationen

Dem Regierungsrat wird schliesslich mit der Revision des SHG die Möglichkeit gegeben, nicht nur - wie bis anhin - mit sozialen Heimen, sondern auch mit heimähnlichen Organisationen innerhalb und ausserhalb des Kantons Verträge über die Aufnahme von Einwohnerinnen und Einwohnern aus dem Kanton Zug abzuschliessen sowie Vereinbarungen über allgemeine Beiträge oder Defizitbeiträge zu treffen.

Finanzielle Auswirkungen

Mit der Revision des SHG entstehen für den Kanton keine neuen Kosten, da es bisher bereits Praxis war, Beiträge an die Kosten von Aufenthalten in heimähnlichen Organisationen auszurichten.

B. Ausgangslage

1. Zuger Finanz- und Aufgabenreform

Als Folge des 1. Pakets der Zuger Finanz- und Aufgabenreform (ZFA 1), welches am 1. Januar 2006 in Kraft trat, wird die wirtschaftliche Sozialhilfe zu 100 % von den Gemeinden getragen. Vorher trugen sie sowohl der Kanton wie auch die Gemeinden zu je 50 %. Seit dem Inkrafttreten des 2. Pakets der Zuger Finanz- und Aufgabenreform (ZFA 2) am 1. Januar 2008 wird die soziale Heimfinanzierung zu 100 % durch den Kanton geleistet. Vor dem 1. Januar 2008 waren für die Heimfinanzierung zu je 50 % der Kanton und die Gemeinden zuständig. Dies hat zur Folge, dass es seit dem 1. Januar 2006 für den Umfang der Kostenübernahme des Kantons an Heimaufenthalte darauf ankommt, ob die Finanzierung eines Heimaufenthalts über die Sozialhilfe oder aber gestützt auf § 35 SHG erfolgt. Zudem ist es ebenfalls seit dem 1. Januar 2008 von Bedeutung, ob für den Aufenthalt von schulpflichtigen Kindern und Jugendlichen in Privat- oder Sonderschulen Kostenbeiträge gemäss den schulrechtlichen Bestimmungen oder gestützt auf § 35 SHG gewährt werden. Dies deshalb, da der Kanton bei einem Aufenthalt nach SHG 100 % der Aufenthaltskosten vergütet und im Falle der Auslegung als Aufenthalt gemäss den schulrechtlichen Bestimmungen lediglich 50 % dieser Kosten übernimmt. Die anderen 50 % sind von den Gemeinden zu tragen.

Da mit dem ZFA 2 die Heimfinanzierung nach SHG zu 100 % in den Zuständigkeitsbereich des Kantons fiel, wurde auf der Direktion des Innern per 1. Januar 2008 in der Abteilung Behinderterhilfe und Heime eine 60 %-Stelle für den Bereich individuelle Heimfinanzierung geschaffen. Mit den neu zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen wurde es möglich, Gesuche um Kostenübernahmegarantie für Heimaufenthalte umfassender zu prüfen und nicht - wie dies in der Vergangenheit infolge fehlenden Personals und steter Praxis der Fall war - bloss summarisch.

2. Enger Heimbegriff in § 35 des Sozialhilfegesetzes

Gemäss § 35 Abs. 1 SHG kann der Kanton an die Kosten von Heimaufgehaltenen Beiträge ausrichten, sofern die Notwendigkeit der Unterbringung durch Fachleute abgeklärt ist, die betroffene Person und ihre Angehörigen für einen angemessenen Teil der Kosten selbst aufkommen und diese nicht anderweitig gedeckt werden können. Vorbehalten bleiben Sonderregelungen nach anderen Erlassen. Mit Stand 1. Januar 2009 leistet der Kanton Beiträge an Heimaufenthalte in folgenden Einrichtungen:

- Heime für Unmündige: 68 Kostengutsprachen.
- Innerkantonale Heime für Erwachsene: 13 Kostengutsprachen.
Die sechs Leistungsvereinbarungen mit den Zuger Behinderteninstitutionen schreiben Tarife für Zugerinnen und Zuger vor, die eine individuelle Heimfinanzierung auf Grund von Kostenübernahmegarantien in der Regel überflüssig machen.
- Ausserkantonale Heime für Erwachsene: 108 Kostengutsprachen
(Davon betreffen 97 Kostengutsprachen Einrichtungen, die der interkantonalen Vereinbarung über soziale Einrichtungen IVSE unterstellt sind).

2.1. Heime für Unmündige innerhalb und ausserhalb des Kantons Zug

Für den Betrieb eines Heimes für Unmündige ist grundsätzlich schweizweit eine Bewilligung notwendig (vgl. § 41 Abs. 1 SHG i.V.m. Art. 13 der Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption vom 19. Oktober 1977 [PAVO; SR 211.222.338]; Hinweis: Auf Bundesebene wird zurzeit eine Revision der Pflegekinderverordnung geprüft). Im Kanton Zug erteilt die Direktion des Innern die Betriebsbewilligungen (vgl. § 41 Abs. 2 SHG). Damit besteht bei Heimen für Unmündige in der ganzen Schweiz ein einheitlicher Heimbegriff mit einheitlichen Anforderungen für die Erteilung einer Bewilligung. Gestützt auf § 35 SHG können an die Kosten des Aufenthalts einer unmündigen Person in einem Heim Beiträge ausgerichtet werden, wenn das Heim die Voraussetzungen zur Bewilligungserteilung gemäss Art. 15 Abs. 1 PAVO erfüllt und die Betriebsbewilligung erhalten hat.

