Bericht und Antrag der Spezialkommission 2017/1 betreffend «Sozialhilfegesetz»

17-77

vom 28. Juni 2017

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Spezialkommission 2017/1 hat den Bericht und Antrag des Regierungsrats des Kantons Schaffhausen betreffend die Änderung des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe und soziale Einrichtungen und des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches an vier Kommissionssitzungen jeweils in Anwesenheit des zuständigen Regierungsrats Walter Vogelsanger, dem Departementssekretär Andreas Vögeli und dem Leiter des Sozialamts, Christoph Roost, ausführlich beraten. An der ersten Sitzung war zudem die Präsidentin der KESB, Christine Thommen, anwesend. Die Protokolle führten Catarina Mettler und Joël Reber.

Die regierungsrätliche Vorlage ist einerseits eine Revision als Nachvollzug des revidierten Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (ZUG), das am 8. April 2017 in Kraft trat. Gleichzeitig versuchte die Regierung Teile der Anliegen zweier Kommissionsvorstösse aus dem Jahr 2013 in die Revision einzubringen. Aus einer vorangegangenen Vernehmlassung wurden zudem einige unbestrittene Vorschläge umgesetzt. Ausdrücklich verzichtet der Regierungsrat aber in der Vorlage auf eine Neuregelung der Finanzierung von Fremdplatzierungen. Die Vorfinanzierung von Fremdplatzierungen durch den Kanton bei Zuständigkeitsstreitigkeiten bildet dabei eine Ausnahme.

1 Eintreten

Eintreten wurde ohne Antrag auf Nichteintreten beschlossen.

1.1 Finanzierung

In den Eintretensvoten kam parteiübergreifend die Enttäuschung der Spezialkommission zum Ausdruck, dass die Finanzierungsfrage betreffend KESB-Entscheiden in der Vorlage praktisch ausgeklammert und diesbezüglich auf die zu erwartende Vorlage «Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung» verwiesen wurde. Sowohl die am 3. März 2014 erheblich erklärte Motion Nr. 2013/12, mit der verlangt wird, die finanzielle Zuständigkeit in Bezug auf die Fremdplatzierungskosten neu zu regeln, als auch das am 3. März 2014 überwiesene Postulat Nr. 2013/2, in dem der Regierungsrat aufgefordert wird, einen Bericht zu erstellen, wie die Akzeptanz und die finanzielle Verträglichkeit der von der KESB getroffenen Massnahmen für die Gemeinden erhöht werden könnten, sind nach Auffassung der Spezialkommission nur in ungenügendem Ausmass in die Vorlage eingeflossen. Der allgemeine Tenor in der Spezialkommission war, dass die Frage der Finanzierung in dieser Vorlage mindestens mit einer besser verträglichen Lösung angegangen werden sollte, da rasch klar wurde, dass eine vollständige Finanzierungsentflechtung der KESB bedeuten würde, dass damit auch das Straf- und das Schulgesetz betroffen wären. Etwas weniger tiefgreifend liesse sich eine provisorische Lösung mit einem Finanzierungspool bewerkstelligen. Damit hätte man wenigstens die drängendsten Probleme der Gemeinden bis zur Finanzierungsentflechtung gelöst.

1.2 Kostengutsprache durch den Kanton und Rolle des Beistandes

Die Kostengutsprache durch den Kanton bis zur Klärung der Zuständigkeit in Art. 8 Abs.4 wird allgemein befürwortet. Teilweise auf Skepsis bis auf grundsätzliche Ablehnung hingegen stiess die auf Seite 5 im mittleren Abschnitt ausgeführte vorgesehene Praxis, dass der von der

Gemeinde angestellte Beistand «nicht umhin komme, einen allfälligen ablehnenden Entscheid der zuständigen Gemeinde mit Rechtsmitteln anzufechten.» Dies scheint der SPK insofern problematisch, als dass der Beistand damit rechtlich gegen seine Gemeinde und damit in der Regel gegen seinen Arbeitgeber vorgehen muss.

