

Beschluss vom 21. Januar 2025

Kleine Anfrage 2024/22

betreffend «Finanzielle Fehlanreize bei freiwilligen Massnahmen der Kinder- und Jugendhilfe»

In einer Kleinen Anfrage vom 23. September 2024 stellt Kantonsrätin Linda De Ventura Fragen betreffend finanzielle Fehlanreize bei freiwilligen Massnahmen der Kinder- und Jugendhilfe. Der Kanton soll überprüfen, inwiefern die präventiven und freiwilligen Unterstützungsmassnahmen optimal, zielgerichtet und niederschwellig finanziert seien, um Fehlanreize zu vermeiden.

Der Regierungsrat

a n t w o r t e t :

Die in der Kleinen Anfrage von Kantonsrätin Linda De Ventura aufgegriffene Thematik verfügt über eine hohe Relevanz. Dem Regierungsrat ist es ein Anliegen, die Kinderrechte im Kanton Schaffhausen zu stärken und bestehende finanzielle Fehlanreize bei den freiwilligen Massnahmen der Kinder- und Jugendhilfe zu beheben. In diesem Zusammenhang sei auf die Stellungnahme des Regierungsrates zum Postulat Nr. 2024/1 von Maurus Pfalzgraf vom 19. Februar 2024 betreffend Umsetzung der Kinderrechtskonvention im Kanton Schaffhausen verwiesen. Das Postulat thematisierte ebenfalls die von Linda de Ventura aufgegriffene Problematik.

Seit 2023 befasst sich eine kantonale Arbeitsgruppe bestehend aus der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB), dem Kinder- und Jugendschutzdienst (KJD), dem Kantonalen Sozialamt und der städtischen Sozialhilfe mit Fragen zu den finanziellen Fehlanreizen in der Kinder- und Jugendhilfe. Die Arbeitsgruppe konstituierte sich aus der Steuerungsgruppe der Istanbul-Konvention und wird organisatorisch vom Dienststellenleiter des Kantonalen Sozialamtes geleitet.

Innerhalb des Fachdiskurses ist es unbestritten, dass das Angebot von niederschwelligen psychologischen und sozialarbeiterischen Unterstützungsmassnahmen einen gesellschaftlichen Mehrwert aufweist. Ein solches Angebot begünstigt die Entwicklung von jungen Menschen und deren Familien und reduziert gleichzeitig das Risiko für schwere Fallverläufe. Inwiefern sich Investitionen in niederschwellige, freiwillige Massnahmen der Kinder- und Jugendhilfe aus finanzpolitischer Sicht lohnen, ist eine schwer zu beantwortende Frage. Die allgemeine Studien-

lage zum Themenfeld «Social Return on Invest» lässt den Schluss zu, dass zielgerichtete Investitionen in freiwillige Massnahmen der Kinder- und Jugendhilfe langfristig zu höheren Einsparungen bei den Sozial- und Gesundheitskosten führen.

Seit der im Jahr 2017 erfolgten Reform des Kantonalen Sozialhilfegesetzes fällt die Beteiligung des Kantons an angeordneten Massnahmen höher aus als an freiwilligen Massnahmen. Aufgrund des Fehlens spezifischer gesetzlicher Grundlagen für den Kinder- und Jugendbereich stützt sich die Finanzierung von angeordneten und freiwilligen Massnahmen auf das Kantonale Sozialhilfegesetz. Aus diesem Grund sind Eltern, die freiwillig Unterstützungsmassnahmen zur Förderung ihrer Erziehungskompetenzen beantragen (z. B. in Form von sozialpädagogischer Familienbegleitung), von den Gemeindebehörden gleich zu behandeln wie Gesuchstellende der wirtschaftlichen Sozialhilfe.

