



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

Bericht und Antrag der vorberatenden Kommission
vom 1. Mai 2009

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Unsere Kommission hat die Vorlage Nrn. 1787.1/.2 - 13014/15 an einer halbtägigen Sitzung am 1. Mai 2009 beraten. Regierungsrätin Manuela Weichelt-Picard hat die Vorlage in der Kommissionssitzung vertreten. Weiter waren Donat Knecht, Leiter des kantonalen Sozialamtes, sowie Marianne Kohli Caviezel, Generalsekretärin der Direktion des Innern, anwesend und standen uns für Fragen zur Verfügung. Das Protokoll führte Ruth Schorno.

Wir erstatten Ihnen hierzu folgenden Bericht, den wir wie folgt gliedern:

1. Ausgangslage
2. Vorstellung der Vorlage des Regierungsrates
3. Eintretensdebatte
4. Detailberatung
5. Schlussabstimmung und Antrag

1. Ausgangslage

Es gibt ganz unterschiedliche Gründe, welche einen Heimaufenthalt notwendig machen können. Solche Gründe können sein:

- Hilfs- und Pflegebedürftigkeit im Alter oder bei bestimmten Krankheiten
- Betreuungsbedürftigkeit als Folge einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung
- Therapiebedürftigkeit bei einer Suchterkrankung
- Erheblicher und/oder spezialisierter Bedarf an Sonderschulung
- Strafrechtliche Massnahme
- Soziale und/oder erzieherische Gründe
- Usw.

Für die Mehrheit dieser Indikationen ist die Finanzierung des Heimaufenthaltes in speziellen Rechtserlassen geregelt (vgl. dazu die Übersicht des Sozialamtes im Anhang). Das Sozialhilfegesetz kommt deshalb nur dann zur Anwendung, wenn es keine anderen Rechtsgrundlagen gibt. Beim Aufenthalt von Behinderten in einer anerkannten Institution schreibt das Bundesrecht sogar vor, dass die Kantone dafür sorgen müssen, dass keine invalide Person wegen dieses Aufenthalts Sozialhilfe benötigt (IFEG Art. 7). Das SHG hat demzufolge nicht nur in der Sozialhilfe sondern auch bei der Heimfinanzierung subsidiären Charakter.

Die Notwendigkeit der vorliegenden Gesetzesrevision hat ihren Ursprung darin, dass seit Erlass des SHG (16. Dezember 1982) im Bereich der Heime und Institutionen eine grosse Diversifizierung stattgefunden hat. Neben dem Heim mit einer ganzjährigen rund-um-die-Uhr Betreuung gibt es heute eine Vielfalt von Einrichtungen mit abgestuften und differenzierten

Betreuungsleistungen (Tageskliniken/-heime, Wohnangebote mit abgestufter Betreuungsintensität, Tagesstrukturen, Beschäftigungsangebote usw.). Diese Vielfalt an Angeboten hat fachlich den Vorteil, dass die Betreuungsinstitution angepasst an die spezifischen Bedürfnisse der zu betreuenden Person gewählt werden kann. Wirtschaftlich ist dies insofern interessant, dass Angebote mit reduziertem Betreuungsangebot in der Regel auch kostengünstiger sind. Da bei der Finanzierung die durch den Staat zu leistenden Beiträge mehrheitlich von den Gemeinden und dem Kanton gemeinsam (je 50 %) getragen wurden, wurde der Zuordnung zu den jeweiligen Rechtsgrundlagen im Laufe der Zeit keine allzu grosse Priorität zugemessen. Entscheidend war die möglichst angemessene Unterbringung. Ob die Bezahlung des Heimaufenthalts der Sozialhilfe, der Finanzierung von Aufenthalten in sozialen Heimen oder der Schulgesetzgebung zuzuordnen war, spielte faktisch keine wichtige Rolle. Mit der Veränderung der Finanzierung im Sozialbereich durch ZFA 1 und 2 war die Regierung aber gezwungen, die gesetzlichen Grundlagen wieder genau zu interpretieren, da die Zuordnung zu einem Rechtstitel zu einer unterschiedlichen Kostenträgerschaft führt. Dabei zeigte sich im Besonderen, dass der Heimbegriff im SHG so eng zu interpretieren ist, dass eine beträchtliche Zahl von Unterbringungen nicht mehr durch den Kanton finanziert werden kann, obwohl es gerade nicht die Absicht von ZFA 2 war, den Kanton in diesem Bereich zu entlasten.