Aufgrund des allgemeinen Konsenses innerhalb der Spezialkommission legte Regierungsrat Walter Vogelsanger in der zweiten Sitzung mögliche Finanzierungsmodelle vor. Nach eingehender Diskussion wurde klar, dass es für die Spezialkommission grundsätzlich zwei Hauptvarianten gibt. In der einen übernimmt der Kanton sämtliche Kosten. In der zweiten Hauptvariante wird das Lastenausgleichsverfahren LAV angewandt. Dabei könnten verschiedene Aufteilungsschlüssel angewandt werden. Die ausgearbeiteten vier Varianten wurden den Mitgliedern der Spezialkommission frühzeitig zugestellt, damit sie in den Fraktionen diskutiert werden konnten. Die Variante 1 (alles beim Alten lassen) wurde von sämtlichen Fraktionen abgelehnt. Die Variante 4 (alle Kosten beim Kanton) hatte zwar einige Sympathie, wurde aber höchstens als realistisches Fernziel betrachtet, da ohne Gegenfinanzierung die Kantonsfinanzen erheblich belastet würden. Es wurde klar ersichtlich, dass die Kostenspitzen in den Varianten 2 und 3 für die Gemeinden gebrochen werden. Variante 2: Im Unterschied zu Variante 1 werden die KESB-Massnahmen über den LAV auf die Gemeinden verteilt mit dem bestehenden Schlüssel 75% Gemeinden / 25% Kanton. Variante 3: Im Unterschied zu Variante 2 werden die KESB-Massnahmen über den LAV auf die Gemeinden verteilt, für diese Kosten wird jedoch ein neuer Schlüssel von 50% Gemeinden / 50% Kanton angewandt. Es wurde deshalb verzichtet, die Varianten 1 und 4 weiter in Erwägung zu ziehen. Bei der Abstimmung bei einer Abwesenheit ergab sich folgendes Bild:

Variante 2: 1 Stimme Variante 3: 6 Stimmen(diese Variante wird auch von den meisten Fraktionen getragen) Enthaltungen: 1, Abwesenheit: 1

Mit der ausgewählten Variante 3 wird die Solidarität sowohl zwischen den Gemeinden als auch vom Kanton gegenüber den Gemeinden gestärkt.

2 Erwägungen über einen Kommissionsvorstoss

Nach intensiver Diskussion und Beratung bezüglich Massnahmenkosten wurde erwogen, einen Kommissionsvorstoss einzureichen. Aufgrund zweier bereits bestehender Vorstösse und der sich noch in Arbeit befindlichen Vorlage zur Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung verzichtete die Spezialkommission aber darauf. Sie kam aber einstimmig zum Schluss, dass das nun vorgeschlagene Finanzierungsmodell für verfügte Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmen nur als Übergangslösung zu betrachten und die Kantonalisierung sämtlicher Massnahmenkosten (Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmen, jugendstrafrechtliche Massnahmen, sonderpädagogische Massnahmen) im Rahmen der Finanzierungs- und Aufgabenentflechtung anzustreben sei. Da dies die Kompetenzen dieser Kommission jedoch überschreitet, erwartet die Kommission, dass der Regierungsrat dem Kantonsrat innert nützlicher Frist eine Vorlage unterbreitet, die folgende Aspekte berücksichtigt:

- Einheitliche Finanzierung und einheitlicher Kostenträger sämtlicher Platzierungskosten (Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmen, Jugendstrafrechtliche Massnahmen, Sonderpädagogische Massnahmen).

Zur Vermeidung von Fehlanreizen erwartet die Kommission gleichzeitig einen Vorschlag betreffend ein Finanzierungsmodell für freiwillige und präventive Massnahmen wie zum Beispiel Familienbegleitungen oder Platzierungen ohne KESB-Verfügung. Damit soll insbesondere die Verlagerung von niederschweligen, beziehungsweise freiwilligen Massnahmen zu verfügbaren,

oft einschneidenderen und stationären Massnahmen verhindert werden. Diese Erwartungen werden deshalb explizit in die Kommissionsvorlage eingefügt und es wird damit auf einen Vorstoss verzichtet.