Die gesetzlichen Grundlagen zur Finanzierung von freiwilligen und angeordneten Massnahmen der Kinder- und Jugendhilfe im Kanton Schaffhausen widersprechen den in der Kleinen Anfrage zitierten Grundsätzen der SODK, wonach eine finanzielle Gleichbehandlung von freiwilligen und angeordneten Massnahmen einzuhalten sowie ein fairer, niederschwelliger Zugang zu gewährleisten sei, um im Einzelfall eine optimale, sich an den Bedürfnissen des Kindes oder des Jugendlichen orientierende Entscheidung zu ermöglichen. Durch die finanzielle Ungleichbehandlung von freiwilligen und angeordneten Massnahmen spielen bei Entscheidungen in der Kinder- und Jugendhilfe neben Kindeswohlabwägungen stets auch finanzielle Überlegungen eine Rolle. Nach Einschätzung der in der kantonalen Arbeitsgruppe vertretenen Fachpersonen sollen für die vorliegende Problemstellung auf zwei Ebenen Lösungen erarbeitet werden. Kurzfristig sollen mit einer Revision des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe und soziale Einrichtungen bestehende Fehlanreize behoben oder zumindest entschärft werden. Konkret soll sich der Kanton an einem noch zu bestimmenden Kern von Massnahmen der Kinder- und Jugendhilfe in gleichem Umfang an den Kosten der Gemeinden beteiligen wie bei KESB-Massnahmen (50%). In einer längerfristigen Perspektive soll die Schaffung eines Kinder- und Jugendhilfegesetzes geprüft werden. Dies mit dem Ziel, die Kosten für die Kinder- und Jugendhilfe von der Sozialhilfe zu entkoppeln. Die Arbeitsgruppe ist derzeit daran, eine Machbarkeitsstudie in Auftrag zu geben.

Zu den Fragen nimmt der Regierungsrat wie folgt Stellung:

- 1) *Wird seit der neuen Finanzierung der von der KESB angeordneten Kinderschutzmassnahmen eine Veränderung bei der Finanzierung von freiwilligen Massnahmen festgestellt?*

Seit der Neuregelung ist die Finanzierung von freiwilligen Massnahmen schwieriger geworden. So wurde durch die in der Frage angesprochene Neuregelung betreffend die Finanzierung von durch die KESB angeordneten Massnahmen eine aus fachlicher Sicht ungünstige Entwicklung angestossen. Für die Eltern und die sie begleitenden Fachdienste ist es merklich schwieriger geworden, ohne KESB-Beschluss für die beantragten freiwilligen Unterstützungsmassnahmen (z. B. sozialpädagogische Familienbegleitungen, Unterbringungen) von der Gemeinde einen positiven Finanzierungsentscheid zu erhalten. Die Eltern müssen sich mittels Antrag an die Sozialhilfebehörde ihrer Wohngemeinde richten. Die Gemeinden lehnen diese Anträge seit der Neuregelung vermehrt ab und fordern, dass die KESB entsprechende Kindesschutzmassnahmen verfügt, damit der Kanton einen grösseren Teil der Finanzierung übernimmt.

2) Stellt die KESB fest, dass sie seit dieser Änderung früher einbezogen wird, weil sich durch eine Anordnung der KESB die Finanzierung zugunsten der Gemeinden ändert?

Die KESB stellt diese Entwicklung in der Tat fest. Die aktuelle Finanzierungsregel birgt in vielerlei Hinsicht Fehlanreize. Bei der KESB werden Fälle generiert, die niederschwelliger gelöst werden könnten. Dies vor dem Hintergrund, dass einvernehmliche Lösungen, d. h. Lösungen in Kooperation der Eltern, nachhaltiger und gleichzeitig weniger belastend und stigmatisierend sind. Hinzu kommt, dass die KESB in solchen Situationen regelmässig eine Beistandschaft anordnen muss. Dies führt zu einer deutlichen und unnötigen Mehrbelastung der bereits stark ausgelasteten KESB und Berufsbeistandschaften. Das Führen von Beistandschaften belastet die Wohnsitzgemeinden der betroffenen Eltern finanziell, zumal die meisten Eltern nicht in der Lage sind, die anfallenden Kosten zu übernehmen. Mit den von einem Teil der Gemeinden erhobenen Forderungen werden nicht zuletzt die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismässigkeit von Kindesschutzmassnahmen unterlaufen. Auch wenn sich die KESB regelmässig gegen ein solches Vorgehen wehrt und mit den betroffenen Gemeinden das Gespräch sucht, ist sie letztlich mit einer immer schwereren Kindeswohlgefährdung konfrontiert, weil die nötige Unterstützung im freiwilligen Rahmen an der Kostenübernahme scheitert, die Entwicklungsgefährdung der Kinder und Jugendlichen aber fortschreitet.

3) Welche Feststellungen machen der Kinder- und Jugenddienst, die Sozialämter der (grösseren) Gemeinden und die Berufsbeistandschaften seit der Änderung der Finanzierung der Kindesschutzmassnahmen, insbesondere betreffend freiwillige Massnahmen?

Die Sicherstellung der Finanzierung von fachlich angezeigtten freiwilligen Massnahmen der Kinder- und Jugendhilfe (z. B. sozialpädagogische Familienbegleitung, Jugendcoaching, ausserfamiliäre Unterbringung eines Kindes/Jugendlichen mit der Zustimmung der Eltern) gestaltet

sich seit der Neuregelung zunehmend schwierig. Finanzierungsanträge werden vermehrt abgelehnt. Bei der Installation von fachlich angezeigten Unterstützungsmassnahmen entstehen durch die Schwierigkeiten bei der Finanzierung erhebliche zeitliche Verzögerungen. Vom Zeitpunkt der Feststellung eines Unterstützungsbedarfes durch die Beratungsdienste über die Antragsstellung und Beratung im Gemeinderat bzw. in der Sozialhilfekommission bis zur Kostengutsprache und dem tatsächlichen Beginn der Massnahme vergehen oft acht Wochen und mehr. Diese Zeitdauer ist nicht nur aus Sicht der hilfesuchenden Familien zu lang, sondern auch aus fachlicher Perspektive problematisch. Zum Zeitpunkt der Antragsstellung für die Finanzierung einer Massnahme bei der Gemeinde (z. B. durch einen Beratungsdienst) ist der Leidensdruck bei den Betroffenen in der Regel bereits hoch und die Gefährdungslage der Kinder angespannt. Eine Bewältigung der Problemlage durch die Betroffenen selbst ist in dieser Phase nicht zu erwarten. Vielmehr werden die psychosozialen Probleme bei ausbleibender Unterstützung schwerwiegender und die zur Bewältigung aufzubringende Unterstützungsmassnahme kostenintensiver.

4) Welche weiteren Folgen stellen der Regierungsrat und die involvierten Fachstellen seit der Gesetzesänderung fest, insbesondere was die freiwillige Kinder- und Jugendhilfe betrifft?

Gemäss der Dienststelle Familie und Jugend drohen präventiv ausgerichtete Angebote, wie beispielsweise die sozialpädagogische Familienbegleitung, aufgrund des hohen zeitlichen Verzugs bei der Sicherstellung ihrer Finanzierung wirkungslos zu bleiben. Bis zum Beginn der Unterstützung hat sich die Situation demnach oftmals derart verschärft, dass die sozialpädagogische Familienbegleitung zunächst eine stabilisierende Krisenintervention durchführen muss, bevor sie dem eigentlichen Auftrag nachgehen und das Familiensystem nachhaltig stärken kann. Der präventive Ansatz, aufkommende Schwierigkeiten möglichst frühzeitig anzugehen, wird dadurch ausgehebelt. Aufgrund des zeitlichen Verzugs bei der Finanzierung einer Massnahme bedarf es in der Folge häufig eines längeren professionellen Engagements, bis die Familie wieder unabhängig von staatlichen Unterstützungsmassnahmen ist.

Die KESB erhält immer wieder Anträge auf Anordnung von Kinderschutzmassnahmen aus der freiwilligen Kinder- und Jugendhilfe, da ein Teil der Gemeinden deren Notwendigkeit zwar sieht, aber nicht bereit ist, die niederschweligen Massnahmen ohne mehrheitliche Beteiligung des Kantons zu finanzieren.

5) Inwiefern trifft die folgende Aussage der SODK auf den Kanton Schaffhausen zu: „Da der Zugang zu den freiwilligen Leistungen auf gesetzlicher Ebene noch wenig verankert ist und klare und kohärente Regeln für die Kostenübernahme fehlen erscheinen die von der KESB

angeordneten Massnahmen oft als einfachste Alternative, auch wenn sie den Prinzipien der Verhältnismässigkeit und Subsidiarität widersprechen."

Sowohl die Dienststelle Familie und Jugend, das Kantonale Sozialamt als auch die KESB stimmen der obenstehenden Aussage der SODK zu. Die aktuellen gesetzlichen Rahmenbedingungen liefen diesen Prinzipien zuwider. Insbesondere die finanzielle Ungleichbehandlung von freiwilligen und angeordneten Massnahmen gefährde die Prinzipien der Verhältnismässigkeit und Subsidiarität in der Kinder- und Jugendhilfe im Kanton Schaffhausen.

6) Könnten durch eine Erhöhung der Mitfinanzierung freiwilliger Massnahmen die Anzahl KESB-Fälle reduziert, die KESB dadurch entlastet und die Ausgaben insgesamt gesenkt werden?

Die Erhöhung der Mitfinanzierung freiwilliger Massnahmen würde eine Stärkung derselben darstellen. Eine Stärkung der freiwilligen Kinder- und Jugendhilfe reduzierte mutmasslich die Anzahl Kindeswohlgefährdungen und damit auch die erforderlichen Schutzmassnahmen des Staates. Es ist davon auszugehen, dass die KESB weniger intervenieren müsste und sich deren Fallzahlen und Arbeitslast beziehungsweise jene der Berufsbeistandschaften reduzierten. Dies bedingte voraussichtlich einen Ausbau des freiwilligen KJD. Dieser Ausbau wäre im Ergebnis aber mutmasslich immer noch kostengünstiger, da die KESB keine Abklärungen tätigen und keine Beistandschaften angeordnet und geführt werden müssten. Zudem entspräche dies dem Grundsatz der Subsidiarität und der Verhältnismässigkeit von Kindesschutzmassnahmen.

7) Ist der Regierungsrat bereit zu überprüfen ob, unter welchen Bedingungen und bei welchen Angeboten sich der Kanton zukünftig auch zu 50% an freiwilligen Massnahmen der Kinder- und Jugendhilfe beteiligen will?

Die mit den aktuellen gesetzlichen Regelungen einhergehende finanzielle Ungleichbehandlung von freiwilligen und angeordneten Massnahmen sowie die potentiell daraus erwachsende Gefährdung der Prinzipien der Verhältnismässigkeit und Subsidiarität sieht der Regierungsrat kritisch. Der Regierungsrat hält eine Überprüfung der betreffenden gesetzlichen Bestimmungen für angebracht. Die eingangs erwähnte Arbeitsgruppe hat diesbezüglich bereits erste Lösungsvorschläge erörtert. Diese sehen unter anderem vor, dass sich der Kanton an einem noch zu bestimmenden Kern von Massnahmen der Kinder- und Jugendhilfe in gleichem Umfang an den Kosten der Gemeinden beteiligen soll wie bei KESB-Massnahmen (50%). Sollten Anpassungen in der Gesetzgebung erforderlich sein, wird der Regierungsrat dem Kantonsrat einen entsprechenden Antrag unterbreiten.

- 8) *Ist der Regierungsrat bereit zu prüfen, ob die Kostenbeteiligung an den Kinderschutzmassnahmen und an den Massnahmen der freiwilligen Kinder- und Jugendhilfe generell von der Sozialhilfe entkoppelt werden soll?*
- 9) *Gibt es Anzeichen, dass in der Kinder- und Jugendhilfe weitere Fehlanreize bestehen und ist der Regierungsrat bereit, diesbezüglich eine Analyse in Auftrag zu geben?*

Der Regierungsrat ist bereit, weiter zu prüfen, ob die Kostenbeteiligung an den Kinderschutzmassnahmen und an den Massnahmen der freiwilligen Kinder- und Jugendhilfe generell von der Sozialhilfe entkoppelt werden soll. An dieser Stelle sei auf die eingangs erwähnte Möglichkeit zur Schaffung eines Kinder- und Jugendhilfegesetzes verwiesen. Mit dieser Massnahme würde unter anderem das Ziel verfolgt, die Kosten für die Kinder- und Jugendhilfe von der Sozialhilfe zu entkoppeln und aus der derzeitigen Regelung erwachsende Problematiken zu beheben. Der Regierungsrat zeigt sich offen, bei Bedarf eine Analyse betreffend allfällige weitere Fehlanreize beziehungsweise strukturelle Fehlentwicklungen in der Kinder- und Jugendhilfe in Auftrag zu geben, sollten sich Anzeichen für das Vorhandensein ebensolcher ergeben.

Schaffhausen, 21. Januar 2025

Der Staatsschreiber:


Dr. Stefan Bilger