2.2. Heime für Erwachsene im Kanton Zug

Der Betrieb eines Heims für Erwachsene bedarf im Kanton Zug einer Bewilligung (vgl. § 40 Abs. 1 SHG). Der Regierungsrat regelt die Voraussetzungen für die Erteilung und den Entzug der Betriebsbewilligung und die Direktion des Innern erteilt die Betriebsbewilligungen (vgl. § 40 Abs. 2 und 3 SHG). Die Voraussetzungen sind in den §§ 20 und 21 der Verordnung zum Sozialhilfegesetz vom 20. Dezember 1983 (Sozialhilfeverordnung, SHV;

BGS 861.41) geregelt. Auch für Heime für Erwachsene im Kanton Zug besteht damit ein klarer und einheitlicher Heimbegriff mit einheitlichen Anforderungen für die Bewilligung. An die Kosten von Aufhalten von erwachsenen Personen in einem Heim im Kanton Zug können nur dann Beiträge ausgerichtet werden, sofern das entsprechende Heim über eine Betriebsbewilligung verfügt.

2.3. Heime für Erwachsene ausserhalb des Kantons Zug

Findet der Aufenthalt eines Erwachsenen in einem Heim ausserhalb des Kantons Zug statt, so fehlt eine einheitliche gesetzliche Definition des Heimbegriffs und es gibt keine einheitlichen Anforderungen für die Erteilung einer Bewilligung. Es gibt gar Kantone, die überhaupt keine Bewilligungspflicht für Heime für Erwachsene vorsehen. Die meisten dieser Einrichtungen wurden allerdings durch die Standortkantone der IVSE unterstellt. Damit gewährleisten die Kantone nach einheitlichem Standard, dass es sich bei einer unterstellten Einrichtung tatsächlich um eine soziale Einrichtung in einer der vier IVSE-Bereiche handelt und dass weitgehende Qualitätsanforderungen erfüllt sind.

Einige Einrichtungen für Erwachsene sind jedoch nicht der IVSE unterstellt. Die Direktion des Innern hat in diesen wenigen Fällen einzeln zu prüfen, ob es sich bei einer sozialen Einrichtung tatsächlich um ein Heim handelt und ob minimale Anforderungen an ein Heim erfüllt sind. Mittel dazu sind das Einholen einer Referenzauskunft beim Standortkanton und die Prüfung von Dokumenten der Einrichtung. Die Direktion des Innern klärt insbesondere auch ab, ob der Heimbegriff durch die einschlägige kantonale Gesetzgebung des Standortkantons definiert wird. Knüpft das anwendbare Recht des Standortkantons den Betrieb eines Heimes für Erwachsene an bestimmte Voraussetzungen, sei es, dass der Betrieb bewilligungspflichtig ist oder das Heim einer Anerkennung bedarf, so müssen diese Voraussetzungen erfüllt sein, damit der Kanton Zug von einem Heim gemäss § 35 SHG ausgehen kann. Regelt das anwendbare Recht nicht oder nicht genau, was unter einem Heim für Erwachsene zu verstehen ist, so kann auch die Rechtsprechung des Bundesgerichts zum Heimbegriff im Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 6. Oktober 2006 (ELG; SR 831.30) zur Klärung beitragen, ob ein soziales Heim vorliegt oder nicht. Nach höchstrichterlicher Rechtsprechung liegt ein Heim i.S.v. Art. 3b Abs. 2 ELG vor,

- wenn eine adäquate und fachkundige Betreuung der aufgenommenen Personen gewährleistet ist und
- wenn eine heimähnliche Infrastruktur insbesondere bezüglich Ausstattung, Organisation und Rechnungswesen vorliegt.

Entscheidend sind dabei die Heimbedürftigkeit der betreuten Person sowie die Möglichkeit der in Frage stehenden Institution, die Heimbedürftigkeit in adäquater Weise zu befriedigen. Dies beurteilt sich vorab danach, ob die hierfür erforderlichen organisatorischen, infrastrukturellen und personellen Voraussetzungen gegeben sind (vgl. BGE P 56/2001 und 118 V 142, S. 147 und 148). So erfüllt denn auch gemäss Rechtsprechung begleitetes Wohnen nicht den Heimbegriff i.S.v. Art. 3b Abs. 2 ELG, da dieses nicht die notwendige heimähnliche Infrastruktur

bietet. Geht die Leistung einer Institution nicht über eine Kombination aus dem Bereitstellen einer Wohnmöglichkeit und über eine niederschwellige Betreuung (die aufgenommene Person bleibt für den Alltag auf sich selbst angewiesen; sie muss selbst einkaufen, kochen, putzen usw.) hinaus, reicht die gebotene Betreuungsleistung nicht aus, um als heimähnliche Infrastruktur qualifiziert zu werden (vgl. dazu auch den Entscheid des Versicherungsgerichts St. Gallen vom 11. März 2008, EL 2007/37).