3 Detailberatung

Diese Änderungen wurden durch die Wahl von Variante 3 sowie durch Anträge von Mitgliedern der Spezialkommission verursacht (vgl. Anhang I).

Art. 8 Abs. 4 und Art. 35. Abs. 4

Von einem Kommissionsmitglied wurde beantragt, Art. 35. Abs. 4 wie folgt zu ändern: «Die Kosten für durch KESB-Beschluss verfügte ~~Fremdplatzierungen~~ **Massnahmen** werden je zur Hälfte von den Gemeinden und dem Kanton getragen». Weiter wurde beantragt, Art. 8 Abs. 4 wie folgt zu ändern: «Ist der Vollzug einer durch KESB-Beschluss verfügten **Massnahme** ~~Fremdplatzierung von Minderjährigen~~ aufgrund fehlender Zusprechung [...]». Mit 7 : 1 Stimme bei 1 Abwesenheit stimmte die Kommission dem Antrag zu.

Art. 8 Abs. 4 lautet wie folgt: «Ist der Vollzug einer durch KESB-Beschluss verfügten **Massnahme** ~~Fremdplatzierung von Minderjährigen~~ aufgrund fehlender Zusprechung [...]».

Art. 35 Abs. 4 lautet wie folgt: «Die Kosten für durch KESB-Beschluss verfügte ~~Fremdplatzierungen~~ **Massnahmen** werden je zur Hälfte von den Gemeinden und dem Kanton getragen». Mit dieser Anpassung regelt die Gesetzesrevision nicht nur die – im Zentrum der Diskussion stehende – Finanzierung der Fremdplatzierung von Jugendlichen neu, sondern die Finanzierung sämtlicher durch die KESB verfügten Massnahmen gegenüber allen Personen. Diese Ausweitung ist sinnvoll, weil sie eine Schnittstelle zu beseitigen vermag. Finanziell fallen diese zusätzlich aufgenommenen Massnahmen zudem wenig ins Gewicht.

Art. 36a

Im Unterschied zur ursprünglichen Vorlage erfolgt die Finanzierung einer Massnahme neu stets durch den Kanton und die Gemeinden (über den LAV) gemeinsam. Eine Vorfinanzierung durch den Kanton, die unter Beizug einer zahlungspflichtigen einzelnen Gemeinde rückabzuwickeln wäre, ist entsprechend nicht mehr notwendig.

Art. 37 Abs. 1 und 2

Es wurde beantragt, Art. 37 Abs. 1 und 2 wieder aufzunehmen. Die Gründe, die für eine Abschaffung dieser zwei Absätze sprechen, sind dieselben wie beim ZUG. Insbesondere der administrative Aufwand ist sehr gross. Drei Viertel der Bewegungen sind dabei zwischen der Stadt Schaffhausen und Neuhausen, die Leistungen hin- und her verrechnen. Ein anderer Grund, der für die Abschaffung der innerkantonalen Verrechnung spricht, ist die Vereinfachung der Prozesse, die ermöglicht wird. Mit 4 : 1 Stimme bei 3 Enthaltungen lehnte die Kommission den Antrag, Art. 37 Abs. 1 wieder einzufügen, ab. Mit 4 : 1 Stimme bei 3 Enthaltungen lehnte die Kommission den Antrag, Art. 37 Abs. 2 wieder einzufügen, ab.

Art. 37 Abs. 4bis

Es wurde beantragt, die Finanzierung der Leistungen an anerkannte Flüchtlinge mit über fünf Jahren Wohnsitz und an vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer mit über sieben Jahren Wohnsitz bis zum zehnten Jahre über den LAV zu finanzieren. Da in den fünf beziehungsweise sieben Jahren die Integration oftmals noch nicht genug weit fortgeschritten ist, müssen nach Ablauf der Frist die Gemeinden die daraufhin entstehenden Sozialhilfekosten bezahlen. Vor allem der Stadt Schaffhausen erwachsen daraus sehr grosse Folgekosten von Personen, die nach fünf beziehungsweise sieben Jahren noch nicht integriert sind. Auf Antrag

der Kommission wurde deshalb von der Verwaltung ein neuer Absatz formuliert. Die Kommission nahm Art. 37 Abs. 4^{bis} einstimmig an.