Als Folge des 1. Pakets der Zuger Finanz- und Aufgabenreform (ZFA 1), welches am 1. Januar 2006 in Kraft trat, tragen die Gemeinden die wirtschaftliche Sozialhilfe zu 100 %. Vorher ging sie zu je 50 % zulasten des Kantons und der Gemeinden. Seit Inkrafttreten der ZFA 2 am 1. Januar 2008 wird die Finanzierung der sozialen Heime zu 100 % durch den Kanton geleistet; vorher waren für die Heimfinanzierung zu je 50 % der Kanton und die Gemeinden zuständig. Dies hat zur Folge, dass es seit dem 1. Januar 2006 und insbesondere seit dem 1. Januar 2008 darauf ankommt, ob die Finanzierung eines Heimaufenthalts über die Sozialhilfe oder über die Heimfinanzierung nach § 35 des Sozialhilfegesetzes vom 16. Dezember 1982 (SHG; BGS 861.4) erfolgt. Zudem ist es ebenfalls seit dem 1. Januar 2008 von Bedeutung, ob für den Aufenthalt von schulpflichtigen Kindern in Privat- oder Sonderschulen Kostenbeiträge gemäss Schulgesetz oder gestützt auf § 35 SHG gewährt werden. Dies, weil der Kanton bei einem Aufenthalt gemäss Schulgesetz lediglich 50 % der Kosten übernimmt, während die anderen 50 % durch die Gemeinden zu tragen sind. Anzumerken ist, dass die Verschiebung der Kostenträgerschaft für die wirtschaftliche Sozialhilfe zu 100 % auf die Gemeinden (ZFA 1) damit begründet war, dass so Entscheidungsverantwortung und Kostenträgerschaft bei einer Behörde konzentriert werden konnten. Die Verschiebung der Heimfinanzierung vollumfänglich an den Kanton geschah entgegen diesem Prinzip, da eine beträchtliche Zahl der Heimplatzierungen unter der Federführung der Gemeinden erfolgt. Ausschlaggebend war einzig und allein der Versuch, die Bilanz der Mehr- und Minderbelastungen von Kanton und Gemeinden einigermaßen ausgeglichen zu halten.

Auf Grund der Tatsache, dass der Kanton mit dem ZFA 2 die Finanzierung sozialer Heime zu 100 % übernahm, wurde auf der Direktion des Innern im kantonalen Sozialamt per 1. Januar 2008 eine Teilzeitstelle für den Bereich individuelle Heimfinanzierung geschaffen. Dies ermöglichte eine umfassendere Prüfung von Gesuchen um Kostenübernahmegarantie für soziale Heimaufenthalte. Dabei stellte die Direktion des Innern fest, dass sich bei der Finanzierung solcher Aufenthalte auf Grund der stetigen Entwicklung der Betreuungsformen und der grossen Vielfalt von Betreuungsangeboten eine Praxis entwickelt hatte, die nicht im Einklang stand mit dem ursprünglichen sehr eng gefassten Heimbegriff gemäss § 35 SHG ("soziale Heime"). Da die in Betracht gezogene Aufhebung der Kostengutsprachen für die über den ursprünglichen Heimbegriff hinausgehenden Betreuungsformen bei den Betroffenen Verunsicherung und Unverständnis hervorrief, beschloss der Regierungsrat im Sommer 2008, im Interesse der betroffenen Kinder und deren Familien sowie der Gemeinden, dass Aufenthalte in bzw. über

heimähnliche Organisationen im Sinne einer pragmatischen Übergangslösung bis Mitte 2009 weiterhin durch den Kanton finanziert würden, dass aber raschestmöglich eine Teil-Revision des SHG vorzunehmen sei, um diese Finanzierung auf eine genügende Rechtsgrundlage abstützen zu können.