2.4. Subsidiarität

Der Kanton kann grundsätzlich nur an die Kosten von Heimaufgehaltenen Beiträge nach § 35 Abs. 1 SHG ausrichten, sofern sich die Möglichkeit der Beitragsleistung an die Aufenthaltskosten nicht schon aus anderen Erlassen ergibt. Dieser bloss subsidiäre Anwendungsbereich von § 35 SHG ergibt sich auch aus dem Bericht des Regierungsrates vom 14. Juli 1981 zum Gesetz über die Sozialhilfe im Kanton Zug (Sozialhilfegesetz). Gemäss diesem Bericht sollen insbesondere der Schulpflicht entwachsene Jugendliche und junge Erwachsene, die weder Jugendgerichts- noch IV-Fälle sind, Beiträge erhalten können. Dagegen sollte § 35 SHG (im Zeitpunkt der Berichtserstellung handelte es sich noch um den § 34) nicht zum Zuge kommen, sofern Erziehungs-, Sanitäts- oder Justizdirektion bereits Beiträge leisten (vgl. Bericht des Regierungsrates vom 14. Juli 1981 zum Gesetz über die Sozialhilfe im Kanton Zug [Sozialhilfegesetz], § 34, S. 31-32). Die generelle subsidiäre Anwendung des Sozialhilfegesetzes wird überdies auch in den §§ 1 Abs. 1 und 2 SHG als Grundsatz verankert.

Gesetzliche Regelungen, die aufgrund des Vorbehalts in § 35 Abs. 1 SHG vorgehen, finden sich vor allem:

- im Schulgesetz (BGS 412.11) und der Verordnung zum Schulgesetz (BGS 412.111) betreffend den Aufenthalt in Sonder- und Privatschulen von schulpflichtigen Kindern und Jugendlichen,
- im Spitalgesetz (BGS 826.11) und in der Verordnung über die stationäre und ambulante Langzeitpflege (BGS 826.113) hinsichtlich des Aufenthalts in Pflegeeinrichtungen,
- im Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Betäubungsmittel (BGS 823.5) bezüglich Aufenthalte im Rahmen der Sekundärprävention,
- in der Strafprozessordnung für den Kanton Zug (BGS 321.1) für Aufenthalte im Rahmen des Vollzugs einer Massnahme,
- in der Verordnung über den Vollzug der Schutzmassnahmen und Strafen gegenüber Jugendlichen (VVJ, BGS 331.71) betreffend den Straf- und Massnahmevollzug gegenüber Jugendlichen,
- in der Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (PAVO; SR 211.222.338) für Aufenthalte im Rahmen der Familienpflege oder aber auch
- teilweise im Zusammenhang mit beruflichen Massnahmen durch die Invalidenversicherung (IV) in der Verordnung über die Invalidenversicherung (IVV; 831.201), mit arbeitsmarktlischen Massnahmen durch die Arbeitslosenversicherung im Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (AVIG; SR 837.0) und mit Stipendien im Gesetz über Ausbildungsbeiträge (BGS 416.21).

Die Regelungen hinsichtlich Zuweisung bzw. Aufenthalt von schulpflichtigen Kindern und Jugendlichen in Sonder- und Privatschulen und auch die Frage der Kostentragung finden sich ausschliesslich im Schulgesetz (SchulG) und in den entsprechenden Ausführungsbestimmungen: Gemäss § 34 Abs. 2 SchulG haben die Gemeinden dafür zu sorgen, dass die Kinder, die u.a. auch aus sozialen bzw. sozialfürsorgerischen Gründen in den gemeindlichen Schulen nicht angemessen gefördert werden können, eine Sonderschulung erhalten. Der schulpsychologische Dienst trifft die notwendigen Abklärungen, bezieht alle Beteiligten in eine Gesamtbeurteilung ein und stellt der Direktion für Bildung und Kultur Antrag für eine Kostengutsprache, die über die Mitfinanzierung befindet (vgl. §34 Abs. 3 und 4 SchulG). Der Rektor bzw. die Rektorin der in Frage stehenden gemeindlichen Schule entscheidet schliesslich nach § 34 Abs. 5 SchulG über die Zuweisung in Kenntnis des Antrags des kantonalen Schulpsychologen und des Finanzierungsentscheids der Direktion für Bildung und Kultur. Die Sonderschulung kann sowohl in inner- oder ausserkantonalen Sonderschulen als auch in Privatschulen erfolgen (vgl. § 35 Abs. 4 SchulG). Die Kosten werden entweder vom Kanton und der Wohnsitzgemeinde des entsprechenden Kindes je hälftig übernommen oder sind, wenn keine Übernahme der Kosten durch den Kanton erfolgt, von der Gemeinde ganz zu tragen (vgl. §§ 35 Abs. 4 und 36 Abs. 3 SchulG).

3. Die Entwicklung vom traditionellen Heim zu neuen Organisationsformen

Seit dem Inkrafttreten des Sozialhilfegesetzes im Jahre 1982 und des § 35 SHG haben sich nicht nur die traditionellen Heimangebote für Unmündige wie auch für Erwachsene aufgrund veränderter gesellschaftlicher Rahmenbedingungen laufend weiterentwickelt, sondern es traten vermehrt - vor allem im Bereich ausserfamiliärer Erziehung und Betreuung von Kindern und Jugendlichen - Organisationen in Erscheinung, welche nicht mehr mit dem klassischen Heim-begriff umschrieben werden können. Dabei handelt es sich um Institutionen - sowohl für Erwachsene wie auch für Kinder und Jugendliche -, die nicht den gesetzlichen Heim-begriff oder den Heim-begriff gemäss Rechtsprechung erfüllen, jedoch heimähnliche Strukturen aufweisen und dem Sinn und Zweck eines klassischen Heims sehr nahe kommen. Es finden vermehrt Platzierungen nicht mehr an einem einzigen Ort - wie es bei einem klassischen Heim der Fall ist - statt, sondern die Betroffenen werden von einer vermittelnden Stelle an verschiedenen Orten untergebracht, betreut und begleitet.