Art. 37 Abs. 4^{bis} lautet somit: «Die Leistungen der öffentlichen Sozialhilfe an anerkannte Flüchtlinge mit über fünf Jahren Unterstützungswohnsitz in der Schweiz und an vorläufig aufgenommene Flüchtlinge mit über sieben Jahren Unterstützungswohnsitz in der Schweiz werden bis zum zehnten Jahr Unterstützungswohnsitz in der Schweiz in die Berechnung nach Art. 38 aufgenommen.»

Art. 38

Aufgrund der vorherigen Änderungen wurde dieser Artikel ebenfalls angepasst:

«¹ Folgende Kosten werden den Gemeinden nach Abzug des Kantonsbeitrages von 25 Prozent aufgrund der Einwohnerzahl in Rechnung gestellt:

a) *unverändert*

b) die Kosten nach Art. 37 Abs. 4 **und Abs. 4^{bis}** dieses Gesetzes;

c) *unverändert*

d) *unverändert*

² **Bei Kosten einer durch KESB-Beschluss verfügten Massnahme beträgt der abzuziehende Kantonsbeitrag 50 Prozent.»**

Art. 60a Übergangsbestimmungen

Da die Inkraftsetzung des Gesetzes nicht auf den 7. April 2017 erfolgte, musste eine offenere Formulierung gewählt werden. Abs. 3 ist eine Konsequenz der Neuaufnahme von Art. 37 Abs. 4^{bis}. Abs. 3 soll aus Gründen eines einheitlichen und durchführbaren Vollzugs sicherstellen, dass die neue Regelung nicht rückwirkend auf Personen Anwendung findet, die bereits unter altem Recht in die Obhut der Gemeinden übergegangen sind.

Verschiedenes

Es wird vermerkt, dass die Regierung eine Befristung der Regelungen bis 2020 in die Diskussion einbrachte. Sie verweist dabei auf die hohen Kosten, die bis zur nächsten Überarbeitung auf den Kanton zukommen. Die Kommission erachtet eine solche Regelung aber als nicht notwendig.

4 Schlussabstimmung

Einstimmig beantragt die Kommission dem Kantonsrat, dem Sozialhilfegesetz inklusive den vorgenommenen Änderungen zuzustimmen.

Einstimmig beantragt die Kommission dem Kantonsrat, dem Gesetz über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches zuzustimmen.

Damit ist die Motion Nr. 2013/12 nur zu einem Teil erfüllt und kann noch nicht abgeschrieben werden. Dem Postulat Nr. 2013/2 hingegen wurde nach Ansicht der Kommission vollumfänglich entsprochen.

Für die Spezialkommission:

Peter Scheck (Präsident)
Franziska Brenn
Linda De Ventura
Walter Hotz
René Schmidt
Erich Schudel
Susi Stamm
Nihat Tektas
Kurt Zubler

Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe und soziale Einrichtungen (SHEG)

Änderung vom

Der Kantonsrat Schaffhausen

beschliesst als Gesetz:

I.

Das Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe und soziale Einrichtungen vom 28. Oktober 2013 wird wie folgt geändert:

Art. 8 Abs. 4

⁴ Ist der Vollzug einer durch KESB-Beschluss verfügten ~~Fremdplatzierungen von Minderjährigen~~ **Massnahme** aufgrund fehlender Zusprechung von Leistungen der öffentlichen Sozialhilfe gefährdet, obliegt die Zusprechung von Leistungen der Sozialhilfe bis zur Klärung der Zuständigkeit dem Kanton.

Art. 31 Abs. 3bis

^{3bis} Der Rückerstattungsanspruch erstreckt sich auf Leistungen, welche die unterstützte Person für sich selbst, für ihren Ehegatten während der Ehe, für ihre eingetragene Partnerin oder ihren eingetragenen Partner während der Dauer der eingetragenen Partnerschaft und für ihre Kinder während ihrer Unmündigkeit erhalten hat.