2. Vorstellung der Vorlage des Regierungsrates

Zu Beginn erläuterte die Direktorin des Innern, Regierungsrätin Manuela Weichelt-Picard, die Vorlage des Regierungsrates. Sie ging dabei auf die Entstehungsgeschichte der zur Diskussion stehenden Teilrevision des SHG und deren prioritäre Behandlung im Regierungsrat ein und unterstrich, dass die Vorlage ausschliesslich die Finanzierung von Aufenthalten in sozialen Einrichtungen betreffe. Auf Grund des dem SHG zu Grunde liegenden Subsidiaritätsprinzips würden Aufenthalte beispielsweise in Pflegeheimen, in Privat- oder Sonderschulen, in Suchteinrichtungen oder in Justizheimen nach den jeweils dafür geltenden Erlassen finanziert. Die Direktorin des Innern wies weiter auf die zeitliche Dringlichkeit der vorliegenden SHG-Revision hin. Der ZFA 2 ist gemäss Manuela Weichelt-Picard weiterhin massgeblich für die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden im Bereich der sozialen Heimfinanzierungen; diese werden weiterhin zu 100 % durch den Kanton übernommen. Bezüglich des Heimbegriffs wird inhaltlich am Wortlaut und ursprünglichen Sinn von § 35 SHG festgehalten, d.h. die Kostentragung ist weiterhin auf eigentliche Heime beschränkt. Das SHG erfährt einzig im Bereich der heimähnlichen Organisationen eine Erweiterung, um die Praxis, die sich auf Grund neuer Betreuungsformen und der Zunahme an Angeboten sinnvollerweise entwickelt hatte, rechtlich genügend abstützen zu können. Die Beitragsleistung an solche heimähnlichen Institutionen ist auch unter finanziellen Gesichtspunkten zu unterstützen, da in diesem Rahmen vorgenommene Platzierungen, beispielsweise in einer Pflegefamilie, kostengünstiger sind als eigentliche Heimplatzierungen. Der Qualität solcher Organisationen wird mit der Überprüfung der Einhaltung der Anforderungen, wie sie im Bericht und Antrag des Regierungsrates aufgezählt sind, besondere Beachtung zuteil. Schliesslich kam der Regierungsrat namentlich einem Anliegen der Gemeinden nach, indem er in § 35^{bis} SHG eine Rechtsgrundlage vorschlägt für die Finanzierung von Betreuungsformen, für welche weder § 35 SHG noch eine Sonderregelung nach anderen Erlassen zur Anwendung kommt, wie Angebote der Familienpflege oder ambulante Massnahmen.

3. Eintretensdebatte

Zu Beginn der Eintretensdebatte wurde die Frage gestellt, ob sich die erwähnten Unstimmigkeiten mit den Gemeinden wieder gelegt hätten. Gemäss der Direktorin des Innern waren diese entstanden, als die betroffenen Gemeinden und Institutionen im Rahmen der Gewährung des rechtlichen Gehörs im Sommer 2008 davon erfuhren, dass der Regierungsrat in Betracht ziehe, keine Kostengutsprachen an Aufenthalte in heimähnlichen Organisationen mehr zu leisten. Nachdem der Regierungsrat auf dieses Vorgehen vor allem im Interesse des Kindeswohls verzichtete und anstelle dessen eine Revision von § 35 SHG anging, beruhigte sich das Verhältnis zu den Gemeinden wieder. Die Bürgergemeinden begrüssen die Vorlage ausdrücklich, da sie gestützt darauf nicht mehr wie bisher für Platzierungen in heimähnlichen Organisationen aufkommen müssen und finanziell deutlich entlastet werden. Für diejenigen Gemeinden, bei denen sich die Praxis eingeschlichen hat, für Aufenthalte in Einrichtungen mit Sonderschule beim Kanton Kostengutsprachen gestützt auf das Sozialhilfegesetz anstelle des anwendbaren Schulgesetzes zu erteilen, ergibt sich auf Grund der fortan strikte angewendeten Schulgesetz-

gebung tatsächlich eine finanzielle Mehrbelastung. Diese ist jedoch nicht Gegenstand der vorliegenden Gesetzesrevision.

Einige Votantinnen und Votanten wiesen auf die Komplexität der Vorlage, namentlich auf die Schwierigkeit der Abgrenzung der Finanzierung von Heimaufhalten nach dem § 35 SHG bzw. nach diesem vorgehenden Sonderregelungen in anderen Erlassen hin (Grundsatz der Subsidiarität). Regierungsrätin Manuela Weichelt-Picard zeigte an Beispielen auf, in welchen Fällen das SHG zur Anwendung gelangt und die Finanzierung zu 100 % beim Kanton liegt und wo andere Erlasse gelten, gestützt auf welche die Gemeinden an der Finanzierung mitbeteiligt sind bzw. diese voll zu übernehmen haben. Insbesondere die Schnittstellenproblematik zum Sonderschulbereich im Schulgesetz wurde eingehend erörtert. Klarheit konnte dahingehend geschaffen werden, dass gestützt auf § 34 Abs. 2 des Schulgesetzes vom 27. September 1990 (BGS 412.11) das Schulgesetz immer dann zur Anwendung kommt, wenn es um Kinder und Jugendliche im schulpflichtigen Alter geht, die aus welchen Gründen auch immer, einer Sonderschulung bedürfen und in Einrichtungen mit Schulangebot platziert werden. Bei Platzierungen von Kindern und Jugendlichen im schulpflichtigen Alter in Institutionen ohne Schulen findet hingegen das SHG Anwendung.

Eine Mehrheit der Kommission äusserte erheblichen Unmut über diese Teilrevision des SHG, ist doch der Erlass eines eigentlichen Heimgesetzes (Gesetz über soziale Einrichtungen SEG) seit vielen Jahren von der Regierung versprochen. Gemäss Aussagen von Regierungsrätin Manuela Weichelt-Picard befindet sich ein Gesetzesentwurf aktuell in der verwaltungsinternen Vernehmlassung. Die Vorlage soll noch im Herbst bei Gemeinden, Parteien und weiteren interessierten Kreisen vernehmlasset werden. Hauptgegenstand der Eintretensdebatte bildete deshalb die Frage, ob die vorliegende SHG-Teilrevision notwendig sei in Anbetracht des Umstands, dass per 2011 mit dem Inkrafttreten des SEG gerechnet werden könne. Da die in dieser Vorlage enthaltenen Bestimmungen auf Grund ihrer systematischen Zugehörigkeit ins SEG übernommen würden, handle es sich hier gemäss der Meinung der Kommission um eine reine Übergangsregelung bis zur Inkraftsetzung des neuen Heimgesetzes. Für die Finanzierung heimähnlicher Institutionen besteht jedoch im geltenden SHG zur Zeit keine Rechtsgrundlage, und eine Verlängerung der Übergangsfrist bis ins Jahr 2011 ist für den Regierungsrat aus rechtlichen Gründen nicht möglich. Diskutiert wurde, ob die Lücke im Rahmen einer Revision der Sozialhilfeverordnung vom 20. Dezember 1983 (BGS 861.41) geschlossen werden könnte. Da die Grundsätze einer Regelung, insbesondere wenn damit Ausgaben verbunden sind, nach der heute vorherrschenden Lehre und Rechtsprechung in einem Gesetz im formellen Sinn verankert sein müssen, würde eine Lösung lediglich auf Verordnungsebene den Anforderungen an eine genügende Rechtsgrundlage nicht genügen. Würde das SHG nicht wie vom Regierungsrat beantragt geändert, müssten folglich die Praxis in der Finanzierung heimähnlicher Institutionen, die sich in der Vergangenheit sinnvollerweise entwickelt hat, überprüft sowie bestehende Kostengutsprachen wieder aufgehoben werden. Dies würde nicht nur bei den Gemeinden und den Institutionen erneut Unsicherheit und Unverständnis hervorrufen. Letztlich hätten die betroffenen Familien und namentlich das Kindeswohl die damit verbundenen Auswirkungen zu tragen.

Die Kommission liess sich davon überzeugen, dass die unbefriedigende rechtliche Situation ein Zuwarten bis zum Inkrafttreten des neuen SEG nicht zulässt und daher eine vorgezogene Gesetzesrevision fast zwingend ist. Es würden sonst für die Gemeinden erhebliche Mehrkosten entstehen, welche den Beschlüssen der ZFA zuwiderlaufen würden. Die Kommission beschloss einstimmig, auf die Vorlage des Regierungsrates einzutreten. Dabei ist es der Kommission ein grosses Anliegen, dass dem Erfordernis der in der Vorlage des Regierungsrates erwähnten Qualitätsanforderungen und deren Einhaltung besonders Rechnung getragen wird. Die Kom-

mission erwartet von der Regierung und den zuständigen Amtsstellen, dass der Qualität in Heimen und heimähnlichen Institutionen bei der Platzierung, bei Leistungsvereinbarungen, beim Controlling, in der Aufsicht usw. eine hohe Beachtung geschenkt wird.

4. Detailberatung

Der Gesetzesentwurf wurde in folgenden Punkten diskutiert:

I.

§ 35 Abs. 1:

In der Kommission wurde ein Antrag gestellt, anstelle der Aufzählung a) bis d) ‚Heime und heimähnliche Organisationen‘ zu schreiben. Damit wären aber die gemeinten Institutionen zu wenig genau umschrieben, was zur Folge gehabt hätte, dass die Regierung z.B. in der Verordnung eine Aufzählung hätte einfügen müssen. Im Interesse der Rechtssicherheit und der raschen Umsetzung wurde der Antrag zurückgezogen und die Kommission beschloss, die Aufzählung von § 35 Abs. 1 lit. a - d unverändert zu belassen. Die Kommission erachtete es auch nicht als angemessen, bei dieser Übergangsregelung die Aufzählung und die verwendeten Begriffe ausführlich zu diskutieren. Sie hält aber klar fest, dass der Definition der Einrichtungen keine präjudizierende Wirkung zukommen soll, sondern dass diese bei der Beratung des neuen Heimgesetzes genau geprüft werden soll.

Die Kommission richtete auch bei der Beratung dieser Bestimmung ein besonderes Augenmerk darauf, dass die Organisationen den gestellten Qualitätsanforderungen im Sinne des Berichts des Regierungsrates genügen müssen und deren Einhaltung zu kontrollieren ist.

Die Kommission beschloss im der Aufzählung folgenden Text "..., der Betroffene und seine Angehörigen ..." geschlechtsneutral wie folgt zu formulieren "**... die betroffene Person und ihre Angehörigen ...**".

§ 35^{bis}

Die Kommission liess sich über Beispiele für andere Betreuungsformen, für deren Finanzierung die Gemeinden künftig über eine Rechtsgrundlage ausserhalb der Sozialhilfe verfügen sollen, informieren. In Betracht kommen beispielsweise Angebote der Familienpflege (z.B. aufsuchende Familienbegleitung) oder ambulante Massnahmen sowie Notfallplatzierungen in Pflegefamilien ohne vorgelagerte Familienplatzierungs-Organisationen. Die Schaffung dieser Rechtsgrundlage ist im Interesse der Gemeinden.

II.

In der Kommission wurde auch die Frage diskutiert, ob die Gültigkeit dieser Gesetzesänderung zu befristen wäre, um damit Druck auf die Regierung zu machen, das neue SEG zügig voranzutreiben. In der Diskussion stellte die Kommission aber fest, dass dies ein ungeeignetes Mittel sei, um Druck auszuüben. Wenn das neue SEG in den verschiedenen Stationen seiner Behandlung Verzögerungen erfahren sollte, so ist die neue Regelung auf jeden Fall besser als die Rückkehr zum jetzt geltenden Recht. Die Kommission hofft aber sehr, dass der von der Direktorin des Innern dargelegte Zeitplan für das neue SEG eingehalten werden kann.

Bezüglich des Inkrafttretens vertritt die Kommission die Auffassung, dass die Kompetenz für die Festlegung des rückwirkenden Inkrafttretens beim Kantonsrat liegt. Ziffer II, 2. Satz, lautet gemäss Antrag der Kommission neu wie folgt: "**... Sie treten nach unbenutztem Ablauf der Referendumsfrist oder nach Annahme durch das Volk rückwirkend auf den 1. Januar 2009 in Kraft.**"

5. Schlussabstimmung und Antrag

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass es sachlich richtig ist, diese kleine SHG-Revision durchzuführen. Wegen dieser Gesetzes-Änderung sind keine zusätzlichen Kosten oder wesentlichen Kostenverschiebungen zu erwarten. Sollte die Änderung abgelehnt werden, wären die Gemeinden mit teilweise erheblichen Mehrkosten konfrontiert, welche den Festlegungen von ZFA 1 und 2 zuwiderlaufen würden.

Die Kommission beantragt deshalb einstimmig mit 13 : 0 Stimmen (ohne Enthaltung), auf die Vorlage Nr. 1787.2 - 13015 einzutreten und der Fassung der vorberatenden Kommission gemäss beiliegender Synopse zuzustimmen.

Zug, 1. Mai 2009

Mit vorzüglicher Hochachtung
Im Namen der vorberatenden Kommission

Der Präsident: Eusebius Spescha

Kommissionsmitglieder:

Spescha Eusebius, Zug, Präsident
Andenmatten Karin, Hünenberg
Barmet Monika, Menzingen
Christen Hans, Zug
Dübendorfer Christen Maja, Baar
Gaier Beatrice, Steinhausen
Huwyler Andreas, Hünenberg
Künzli Silvia, Baar
Landtwing Alice, Zug
Lustenberger-Seitz Anna, Baar
Robadey Heidi, Unterägeri
Töndury Regula, Zug
Wicky Vreni, Zug
Zeiter Berty, Baar
Zoppi Franz, Risch

Beilagen:

- Subsidiarität in der individuellen Heimfinanzierung (Zusammenstellung des kantonalen Sozialamtes)
- Synopse