Es fällt auf, dass sich in den letzten Jahren institutionelle Formen und familiäre Formen der Fremderziehung angenähert haben. Es sind Mischformen entstanden: heilpädagogische Pflegefamilien, heimassoziierte Familienplätze, intensiv professionell begleitete und koordinierte Familienplätze usw. Auch haben sich vermehrt Übergangsformen zwischen ambulanten und stationären Angeboten herausgebildet: Einrichtungen zur Krisenintervention, Durchgangs- und Beobachtungsheime, sozialpädagogische Familienbegleitung und Ausweitung, Flexibilisierung und Professionalisierung der Angebote familienergänzender Betreuung.

Diese stets wachsende Zahl an verschiedenen Formen ausserfamiliärer Erziehung führte zu einer erheblichen Begriffsdiffusion. Einheitliche Definitionen der verschiedenen Erziehungs- und Betreuungsformen ausserhalb der Herkunftsfamilien fehlen und es erweist sich als schwierig, für die einzelnen Erscheinungsformen klare Unterscheidungskriterien zu definieren.

3.1. Anwendbarkeit von § 35 SHG auf die neuen Formen der Fremdplatzierung

Der Kanton hat in der Vergangenheit diesen neu auftretenden Organisationsformen - hauptsächlich bei Fremdplatzierungen von Kindern und Jugendlichen durch so genannte Familienenplatzierungs-Organisationen - i.d.S. Rechnung getragen, als dass er an die Kosten solcher Aufenthalte gestützt auf § 35 SHG Beiträge ausrichtete. Er verfügte jedoch aufgrund des von Gesetzes wegen eng zu interpretierenden Heimbegriffs in § 35 SHG nicht über eine genügende Rechtsgrundlage, um für derartige Aufenthalte Beiträge zu sprechen. Mit der 60 %-Stelle im Fachbereich individuelle Heimfinanzierung im Kantonalen Sozialamt war es ab dem 1. Januar 2008 möglich, Gesuche um Kostenübernahmegarantie für Platzierungen durch Familienplatzierungs-Organisationen kritisch zu hinterfragen und auf die ungenügende gesetzliche Grundlage für die Beitragsleistung an Aufenthalte dieser Art aufmerksam zu machen. Der Regierungsrat beschloss daher im Sommer 2008 folgendes Vorgehen:

- Auf eine Rückforderung der unzutreffend gewährten Gesuche um Kostenübernahmegarantie wird verzichtet. Begründet wird dies damit, dass jahrelang bei wechselnder Gesetzgebung ein Rechtsbegriff entgegen den Materialien zu weit ausgelegt wurde. Dadurch wurde ein Vertrauensschutz bei Gemeinden, Institutionen und Privaten über Jahre hinweg geschaffen. Würde zudem in dieser Angelegenheit keine politische Lösung gefunden werden, so müssten - u.U. nicht adäquate - Um- bzw. Neuplatzierungen vorgenommen werden, damit Gutsprachen gewährt werden könnten. Es würden falsche Platzierungsanreize geschaffen und das Kindeswohl würde leiden. Gestützt auf die verfassungsmässigen bzw. rechtsstaatlichen Grundsätze von Treu und Glauben und der Verhältnismässigkeit und insbesondere das Erfordernis, dem Kindeswohl Rechnung zu tragen, ist auf eine Rückforderung der unzutreffend gewährten Gutsprachen zu verzichten. Dieser Verzicht stellt jedoch kein Präjudiz für andere, ähnlich gelagerte Rückforderungsansprüche des Kantons dar und ist als Spezialfall zu betrachten.
- Es soll rasch eine Revision des geltenden § 35 SHG erfolgen, damit auch eine Gesetzesgrundlage vorliegt für Beiträge an die Kosten von Aufenthalten von den in Frage stehenden Organisationen und somit eine Anpassung des SHG an die bisherige Praxis und die heutigen Erscheinungsformen von Platzierungsangeboten vorgenommen werden kann. Es wird eine Öffnung des gesetzlich eng auszulegenden Heimbegriffs in § 35 SHG angestrebt.
- Gesuche um Kostenübernahmegarantie für Aufenthalte in heimähnlichen Organisationen, die Gegenstand der Revision des Sozialhilfegesetzes sind und gegenwärtig nach § 35 SHG nicht bewilligt werden können, sind von der Direktion des Innern befristet bis maximal 30. Juni 2009 i.S. einer Übergangslösung zu gewähren, da die geplante Revision Mitte des Jahres 2009 rückwirkend per 1. Januar 2009 in Kraft treten soll. Gesuche, die klarerweise nicht Gegenstand der laufenden Revision sind und somit auch zukünftig nicht gestützt auf das Sozialhilfegesetz bewilligt werden können, sind jedoch abzulehnen.

In welchem finanziellen Ausmass der Kanton Gesuche um Kostenübernahmegarantie für Aufenthalte in Institutionen gewährte, die nicht dem engen Heimbegriff entsprechen, lässt sich nicht beziffern. Es gilt zu bedenken, dass eine rechnerisch ermittelte Summe ausser Acht lassen würde, dass das Platzierungsverhalten der involvierten Stellen bei enger Auslegung des Heimbegriffs nicht identisch gewesen wäre. Es kann auch nicht ausgeschlossen werden, dass es bei Kenntnis dieser engen Auslegung vermehrt zu Gesuchen um Kostenübernahmegarantie für Aufenthalte in Heimen für Unmündige anstelle von Gesuchen um Kostenübernahmegarantie für Platzierungen in Familienplatzierungs-Organisationen gekommen wäre. Dies hätte bedeutende Mehrkosten für den Kanton zur Folge gehabt.

Für das Jahr 2008 wurden gestützt auf die Übergangslösung des Regierungsrates in 28 Fällen Beiträge an die Kosten von Platzierungen in einer Pflegefamilie durch Familienplatzierungs-Organisationen ausgerichtet. Die Kosten, die aus diesen Platzierungen für den Kanton 2008 entstanden sind, belaufen sich auf Fr. 670'000.--. Die Ausrichtung von Beiträgen an die Kosten von 28 Aufenthalten in einem Heim für Unmündige hätte aber bedeutend höhere finanzielle Auswirkungen für den Kanton gehabt. Die Kosten für einen Heimaufenthalt eines Unmündigen betragen monatlich zwischen Fr. 5'000.-- und 15'000.--, ohne Berücksichtigung der zu erbringenden Eigenleistung.

4. Eigenleistung des Betroffenen und seiner Angehörigen

Gemäss § 17 SHV, der durch Änderung der SHV vom 27. November 2007 aufgehoben wurde, konnten Beiträge an Heimaufenthalte (§ 35 SHG) nur gewährt werden, wenn die Betroffenen oder ihre Angehörigen einen Mindestbeitrag von Fr. 6.-- pro Tag zu leisten imstande waren und sie ausserdem für Kleider, Versicherungsbeiträge und ähnliche Auslagen aufkamen. Mit der Aufhebung von § 17 SHV wird der Mindestbetrag der zu erbringenden Eigenleistung nicht mehr in der SHV festgelegt und es wird dem Betroffenen oder seinen Angehörigen für einen Heimaufenthalt in der Praxis ein Kostenbeitrag von mindestens Fr. 6.-- als Eigenleistung verrechnet. Das Kantonale Sozialamt hat in Zusammenarbeit mit Vertreterinnen und Vertretern der Gemeinden ein Merkblatt zur individuellen Heimfinanzierung des Kantons ausgearbeitet, das per 1. Januar 2009 Anwendung findet. Gemäss diesem Merkblatt werden Eigenleistungen pauschalisiert. Die Eigenleistungen werden jeweils am Anfang des Jahres der Teuerung angepasst oder richten sich nach der Höhe der Ergänzungsleistungsbeträge. Für Erwachsene ohne IV-Rente mit Aufenthalt in Wohnheimen soll die Eigenleistung ab dem Jahr 2009 Fr. 25.-- pro Tag betragen. Dieser Betrag orientiert sich an der Höhe des Beitrags des Unterhaltspflichtigen im Rahmen der IVSE, der den mittleren Tagesaufwendungen für Kost und Logis für eine Person in einfachen Verhältnissen entspricht. Für Erwachsene mit IV-Rente in Wohnheimen soll die Eigenleistung Fr. 141.-- bzw. Fr. 115.-- pro Tag ausmachen. Dies entspricht dem EL-Ansatz. Betreffend den Heimaufenthalt von Kindern und Jugendlichen ist eine Eigenleistung von Fr. 2'700.-- pro Jahr vorgesehen, womit eine Harmonisierung mit der Praxis der Direktion für Bildung und Kultur bezüglich der Gewährung von Beiträgen an Aufenthalten in Sonder- oder Privatschulen erreicht werden kann.

Kann die Eigenleistung nicht durch die Betroffenen oder ihre Angehörigen erbracht werden, wird sie von der Sozialhilfe übernommen. Ob allenfalls vor der Ausrichtung von Sozialhilfe die Verwandtenunterstützungspflicht gemäss Art. 328 ff des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210), die dem Sozialfürsorgerecht vorgeht, heranzuziehen ist, obliegt der zuständigen Gemeinde.

C. Ergebnisse der konferenziellen Anhörung

Die Einwohnergemeinden wünschen sich eine einheitliche gesetzliche Grundlage mit einheitlicher Zuständigkeit, einheitlichem Verfahren und einheitlicher Finanzierung für alle Heimaufenthalte.

Dieser Wunsch ist aus Sicht eines gemeindlichen Sozialdienstes, der in Heimplatzierungen aller Art involviert ist, nachvollziehbar. Aber auch eine einheitliche gesetzliche Grundlage ändert nichts an der Tatsache, dass es im Heimbereich eine Vielzahl unterschiedlicher Einrichtungen mit unterschiedlichen Leistungen gibt, deren Finanzierung kaum sinnvoll zentral gesteuert werden kann. Die historisch gewachsenen Zuständigkeiten im Kanton Zug ermöglichen eine ganzheitliche Steuerung in den einzelnen Bereichen wie beispielsweise Schule, Pflege, Sucht, Strafvollzug oder Behinderung. Jede Direktion ist in ihrem Bereich umfassend für die Planung, die Bewilligung, die Aufsicht, den Leistungseinkauf und die Finanzierung zuständig. Die Realisierung einer einheitlichen gesetzlichen Grundlage würde somit die Aufgabenbereiche und die gesetzlichen Grundlagen von mindestens vier Direktionen betreffen und hätte grosse Auswirkungen auf die aktuelle Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden sowie in der direktionsübergreifenden Zusammenarbeit. Der Aufwand für ein solches Projekt wäre enorm, der Nutzen für die betroffenen Personen fraglich. Allerdings ist die Direktion für Bildung und Kultur bereit, nach einer gewissen Erfahrungszeit die Abläufe für Kostengutsprachen für Kinder und Jugendliche in der obligatorischen Schulpflicht bei Einweisung in eine Sonderschulinstitution zu überprüfen.

Die Einwohnergemeinden machen geltend, im Rahmen des ZFA sei nie die Rede davon gewesen, dass neue Kosten zu Lasten der Gemeinden entstehen würden. Die engere Auslegung des Heimbegriffs und die konsequente Anwendung der schulrechtlichen Bestimmungen für den Aufenthalt von schulpflichtigen Kindern und Jugendlichen in Privat- oder Sonderschulen u.a. auch bei Vorliegen sozialer bzw. sozialfürsorgerischer Gründe bringe für die Gemeinden finanzielle Folgen mit sich, mit denen sie nicht gerechnet hätten.

Dem ist zu entgegnen, dass es nie die Absicht des Regierungsrates war, den ZFA 2 in Frage zu stellen. Die Gesetzgebung schreibt indessen klar und eindeutig fest, wann das Schulgesetz von 1990 und wann das Sozialhilfegesetz von 1982 zur Anwendung kommt. Tatsache ist, dass vor allem ein Teil der Gemeinden Beiträge erhalten haben, die vom Gesetzgeber nicht vorgesehen waren. Im Interesse der betroffenen Kinder und Jugendlichen wurden Gesuche um Kostenübernahmen im Sinne einer Härtefallregelung bis Ende Schuljahr 2008/2009 befristet bewilligt.

Ferner wurde moniert, die Heimbegriffe seien zu kompliziert umschrieben. Der vorliegende Bericht und Antrag trägt diesem Einwand in Lit. B Ziffer 2 Rechnung.

Die Bürgergemeinden begrüssen die Vorlage, da sie auf Grund des erweiterten Heimbegriffs, namentlich der Platzierungen in Pflegefamilien durch Familienplatzierungs-Organisationen, finanziell entlastet werden.

Auch der Fachverband Sozial- und Sonderpädagogik, Integras, hat sich positiv zur Vorlage, insbesondere zu den Anforderungen, welche an Familienplatzierungs-Organisationen gestellt werden, geäussert.

D. Zu den Änderungen im Einzelnen

§ 35 Abs. 1 SHG

Bst. a)

Paragraf 35 Abs. 1 Bst. a) SHG entspricht dem bisherigen § 35 Abs. 1 SHG und ermöglicht dem Kanton, Beiträge an die Kosten von Heimaufhalten auszurichten.

Bst. b)

Gemäss Bst. b) von § 35 Abs. 1 SHG kann der Kanton an die Kosten von Platzierungen in eine Pflegefamilie durch Familienplatzierungs-Organisationen Beiträge ausrichten. Eine Familienplatzierungs-Organisation nimmt Platzierungen von Kindern oder Jugendlichen mit speziellen Betreuungsbedürfnissen in eine Pflegefamilie vor, begleitet und betreut diese. Damit der Kanton an die Kosten derartiger Platzierungen Beiträge leisten kann, sind sowohl an die Familienplatzierungs-Organisation wie auch an die aufnehmende Pflegefamilie gewisse Anforderungen zu stellen:

Anforderungen an eine Familienplatzierungs-Organisation:

- Die Familienplatzierungs-Organisation übernimmt Auswahl, Vermittlung, Beratung und Begleitung sowie Aus- und Weiterbildung der Pflegefamilien.
- Sie ist gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung Arbeitgeberin (gemäss Schweizerischem Obligationenrecht vom 30. März 1911 [OR; SR 220]) der Pflegefamilien.
- Die kontinuierliche Beratung und pädagogische Betreuung der Pflegefamilien, des platzierten Kindes oder Jugendlichen und die Zusammenarbeit mit der Herkunftsfamilie wird durch die Familienplatzierungs-Organisation sichergestellt.
- Sie ist für die ganze Dauer der Platzierung sowohl für das Kind bzw. den Jugendlichen und die Pflegefamilie zuständig und führt Qualitätskontrollen durch.
- Die Rechtsform der Trägerschaft der Familienplatzierungs-Organisation garantiert, dass die strategische und operative Ebene der Organisation getrennt sind.

- Sie legt ihre Finanzierung offen dar und veröffentlicht ihren Jahresbericht, welcher auch die Jahresrechnung enthält.
- Sie erstellt ein Leitbild und verfügt sowohl über ein Organigramm (mit Stellenbeschreibung) wie auch über ein Konzept für die Fremdplatzierung in Pflegefamilien.
- Das Fachpersonal der Familienplatzierungs-Organisation besitzt eine Ausbildung als Sozialarbeiterin oder Sozialarbeiter FH/HF, Sozialpädagogin oder Sozialpädagoge FH/HF oder einen gleichwertigen Abschluss und nimmt regelmässig an Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen teil.
- Sie hat zu gewährleisten, dass für die Anzahl der platzierten Kinder und Jugendlichen ausreichend Fachpersonal angestellt ist.

Anforderungen an eine Pflegefamilie:

Gemäss Art. 4 Abs. 1 PAVO benötigt derjenige, der ein Kind, das noch schulpflichtig oder noch nicht 15 Jahre alt ist, für mehr als drei Monate oder für unbestimmte Zeit entgeltlich oder unentgeltlich zur Pflege und Erziehung in seinen Haushalt aufnehmen will, eine Bewilligung der Behörde. Nach Abs. 2 besteht die Bewilligungspflicht auch, sofern das Kind von einer Behörde untergebracht wird oder wenn es das Wochenende nicht in der Pflegefamilie verbringt. Die Bewilligung für den Pflegeplatz bei der zuständigen Behörde gemäss den einschlägigen Bestimmungen einzuholen, ist Aufgabe der Familienplatzierungs-Organisation.

Die Aufsicht über Familienplatzierungs-Organisationen im Kanton Zug wird nicht im Rahmen dieser Gesetzesrevision geregelt. Die Regelung der Aufsicht wird im Gesetz über soziale Einrichtungen (SEG), das im Kanton Zug zurzeit ausgearbeitet wird und auf den 1. Januar 2011 in Kraft treten soll, enthalten sein.

An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass gegenwärtig im Bereich der Familienplatzierungs-Organisationen umfangreiche Standards zu einem Label verarbeitet, erweitert und differenziert werden. Eine Expertengruppe aus verschiedensten Bereichen der Jugendhilfe ist zurzeit mit Integras, Fachverband Sozial- und Sonderpädagogik, damit beschäftigt, dies zu realisieren. Im Frühjahr 2009 soll denn auch die Möglichkeit bestehen, dass sich Familienplatzierungs-Organisationen zertifizieren lassen können. Um in Zukunft bestimmen zu können, ob eine Familienplatzierungs-Organisation i.S. von § 35 Abs. 1 Bst. b SHG vorliegt, werden auch solche neu von fachkundigen Vereinigungen aufgestellten Qualitätsstandards zu berücksichtigen sein.

Bst. c)

Der Kanton kann gestützt auf Bst. c) von § 35 Abs. 1 SHG auch Beiträge an die Kosten von institutionellen Pflegeplätzen ausrichten.

Unter institutionellen Pflegeplätzen werden stationäre Aufenthalte - tags- und nachtsüber - in Pflegefamilien verstanden, welche an einen Träger gebunden sind. Die Trägerschaft der Institution führt die institutionell vernetzten Pflegeplätze und eine Leitung steht dem Betrieb vor. Im Rahmen der Platzierung tritt nicht die einzelne Pflegefamilie selber, sondern die Institution als Vertragspartnerin auf. Beide Pflegeeltern oder zumindest ein Pflegeelternanteil verfügen über einen Arbeitsvertrag nach OR und die Trägerschaft der Institution übernimmt die üblichen Funk-

tionen einer Arbeitgeberin. Bezüglich der fachlichen Qualifikation der Pflegefamilien ist zu fordern, dass mindestens ein Pflegeelternmitglied eine Ausbildung als Sozialarbeiterin oder Sozialarbeiter FH/HF, Sozialpädagogin oder Sozialpädagoge FH/HF oder einen gleichwertigen Abschluss besitzt. Die Pflegefamilien haben zudem regelmässig an Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen teilzunehmen. Die Verbundenheit der Pflegefamilien mit der Trägerschaft wie auch die notwendige Zusammenarbeit der Institution mit der Herkunftsfamilie garantiert eine fachkundige Betreuung der aufgenommenen Personen. Da der Pflegeplatz in einer Institution eingegliedert ist, die Institutionsleitung kontinuierlich die Pflegefamilien berät und pädagogisch betreut, wird denn auch ein hoher Grad an Professionalität in der Pflege der Bedürftigen erreicht.

Weiter gilt es zu beachten, dass wenn ein Kind, das noch schulpflichtig oder noch nicht 15 Jahre alt ist, für mehr als drei Monate oder für unbestimmte Zeit entgeltlich oder unentgeltlich zur Pflege und Erziehung in einen Haushalt aufgenommen wird, dazu eine Bewilligung der zuständigen Behörde einzuholen ist. Es gelten dabei die Bestimmungen zur Familienpflege gemäss PAVO (Art. 4 ff. PAVO).

Die Beitragsausrichtung des Kantons an die Kosten eines institutionellen Pflegeplatzes setzt voraus, dass die betreffende Person auf diesen Platz einerseits angewiesen ist und andererseits dieser unter organisatorischen, institutionellen und personellen Gesichtspunkten Gewähr dafür bietet, dass die Bedürftigkeit dieser Person auch in geeigneter Weise befriedigt werden kann. Institutionelle Pflegeplätze stellen stationäre Betreuungsformen bedürftiger Personen dar, welche nicht zentralisiert in einem sozialen Heim stattfinden, sondern dezentralisiert in einer Pflegefamilie, die eine geeignete Betreuung der Bedürftigen entsprechend ihrem Alter und der konkreten Problemstellung garantiert.

Die Aufsicht über institutionelle Pflegeplätze im Kanton Zug wird - analog zur Aufsicht über Familienplatzierungs-Organisationen - nicht im Rahmen dieser Gesetzesrevision geregelt. Die Regelung der Aufsicht bezüglich institutioneller Pflegeplätze wird im zukünftigen SEG enthalten sein.

Bst. d)

Schliesslich kann der Kanton gemäss Bst. d) von § 35 Abs. 1 SHG Beiträge an die Kosten von heimassoziierten Pflegeplätzen leisten.

Heimassoziierte Plätze stellen Pflegeplätze dar, die zu einem sozialen Heim gehören, sich jedoch - räumlich betrachtet - nicht im eigentlichen Heim befinden. Die Fachlichkeit der pädagogischen Betreuung, Begleitung und Erziehung der aufgenommenen Personen und die Zusammenarbeit mit der Herkunftsfamilie werden durch das Heim bzw. durch deren Leitung garantiert. Das Heim, zu dessen Betrieb der Pflegeplatz gehört, muss im entsprechenden Kanton gestützt auf die einschlägigen Gesetzesbestimmungen entweder als Heim anerkannt sein oder über eine Betriebsbewilligung verfügen.

Die Beitragsausrichtung des Kantons an die Kosten eines heimassoziierten Pflegeplatzes setzt voraus, dass die betreffende Person einerseits auf diesen Platz angewiesen ist und andererseits dieser auch unter organisatorischen, institutionellen und personellen Gesichtspunkten Gewähr dafür bietet, dass die Bedürftigkeit der zu betreuenden Person in adäquater Weise

befriedigt werden kann. Heimassoziierte Pflegeplätze stellen stationäre Betreuungsformen bedürftiger Menschen dar, welche nicht zentralisiert in einem Heim bzw. in einer heimähnlichen Einrichtung stattfinden, sondern dezentralisiert in einem dafür geeigneten Rahmen. Die Heimleitung bzw. die zuständigen Fachpersonen garantieren die professionelle Pflege der Bedürftigen, indem für die Anzahl und die konkrete Problemstellung der zu betreuenden Personen ausreichend Fachpersonal zur Verfügung steht und die Personen, welche die Pflege der Bedürftigen übernehmen, in einem Auftrags- oder Arbeitsverhältnis (gemäss OR) zur Trägerschaft des Heims bzw. heimähnlichen Einrichtung stehen.

Die Aufsicht über heimassoziierte Pflegeplätze im Kanton Zug wird entsprechend die Aufsicht über Familienplatzierungs-Organisationen und institutionelle Pflegeplätze im zukünftigen SEG geregelt sein.

§ 35 Abs. 2 SHG

Beiträge an Aufenthalte in heimähnlichen Organisationen bedürfen - entsprechend der Aufenthalte in sozialen Heimen - der Kostengutsprache durch den Kanton. Diese hat vor der Platzierung oder Belegung des Pflegeplatzes zu erfolgen und Ausnahmen bedürfen einer Begründung.

§ 35^{bis} SHG

Mit der Revision des Sozialhilfegesetzes werden nicht sämtliche neue Formen der Betreuung von unterstützungsbedürftigen Personen in § 35 SHG aufgenommen. Der Kanton kann daher weder gestützt auf das SHG noch aufgrund der übrigen Gesetzgebung an die Kosten solcher neuartiger Betreuungsformen Beiträge leisten. Mit § 35^{bis} SHG wird den Gemeinden analog der Schulgesetzgebung eine gesetzliche Grundlage zur Verfügung gestellt, derartige Kosten zu übernehmen.

Damit wird eine Lücke betreffend die Finanzierung notwendiger Pflege und Betreuung bedürftiger Menschen durch geeignete Institutionen geschlossen. Die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Gemeinden, Beiträge an die Kosten von Betreuungsleistungen, die aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen nicht vom Kanton übernommen werden können, auszurichten, entspricht denn auch einem ausgewiesenen Bedürfnis der Gemeinden. Als Beispiele für Betreuungsformen, welche die Gemeinden gestützt auf § 35^{bis} zu finanzieren gedenken, sind professionelle Notfallplatzierungen oder aber auch verschiedene ambulante Massnahmen zu nennen.

§ 36 Abs. 1 und 3 SHG

Damit der Kanton entsprechend der Regelung für soziale Heime auch mit heimähnlichen Organisationen Verträge über die Aufnahme von Einwohnerinnen und Einwohner aus dem Kanton Zug abschliessen sowie Vereinbarungen über allgemeine Beiträge oder Defizitbeiträge treffen kann, ist Abs. 1 von § 36 SHG mit "und heimähnlichen Organisationen" an passender Stelle zu ergänzen. Auch sollen Beiträge an Aufenthalte in solchen heimähnlichen Organisationen der Kostengutsprache durch den Kanton bedürfen, die vor dem Aufenthalt in einer heimähnlichen

Organisation zu erfolgen hat und Ausnahmen einer Begründung bedürfen. Absatz 3 von § 36 SHG ist daher i.d.S. anzupassen.

E. Finanzielle Auswirkungen

Mit der Revision des Sozialhilfegesetzes fallen für den Kanton grundsätzlich keine neue Kosten an, da es bereits Praxis war, Beiträge an die Kosten von Aufenthalten in heimähnlichen Organisationen auszurichten. Demzufolge waren diese Kosten auch schon bei der Planung des Budgets für das Jahr 2008 wie auch für das Jahr 2009 sowie in der Finanzplanung berücksichtigt worden.

Aufgrund der Ausführungen ergibt sich, dass diese Vorlage keine finanziellen Auswirkungen hat.

Antrag:

Es sei auf die Vorlage Nr. 1787.2 - 13015 einzutreten und ihr zuzustimmen.

Zug, 24. Februar 2009

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Peter Hegglin

Der Landschreiber: Tino Jorio

Beilage:

- Synopse zu den Gesetzesänderungen