Art. 32a Rechtshilfe

Die Gemeinden leisten Rechtshilfe, insbesondere bei

- a) Abklärungen über Art und Ausmass der persönlichen Sozialhilfe;
- b) Rückerstattungsverfahren;
- c) Geltendmachung von Verwandtenunterstützung.

Art. 34 Abs. 1bis

^{1bis} Das zuständige Departement entscheidet bei negativen Kompetenzstreitigkeiten der Gemeinden in letzter Instanz. Vorbehalten bleibt die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Obergericht.

Art. 35 Abs. 1 und 4

¹ Die Gemeinden tragen unter Vorbehalt des Kantonsbeitrags die materiellen Hilfeleistungen, die sie gemäss Art. 8 Abs. 1, 2 und 3 sowie Art. 25 dieses Gesetzes ausrichten oder einer Aufenthaltsgemeinde zu vergüten haben.

⁴ Die Kosten für durch KESB-Beschluss verfügte Massnahmen werden je zur Hälfte von den Gemeinden und dem Kanton getragen.

Art. 36 Kantonsbeitrag

¹ Der Kanton richtet den Gemeinden Beiträge von 25 Prozent an die Sozialhilfekosten gemäss Art. 35 Abs. 1 - 3 aus, wenn sie

lit. a und b unverändert

² Bei Kosten für durch KESB-Beschluss verfügte Massnahmen gemäss Art. 35 Abs. 4 beträgt der Beitrag des Kantons 50 Prozent.

³ Das Nähere regelt der Regierungsrat.

~~Art. 36a Vorfinanzierung Fremdplatzierung~~

~~Die gemäss Art. 8 Abs. 4 dieses Gesetzes vom Kanton übernommenen Leistungen im Zusammenhang mit Fremdplatzierung sind, nach Klärung der Zuständigkeit, von der zahlungspflichtigen Partei nachträglich zurückzuerstatten.~~

Art. 37

Abs. 1 - 3 aufgehoben

⁴ Die Leistungen der öffentlichen Sozialhilfe an Schweizer Bürgerinnen und Bürger ohne Unterstützungswohnsitz, an Ausländerinnen und Ausländer ohne Unterstützungswohnsitz im Kanton und an vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer mit über sieben Jahren Wohnsitz in der Schweiz werden in die Berechnung nach Art. 38 aufgenommen.

^{4bis} Die Leistungen der öffentlichen Sozialhilfe an anerkannte Flüchtlinge mit über fünf Jahren Unterstützungswohnsitz in der Schweiz und an vorläufig aufgenommene Flüchtlinge mit über sieben Jahren Unterstützungswohnsitz in der Schweiz werden bis zum zehnten Jahr Unterstützungswohnsitz in der Schweiz in die Berechnung nach Art. 38 aufgenommen.

Abs. 5 aufgehoben

⁶ Die Wohnsitzgemeinde vergütet der Aufenthaltsgemeinde, die eine bedürftige Person im Notfall unterstützt, die Kosten der notwendigen und der in ihrem Auftrag ausgerichteten weiteren Unterstützung sowie die Kosten für die Rückkehr an den Wohnort.

Art. 38

¹ Folgende Kosten werden den Gemeinden nach Abzug des Kantonsbeitrages von 25 Prozent aufgrund der Einwohnerzahl in Rechnung gestellt:

b) die Kosten nach Art. 37 Abs. 4 und Abs. 4^{bis} dieses Gesetzes;

lit. a, c und d unverändert

² Bei Kosten einer durch KESB-Beschluss verfügten Massnahme beträgt der abzuziehende Kantonsbeitrag 50 Prozent.

Art. 41 Abs. 4

⁴ Soweit geeignete Angebote nicht durch Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderung im Sinne dieses Gesetzes verfügbar sind, kann das zuständige Departement im Interesse der bzw. des Betroffenen in Einzelfällen andere Leistungserbringer berücksichtigen.

Art. 46a Datenerhebung

¹ Die Einrichtungen führen für jede von ihnen betreute Person eine Klientendokumentation. Diese enthält insbesondere Angaben über die Versichertennummer nach dem Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (Versichertennummer), den Rentenanspruch, die Einstufung der Hilflosigkeit, die Art der Behinderung sowie den individuellen Betreuungsbedarf.

² Das zuständige Departement erhebt im Rahmen der Bestimmungen des Bundesgesetzes über den Datenschutz und des kantonalen Datenschutzgesetzes bei den Einrichtungen Daten, einschliesslich schützenswerte Personendaten, sofern sie für die Ausübung seiner Tätigkeit und namentlich der Aufsicht erforderlich sind.

Art. 49 Abs. 1 und 2

¹ Der Kanton leistet an anerkannte Einrichtungen, mit denen er eine Leistungsvereinbarung getroffen hat, gemäss IFEG Betriebsbeiträge. Die Betriebsbeiträge sind in der Regel nach individuellem Betreuungsbedarf gestufte, leistungsbezogene Pauschalen; Überschüsse bzw. Defizite werden gemäss kantonalen Vorgaben über Schwankungsreserven getragen.

² Die Höhe der Betriebsbeiträge ist so zu gestalten, dass keine Person mit Betreuungsbedarf mit Wohnsitz im Kanton wegen des Aufenthalts in einer solchen Einrichtung Sozialhilfe benötigt.

Art. 50

¹ Der Kanton kann an anerkannte Einrichtungen für Menschen mit Behinderung Investitionsbeiträge an die Projektkosten sowie für den Erwerb, den Bau, den Um- oder Ausbau, die Erneuerung und die Ausstattung gewähren.

² Investitionsbeiträge über 1 Mio. Franken unterliegen der Genehmigung des Kantonsrats.

Art. 58

gestrichen

Art. 60a Übergangsbestimmung betreffend Abschaffung Art. 37 Abs. 1 - 3

¹ Gesuche um Verrechnung nach Art. 37 Abs. 1, 2 und 3 dieses Gesetzes können nach dem 7. April 2017 Inkrafttreten der Aufhebung dieser Bestimmungen nicht mehr gestellt werden. Abrechnungen der Gemeinden, die nach dem 7. April 2017 diesem Datum vorgelegt werden, muss die Heimatgemeinde nicht mehr beachten.

² Für eine Unterstützung, die vor dem 8. April 2017 Inkrafttreten der Aufhebung beginnt und darüber hinaus reicht, sind die Kosten pro rata temporis zu erstatten.

³ Leistungen der öffentlichen Sozialhilfe an anerkannte Flüchtlinge bzw. vorläufig aufgenommene Flüchtlinge, welche gemäss Art. 37 Abs. 4^{bis} dieses Gesetzes im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Bestimmung bereits über fünf Jahre bzw. sieben Jahre in der Schweiz Unterstützungswohnsitz haben, sind von der Berechnung ausgeschlossen.

⁴³ Die Übergangsbestimmungen des ZUG gelten sinngemäss.

II.

¹ Dieses Gesetz untersteht dem Referendum.

² Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.

³ Das Gesetz ist im Amtsblatt zu veröffentlichen und in die kantonale Gesetzessammlung aufzunehmen

Schaffhausen,

Im Namen des Kantonsrates
Der Präsident:

Die Sekretärin:

Gesetz über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (EG ZGB)

Änderung vom

Der Kantonsrat Schaffhausen

beschliesst als Gesetz:

I.

Das Gesetz über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 27. Juni 1911 wird wie folgt geändert:

Art. 52 Abs. 2

²Vor der Anordnung von Kindes- und Erwachsenenschutzrechtlichen Massnahmen mit voraussichtlich erheblicher Kostenfolge für die Gemeinden, insbesondere bei Fremdplatzierungen, werden die zuständige Berufsbeistandschaft informiert sowie die betroffene Gemeinde zur Stellungnahme eingeladen. Vorsorgliche Massnahmen bleiben vorbehalten.

II. Inkrafttreten

¹ Dieses Gesetz untersteht dem Referendum.

² Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.

³ Das Gesetz ist im Amtsblatt zu veröffentlichen und in die kantonale Gesetzessammlung aufzunehmen.

Schaffhausen,

Im Namen des Kantonsrates
Der Präsident:

Die Sekretärin: