

Juristische Expertise zur Elternbeteiligung bei Unterbringung von Kindern und Jugendlichen in IVSE-anerkannten Einrichtungen

zuhanden des Amts für Soziales des Kantons St.Gallen

Luzern, 18. September 2019

Inhaltsübersicht	I
A. AUSGANGSLAGE UND AUFTRAG	1
B. EXPERTISE	2
1. Untersuchungsgegenstand und Vorgehen	2
2. Die Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE	2
2.1 Übersicht	2
2.2 Einordnung der interkantonale Vereinbarung	2
2.3 Der Bereich A nach Art. 2 Abs. 1 Buchstabe A IVSE	3
2.4 Die Finanzierung von Aufenthalten im Bereich A nach Art. 2 Abs. 1 Buchstabe A IVSE	3
2.4.1 Das interkantonale Verhältnis im Sinne der IVSE	4
2.4.2 Die Leistungsabgeltung nach Art. 20 ff. IVSE	6
2.4.2.1 Der Begriff der Leistungsabgeltung nach Art. 20 und 21 IVSE	7
2.4.2.2 Die Rechtsnatur der Leistungsabgeltung nach Art. 20 und 21 IVSE	7
2.4.2.3 Die Beiträge der Unterhaltspflichtigen (BU) nach Art. 22 IVSE im Besonderen	8
2.4.2.4 Die nicht von der IVSE geregelten individuellen Nebenkosten	10
2.4.3 Zwischenfazit	10
3. Die Finanzierung von IVSE-Platzierungen im Kanton St.Gallen	11
3.1 Gesetzliche Grundlagen	11
3.2 Die Regelung von Art. 43 SHG	12
3.2.1 Die Vorläuferbestimmungen der IHV	13
3.2.2 Art. 43 SHG in der Fassung vom 1.1.1999 bis 31.12.2012	14
3.2.3 Art. 43 SHG in der Fassung vom 1.1.2013 - 31.12.2019	15
3.2.4 Würdigung und Zwischenfazit	16
3.3 Art. 43 SHG in der Fassung ab 1.1.2020	17
3.4 Die Finanzierung von inner- und interkantonalen IVSE-Platzierungen im Kanton St.Gallen	22
4. Die elterliche Unterhaltspflicht nach ZGB und die Rolle des Gemeinwesens	23
5. Beantwortung der Fragen	25
5.1 Wie verhält sich Art. 43 Abs. 1 SHG i.V.m. Art. 22 IVSE zu den Bestimmungen in Art. 276 Abs. 2 i.V.m. Art. 289 Abs. 2 ZGB?	25
5.2 Steht Art. 22 IVSE einer Elternbeteiligung, die sich nach der Leistungsfähigkeit richtet, entgegen?	25
MATERIALIENVERZEICHNIS	26
GESETZESVERZEICHNIS	27
LITERATURVERZEICHNIS	27
ABBILDUNGSVERZEICHNIS	28

A. AUSGANGSLAGE UND AUFTRAG

Am 28. November 2018 hat der Kantonsrat St.Gallen den V. Nachtrag zum Sozialhilfegesetz erlassen. Die einzelnen Bestimmungen werden gestaffelt in Kraft gesetzt.

Art. 43 des St. Galler Sozialhilfegesetzes regelt die Kostentragung bei einer Unterbringung in ein beitragsberechtigtes Kinder- oder Jugendheim. Bei den Beratungen des Nachtrags wurde die Frage diskutiert, inwieweit nach kantonalem Recht einkommensabhängige Elternbeiträge erhoben werden können, wenn Minderjährige in einer Einrichtung untergebracht werden, welche der Internkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE untersteht. Es blieb allerdings bei der Diskussion. Zu einer expliziten Regelung kam es bei diesem Nachtrag nicht.

Die vorliegende juristische Expertise soll nun klären, ob, und in welchem Umfang einkommensabhängige Elternbeiträge erhoben werden können. Insbesondere sollen dabei folgende Fragen beantwortet werden:

- Wie verhält sich Art. 43 Abs. 1 SHG i.V.m. Art. 22 IVSE zu den Bestimmungen in Art. 276 Abs. 2 i.V.m. Art. 289 Abs. 2 ZGB?
- Steht Art. 22 IVSE einer Elternbeteiligung, die sich nach der Leistungsfähigkeit richtet, entgegen?

Bei der Ausarbeitung der juristischen Expertise sollen insbesondere folgende Aspekte und ihr Zusammenspiel berücksichtigt werden:

- die einschlägige Rechtsprechung
- die Materialien zum interkantonalen Recht
- die Materialien zum st.gallisch-kantonalen Recht (insbesondere zum Sozialhilfegesetz)
- Lehrmeinungen, die das Verhältnis zwischen (inter-)kantonalem und Bundeszivilrecht betreffen.

B. EXPERTISE

1. Untersuchungsgegenstand und Vorgehen

Die Expertise beschränkt sich auf die inner- wie interkantonale Unterbringung von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen des Bereich A der IVSE. Nicht berücksichtigt werden Platzierungen junger Erwachsener ab dem vollendeten 20. Altersjahr und Platzierungen in stationären Einrichtungen der Sonderschulung mit eigener Schule, welche auch im Bereich A der IVSE angesiedelt sein können.¹ Auch auf jugendstrafrechtlich veranlasste Platzierungen wird nicht eingegangen.

In der Expertise wird im ersten Kapitel ein Überblick über die IVSE erstellt und es werden wichtige Begriffe erklärt. Im nächsten Kapitel wird die Finanzierung von IVSE-Platzierungen im Kanton St.Gallen dargelegt, wobei den kantonalen Materialien ein besonderes Augenmerk zukommt. Das dritte Kapitel widmet sich der elterlichen Unterhaltspflicht nach ZGB und der Rolle des finanzierenden Gemeinwesens. Die gewonnenen Erkenntnisse fliessen in die Beantwortung der beiden eingangs gestellten Fragen ein, wobei die gezogenen Zwischenfazite der ersten beiden Kapitel die Nachvollziehbarkeit erhöhen.

Wo vorhanden und geeignet wurde die Rechtsprechung eingearbeitet.

2. Die Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE

2.1 Übersicht

Die Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) vom 13. Dezember 2002 ist am 1. Januar 2006 in Kraft getreten. Sie ist ein Vertrag zwischen den Kantonen, der die Aufnahme von Personen mit besonderen Betreuungs- und Förderungsbedürfnissen in geeigneten Einrichtungen ausserhalb ihres Wohnkantons ohne Erschwernisse ermöglicht. Sie löste die Heimvereinbarung (IHV) vom 2. Februar 1984 ab. Die IHV war am 1. Januar 1987 in Kraft getreten und hatte für Kinder- und Jugendheime sowie Behinderteneinrichtungen die Finanzierung ausserkantonally platzierter Personen geregelt.

Zweck der IVSE ist es, soziale Einrichtungen Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen mit Wohnsitz in einem anderen Kanton zu öffnen, die Kostenübernahme zwischen den Kantonen auf der Grundlage einheitlicher Berechnungsmethoden zu sichern und eine enge interkantonale Zusammenarbeit im Bereich der sozialen Einrichtungen zu ermöglichen.

Die IVSE regelt nur das interkantonale Verhältnis; innerkantonal müssen die Kantone selbst dafür besorgt sein, die gesetzlichen Grundlagen für die Anwendung der IVSE bereitzustellen. Es ist Sache des Standortkantons, die Heime zu bestimmen, die er der IVSE unterstellen will.

Ist eine Einrichtung der IVSE nicht unterstellt oder liegt kein interkantonaler Fall vor, richtet sich die Zuständigkeit und Kostentragung nach kantonalem Recht.

Der IVSE sind alle Kantone beigetreten; der Beitritt des Kantons St.Gallen erfolgte am 1. Januar 2006.²

2.2 Einordnung der interkantonale Vereinbarung

Das Bundesgericht hat sich im Entscheid vom 143 V 451 vom 21. November 2017 mit der Rechtsnatur der IVSE beschäftigt. „Bei der IVSE handelt es sich um eine interkantonale Vereinbarung. Sie ist kein allgemein verbindlich erklärter interkantonaler Vertrag nach Art. 48a BV. Vielmehr geht es um eine interkantonale

¹ Kommentar IVSE 2007, S. 4.

² Regierungsbeschluss über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE vom 16.8.2005, sGS 381.30 vom 16. August 2005.

Vereinbarung im Sinne von Art. 48 BV. Derartige Verträge dürfen den Rechten anderer Kantone sowie dem Recht und den Interessen des Bundes nicht zuwiderlaufen (Art. 48 Abs. 3 Satz 1 BV). Letzteres ergibt sich bereits aus Art. 49 Abs. 1 BV. Das in den interkantonalen Vereinbarungen geschaffene Recht gilt als kantonales Recht im Sinne von Art. 49 Abs. 1 BV (...). Dies gilt auch für bundesrechtliche Normen, welche mittels Verweis im (inter-)kantonalen Recht als (subsidiär) anwendbar erklärt werden (...). Mit einer interkantonalen Vereinbarung kann die Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen nicht abgeändert werden (...) und sie darf auch nichts enthalten, das den Bund oder andere Kantone bei der Erfüllung ihrer Aufgaben beeinträchtigt (...).³

2.3 Der Bereich A nach Art. 2 Abs. 1 Buchstabe A IVSE

Art. 2 Abs. 1 Buchstabe A IVSE „umfasst die Kinder- und Jugendheime ohne die externen Sonderschulen und Institutionen der Sucht-Therapie und -Rehabilitation.“⁴

Art. 2 Abs. 1 Buchstabe A IVSE:

A Stationäre Einrichtungen, die gestützt auf eidgenössisches oder kantonales Recht Personen bis zum vollendeten 20. Altersjahr, längstens jedoch bis nach Abschluss der Erstausbildung beherbergen, sofern sie vor Erreichen der Volljährigkeit in eine Einrichtung eingetreten oder dort untergebracht worden sind. Im Fall von Massnahmen gemäss dem Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht liegt die Altersgrenze unabhängig vom Eintrittsalter beim vollendeten 22. Altersjahr.⁵

Dem Bereich A der IVSE sind alle Kantone beigetreten.⁶

2.4 Die Finanzierung von Aufenthalten im Bereich A nach Art. 2 Abs. 1 Buchstabe A IVSE

Art. 19 IVSE regelt den Grundsatz, dass der Wohnkanton der Einrichtung des Standortkantons zusichert, die Kosten, die für die Person in einer bestimmten Periode anfallen, zu übernehmen.

Die Begriffe Wohnkanton und Standortkanton sind in Art. 4 IVSE definiert.

Art. 4 lit. d. IVSE:

Der Wohnkanton ist derjenige Kanton, in dem die Person, welche die Leistungen beansprucht, ihren zivilrechtlichen Wohnsitz hat.

Art. 4 lit. e. IVSE:

Standortkanton ist der Kanton, in dem die Einrichtung ihren Standort hat. Wird die unternehmerische und finanzielle Herrschaft über die Einrichtung in einem anderen Kanton ausgeübt, so kann dieser als Standortkanton vereinbart werden.

³ BGE 143 V 451, 460 E 9.3.; ANDERER/SIEBER, Jusletter Rz 13 ff.; vgl. Kommentar IVSE 2006, N 1.61 und 1.8 und Zürcher, LeGes 2006.

⁴ Kommentar IVSE 2007, S. 4.

⁵ Die in Artikel 19 Absatz 2 des Bundesgesetzes über das Jugendstrafrecht vom 20. Juni 2003 festgelegte Altersobergrenze für die Beendigung angeordneter Massnahmen wurde per 1. Juli 2016 von 22 auf 25 Jahre angehoben. Im Zuge der Teilrevision der IVSE soll in Art. 2 Abs. 1 Buchstabe A die Altersgrenze an das Jugendstrafrecht angepasst werden, vgl. dazu Erläuterungen Teilrevision IVSE 2018, 4 f.

⁶ Vgl. Anhang 3 IVSE.

2.4.1 Das interkantonale Verhältnis im Sinne der IVSE

Die IVSE regelt das interkantonale Verhältnis. Ein interkantonaler Sachverhalt im Sinne der IVSE liegt vor, wenn sich Wohn- und Standortkanton unterscheiden. Beim Wohnkanton handelt es sich gemäss Art. 4 lit. d IVSE um den zivilrechtlichen Wohnsitz der eine Leistung beziehenden Person, und gemäss Art. 4 lit. e IVSE ist der Standortkanton der Kanton, in dem die Einrichtung ihren Standort hat.⁷

Abbildung 1: Übersicht Wohn- und Standortkanton

	Standortkanton SG	Standortkanton X
Zivilrechtlicher Wohnsitz SG Wohnkanton SG	Innerkantonaler Fall	Anwendung IVSE: Interkantonaler Fall
Zivilrechtlicher Wohnsitz X Wohnkanton X	Anwendung IVSE: Interkantonaler Fall	

Das Bundesgericht beschäftigte sich in einem Entscheid vom 9. März 2000 mit der Frage, allerdings betreffs der IHV, was ein interkantonaler Fall sei.⁸ Umstritten war die Frage, ob eine ausserkantonale Heimunterbringung vom Standpunkt des ursprünglich fremdplatzierenden Kantons aus zu beurteilen sei, oder ob sie ausschliesslich auf den zivilrechtlichen Wohnsitz abstellen solle. Das Bundesgericht entschied, dass das Abstellen auf den zivilrechtlichen Wohnsitz im konkreten Fall „nicht offensichtlich unrichtig“ sei.⁹ Das Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz urteilte, mit Entscheid vom 30. Oktober 2002, in die gleiche Richtung, als es festhielt, dass die IHV auf der Anwendung des zivilrechtlichen Wohnsitzes beruhe.¹⁰

In BGE 143 V 451 hätte das Bundesgericht die Gelegenheit gehabt, sich dazu zu äussern, ob sich der zivilrechtliche Wohnsitz eines Kindes nach der Unterbringung überhaupt noch ändern könne. Angesprochen ist damit das Verhältnis von Art. 25 und Art. 23 ZGB und die damit verbundene Frage, ob eine Wohnsitzperpetuierung gemäss Art. 24 Abs. 1 ZGB möglich ist. Bedauerlicherweise hat es diese Frage nicht geklärt.¹¹

Mit jedem Wechsel des zivilrechtlichen Wohnsitzes kann ein bisher unter die IVSE fallender interkantonaler Sachverhalt zum innerkantonalen Fall werden; dasselbe gilt umgekehrt. Das soll an folgendem Beispiel verdeutlicht werden:

⁷ Statt Vieler BGE 142 V 271, 275 E.6.2.

⁸ Bundesgerichtsurteil 2A.504/1999 vom 9. März 2000.

⁹ Bundesgerichtsurteil 2A.504/1999 vom 9. März 2000, E. 4 d.

¹⁰ Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Schwyz, VGE 900/02 vom 30. Oktober 2002, E. 2.

¹¹ Vgl. dazu ANDERER/SIEBER, Jusletter Rz 35 ff.

Ausgangslage		
Die 7-jährige Mara wohnt mit den Eltern mit gemeinsamer elterlichen Sorge in der Stadt St.Gallen. Sie hat dort ihren zivilrechtlichen Wohnsitz. Mara wird in eine IVSE-Einrichtung im Kanton Schaffhausen platziert.	→	Anwendung IVSE: Interkantonaler Fall Übernahme der Leistungsabgeltung: SG
Mara wird nach 6 Monaten in eine IVSE-Einrichtung im Kanton St.Gallen platziert.	→	Innerkantonaler Fall
Nach 3 Monaten ziehen die Eltern in den Kanton Thurgau um.	→	Anwendung IVSE: Interkantonaler Fall Übernahme der Leistungsabgeltung: TG
Nach weiteren 12 Monaten ziehen die Eltern wieder zurück in den Kanton St.Gallen.	→	Innerkantonaler Fall
Mara wird nach 2 Jahren in eine IVSE-Einrichtung im Kanton Bern platziert.	→	Anwendung IVSE: Interkantonaler Fall Übernahme der Leistungsabgeltung: SG

Eine Korrektur soll diese Regelung nun insoweit erfahren, als das Abstellen auf den zivilrechtlichen Wohnsitz zu einer unerwünschten Standortbelastung führen kann, nämlich dann, wenn Kinder und Jugendliche, nach Art. 25 Abs. 1, letzter Teilsatz ZGB, ihren zivilrechtlichen Wohnsitz am Aufenthaltsort haben.¹² Dazu folgendes Beispiel:

Ausgangslage		
Die 7-jährige Mara wohnt bei ihrem Vater in St.Gallen, die Mutter wohnt im Kanton Thurgau. Die Eltern haben die gemeinsame elterliche Sorge inne. Ihnen wird gestützt auf Art. 310 Abs. 1 ZGB, das Aufenthaltsbestimmungsrecht entzogen, und Mara wird in eine IVSE-Einrichtung im Kanton Schaffhausen platziert.	→	Zivilrechtlicher Wohnsitz am Aufenthaltsort: Standortkanton Schaffhausen.

¹² Vgl. zur Problematik, ANDERER, Juristische Studie IVSE, 3 ff.

Die Vereinbarungskonferenz der IVSE hat am 23. November 2018 einer Teilrevision der IVSE zugestimmt und schlägt folgende Änderung vor¹³:

Entwurf von Art. 5 Abs. 1^{bis} IVSE:

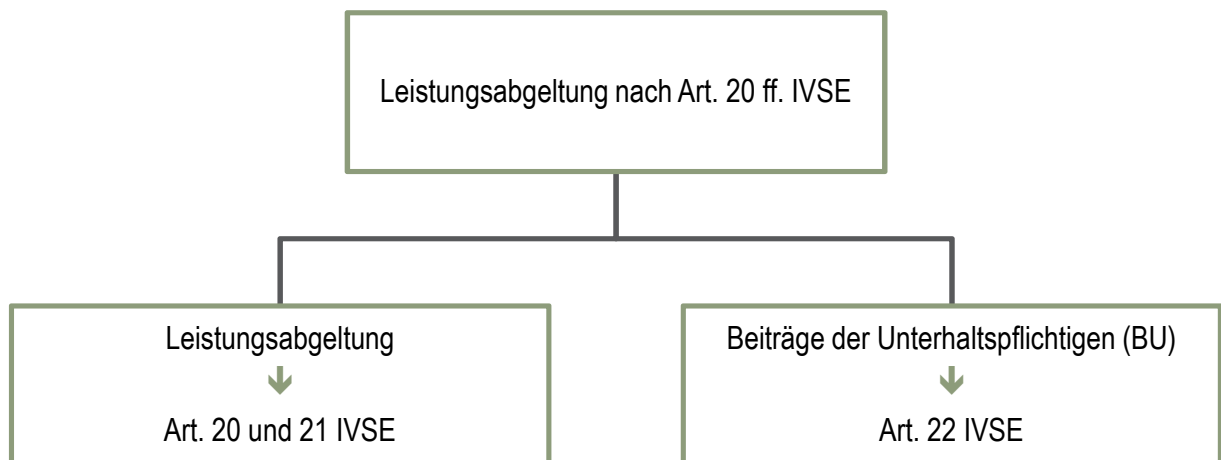
Begründet eine Person mit dem Aufenthalt oder während des Aufenthaltes in einer Einrichtung gemäss Artikel 2 Absatz 1 Bereich A ihren zivilrechtlichen Wohnsitz am Standort der Einrichtung, ist der Kanton des letzten von den Eltern oder eines Elternteils abgeleiteten zivilrechtlichen Wohnsitzes für das Leisten der Kostenübernahmegarantie zuständig.

Den Materialien zur IVSE sind keine Hinweise oder Definitionen zum interkantonalen Verhältnis zu entnehmen. Da aber nur eine Standortbelastung in Fällen, wo das Kind einen zivilrechtlichen Wohnsitz nach Art. 25 Abs. 1, letzter Teilsatz ZGB, am Aufenthaltsort begründet, ausgeschlossen werden soll, ist davon auszugehen, dass der interkantonale Sachverhalt im Sinne der IVSE auf den zivilrechtlichen Wohnsitz abstellt.¹⁴ Allerdings hat es das Bundesgericht, gleichzeitig mit den Vorarbeiten der Teilrevision der IVSE, mit Entscheid BGE 143 V 451 vom 21. November 2017 untersagt, den Art. 4 lit. d. IVSE anzuwenden. Das Gericht entschied, dass in diesem Fall die nach Art. 4 lit. d. IVSE als interkantonales resp. als kantonales Recht anwendbaren Bestimmungen nach ZGB das Bundesrecht (d.h. die Unterbringung nach Art. 310 Abs. 1 ZGB), wo nicht behindern, so doch übermässig erschweren.¹⁵

2.4.2 Die Leistungsabgeltung nach Art. 20 ff. IVSE

Die Leistungsabgeltung der IVSE setzt sich folgendermassen zusammen:

Abbildung 2: Übersicht Leistungsabgeltung



¹³ Vgl. <<https://www.sodk.ch/ueber-die-sodk/ivse/teilrevision-ivse-2018/>>.

¹⁴ Vgl. dazu das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, VB.2015.00418 vom 24. August 2015, E.4.2 und das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons St.Gallen, B 2016/114 vom 27. September 2018.

¹⁵ BGE 143 V 451, 461; vgl. dazu auch die Kommentierung des Urteils in: ANDERER/SIEBER, Jusletter.

2.4.2.1 Der Begriff der Leistungsabgeltung nach Art. 20 und 21 IVSE

In Art. 20 IVSE ist der Begriff „Leistungsabgeltung“ und in Art. 21 IVSE der Begriff „anrechenbarer Aufwand und Ertrag“ definiert.

Art. 20 IVSE:

¹ Die Leistungsabgeltung berechnet sich aus dem anrechenbaren Nettoaufwand abzüglich der Bau- und Betriebsbeiträge des Bundes. Der verbleibende Betrag wird auf die Person pro Verrechnungseinheit umgerechnet.

² Der anrechenbare Nettoaufwand ergibt sich aus dem anrechenbaren Aufwand abzüglich des anrechenbaren Ertrages.

Art. 21 IVSE:

¹ Als anrechenbarer Aufwand gelten die für die Leistung erforderlichen Personal- und Sach- inkl. Kapitalkosten und Abschreibungen.

² Als anrechenbarer Ertrag gelten Einnahmen aus dem Leistungsbereich inkl. Kapitalerträge sowie freiwillige Zuwendungen, soweit diese für den Betrieb bestimmt sind.

³ Der Vorstand VK erlässt eine Richtlinie zu den Artikeln 20 und 21.

Die Leistungsabgeltung setzt sich somit aus dem anrechenbaren Nettoaufwand abzüglich der Bau- und Betriebsbeiträge des Bundes zusammen und wird der Person pro Verrechnungseinheit (i.d.R. pro Kalendertag) verrechnet.

2.4.2.2 Die Rechtsnatur der Leistungsabgeltung nach Art. 20 und 21 IVSE

Dem Kommentar der IVSE ist Folgendes zu entnehmen: „Die Leistungsabgeltung setzt sich aus einem Subventionsteil und dem Beitrag der Unterhaltspflichtigen (BU) zusammen. Der BU, und nur dieser, kann im Fall von Zahlungsunfähigkeit von der Sozialhilfe übernommen werden“.¹⁶ Weiter heisst es im Kommentar zur IVSE: „Die kantonale Tarifhoheit soll nach Möglichkeit respektiert werden. Im Rahmen des interkantonalen Austausches ist die Festlegung eines Betrages innerhalb einer bestimmten Bandbreite jedoch unerlässlich, weil gemäss Absatz 2 [Anmerkung der Autorin: des Art. 22 IVSE] nicht geleistete BU der Sozialhilfe belastet werden können. Wenn dies nicht wäre, könnte die Vereinbarung durch sehr hohe BU ausgehöhlt und die Idee der IVSE, einander Beiträge zu vergüten, die Subventions- und nicht Fürsorgecharakter haben, würde verlassen [Hervorhebung durch die Autorin]. Fürsorgeleistungen unterliegen bekanntlich sowohl der Rückerstattungspflicht, wie auch der Verwandtenunterstützung. Zudem können die Beträge gegebenenfalls vom Wohnkanton beim Heimatkanton zurückgefordert werden“.¹⁷

Im Kanton St.Gallen wird, gemäss Art. 43 SHG, die Leistungsabgeltung, nach Abzug der Beiträge der Unterhaltspflichtigen sowie der weiteren gesetzlichen Kostenträger, bei einer Unterbringung in ein Kinder- oder Jugendheim zwischen den politischen Gemeinden und dem Staat aufgeteilt. Dabei handelt es sich um Subventionsleistungen. Diese Regelung ist gemäss Art. 41 SHG auf inner- wie ausserkantonale Platzierungen anwendbar.¹⁸

¹⁶ Kommentar IVSE 2007, S. 13; vgl. auch Ziffer 2.4.2.3.

¹⁷ Kommentar IVSE 2007, S. 13.

¹⁸ Boschaft SHG 2018, 36 und 50; Praxishilfe KOS, 60; siehe auch Ziffer 3.2.

2.4.2.3 Die Beiträge der Unterhaltspflichtigen (BU) nach Art. 22 IVSE im Besonderen

Art. 22 IVSE legt die Beiträge der Unterhaltspflichtigen (BU) fest.

Art. 22 IVSE:

¹ Die Höhe der Beiträge der Unterhaltspflichtigen im Rahmen der IVSE entspricht den mittleren Tagesaufwendungen für Kost und Logis für eine Person in einfachen Verhältnissen.

² Von Unterhaltspflichtigen nicht geleistete Beiträge können der Sozialhilfe belastet werden.

Empfohlen wird, die Beiträge der Unterhaltspflichtigen (BU) auf eine Höhe von Fr. 25 bis Fr. 30. pro Tag anzusetzen. Im Kommentar der IVSE heisst es dazu:

*„Die Leistungsabgeltung setzt sich aus einem Subventionsteil und dem Beitrag der Unterhaltspflichtigen (BU) zusammen. Der BU, **und nur dieser** [Hervorhebungen durch die Autorin], kann im Fall von Zahlungsunfähigkeit von der Sozialhilfe übernommen werden.*

*Die kantonale Tarifhoheit soll nach Möglichkeit respektiert werden. Im Rahmen des **interkantonalen** Austausches ist die Festlegung eines Betrages innerhalb einer bestimmten Bandbreite jedoch unerlässlich, weil gemäss Absatz 2 nicht geleistete BU der Sozialhilfe belastet werden können. Wenn dies nicht wäre, könnte die Vereinbarung durch sehr hohe BU ausgehöhlt und die Idee der IVSE, einander Beiträge zu vergüten, die Subventions- und nicht Fürsorgecharakter haben, würde verlassen. Fürsorgeleistungen unterliegen bekanntlich sowohl der Rückerstattungspflicht, wie auch der Verwandtenunterstützung. Zudem können die Beträge gegebenenfalls vom Wohnkanton beim Heimatkanton zurückgefordert werden.*

Die Konferenz der Regierungsvertreter/Innen der IHV hatte vor Jahren eine Empfehlung erlassen, die einen Betrag von Fr. 25 pro Tag als BU festsetzte. Diese Empfehlung wurde allgemein eingehalten, wenn auch immer wieder kritische Stimmen ertönten. Vor allem wurde der statische Charakter einer festen Zahl bemängelt.

Die IVSE hat sich für eine funktionale und damit dynamische Definition entschieden. Die Höhe des BU entspricht einer mittleren Tagesaufwendung für eine Person in einfachen Verhältnissen und liegt damit zwischen Fr. 25 und Fr. 30.“¹⁹

Die unterhaltspflichtigen Eltern haben somit in jedem Fall die Beiträge der Unterhaltspflichtigen (BU) im Umfang von Fr. 700 bis Fr. 930 pro Monat für ihr platziertes Kind zu tragen. Bei Leistungsunfähigkeit fallen diese Beiträge bei der Sozialhilfe an. Eine höhere Beteiligung der Eltern ist im interkantonalen Kontext nicht vorgesehen.

Nicht geregelt von der IVSE ist die innerkantonale Umsetzung, und damit verbunden auch die Frage, ob von den Eltern zusätzlich zu den BU weitere, von ihrer Leistungsfähigkeit abhängige, Beiträge erhoben werden können. Diese Frage kann bejaht werden, da der BU ein Betrag ist, der zwischen den Kantonen gilt. Es steht den Kantonen frei, innerkantonale eine abweichende Regelung zu treffen.

Unmittelbar nach dem Inkrafttreten der IHV hat die Konferenz der kantonalen Fürsorgedirektoren und die Konferenz der schweizerischen Verbindungsstellenleiter- und Leiterinnen in einem Orientierungsschreiben betont, dass es sich beim Kostgeld [Anmerkung der Autorin: entspricht den heutigen BU der IVSE] *„um jenen Betrag handelt, welcher **zwischen den Kantonen** (...) gelten soll. Dabei kann ein Kanton intern eine abweichende Regelung gegenüber seinen ausserkantonale platzierten Klienten anwenden. So gibt es*

¹⁹ Kommentar IVSE 2007, S. 13.

*Systeme, die einkommens- und vermögensabhängige Elternbeiträge verrechnen. (...) Es geht hier aber lediglich um eine **Verrechnungsgrösse** zwischen den Kantonen.“²⁰*

Mit der am 1. Januar 2006 in Kraft getretenen IVSE haben die BU, welche dem Kostgeld der IHV entsprechen, keine Änderungen erfahren.²¹ Deshalb ist davon auszugehen, dass es sich auch bei den BU um eine interkantonale Verrechnungsgrösse handelt. Es finden sich in den Materialien zur IVSE aber keine Ausführungen darüber, was den Gesetzgeber dazu bewogen hat, nur im interkantonalen Verhältnis die BU als Sozialhilfeleistung und die restliche Leistungsabgeltung als Subvention zu qualifizieren.

In Fachkreisen wird kontrovers diskutiert, ob es dem Sinn und Zweck der IVSE entspricht, leistungsabhängige Elternbeiträge zu erheben. So zeigt denn auch eine Umfrage bei den Kantonen, dass damit unterschiedlich umgegangen wird. Einige Kantone erheben weitere von der Leistungsfähigkeit der Eltern abhängige Beiträge, andere beschränken sich auf die Erhebung der BU oder haben einen Fixbeitrag definiert.²² Auch die Berechnungsmodelle fallen kantonal unterschiedlich aus, die Beiträge werden nach einem Prozentsatz des massgebenden Einkommens, nach einem Stufenmodell oder anhand der SKOS-Richtlinien ermittelt. Die daraus resultierende finanzielle Beteiligung der Unterhaltspflichtigen fällt schweizweit höchst verschieden aus. Ein heterogenes Bild zeigt sich auch bei den Kostenträgern: der Kanton oder die Gemeinde trägt die Kosten, u.U. tragen sie die Kosten gemeinsam nach einem Verteilschlüssel.

Der Preisüberwacher hat in seinem Newsletter vom 27. August 2019 die Praxis der Kantone moniert. Es bestehen massive Unterschiede bei den Elternbeiträgen für Kinder und Jugendliche in **Sonderschulheimen** [Hervorhebung durch die Autorin]. Eine Marktbeobachtung ergab, dass die Beiträge der Unterhaltspflichtigen (BU) zwischen Fr. 10 und Fr. 137.50 Franken liegen. Nur für die Verpflegung könne ein Kostgeld verlangt werden, was sich aus zwei Bundesgerichtentscheiden ableiten lässt, sagt der Preisüberwacher. Die BU zahlreicher Kantone sind seiner Ansicht nach zu hoch und er erwartet, dass die Kantone die BU in Abhängigkeit des Alters der Kinder/Jugendlichen differenzieren und auf maximal 16 Franken pro Tag senken und dass die SODK den Artikel 22 der IVSE und den Kommentar dazu entsprechend anpasst.²³

Der Kanton Zürich verlangt von den Unterhaltspflichtigen für einen Aufenthalt in einem Kinder- oder Jugendheim einen Beitrag von Fr. 245 pro Tag (Versorgertaxe). Dieser fällt bei Leistungsunfähigkeit der Sozialhilfe an. Nun hat der Kanton Zürich am 27. November 2017 ein neues Kinder- und Jugendheimgesetz (KJG) verabschiedet, das aber noch nicht in Kraft getreten ist.²⁴ Die Beteiligung der Eltern beschränkt sich zukünftig auf einen pauschalen Beitrag an die Verpflegungskosten. In einer Verordnung, zur Zeit noch in Bearbeitung, wird die Höhe der Kostenbeteiligung der Eltern und das Verfahren zur Erhebung der Beiträge geregelt. Die Kostenbeteiligung der Eltern soll sich, gemäss der Vorlage des Regierungsrats, sinnvollerweise an den Regeln der IVSE orientieren. Zusätzlich müssen die Eltern die individuellen Nebenkosten tragen.²⁵

Die innerkantonale Regelung des Kantons St.Gallen wird in den Ziffern 3 ff. erläutert.

²⁰ Orientierung Kostgelder IHV 1994.

²¹ Kommentar IVSE 2007, 13

²² Vgl. dazu ANDERER, Juristische Studie IVSE, 22.

²³ Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF, Preisüberwachung PUE, Newsletter Nr. 4/19, vom 27. August 2019 <https://blog.preisueberwacher.ch/file.axd?file=/NL_4_2019/Newsletter_04_19_d.pdf>

²⁴ Vgl. zum Ganzen das Dossier „KJG: Totalrevision Jugendheimgesetzgebung“ des Amts für Jugend und Berufsberatung des Kantons Zürich, abrufbar auf <<https://ajb.zh.ch/internet/bildungsdirektion/ajb/de/leistungen-fuer-fachpersonen-institutionen-behoerden/ergaenzende-hilfen-zur-erziehung/totalrevision-kjg.html>>.

²⁵ Vorlage 5222 Kinder- und Jugendheimgesetz (KJG), Antrag des Regierungsrates des Kantons Zürichs vom 19. August 2015, 35, abrufbar auf <<https://www.kantonsrat.zh.ch/geschaefte/geschaefte.aspx>>.

2.4.2.4 Die nicht von der IVSE geregelten individuellen Nebenkosten

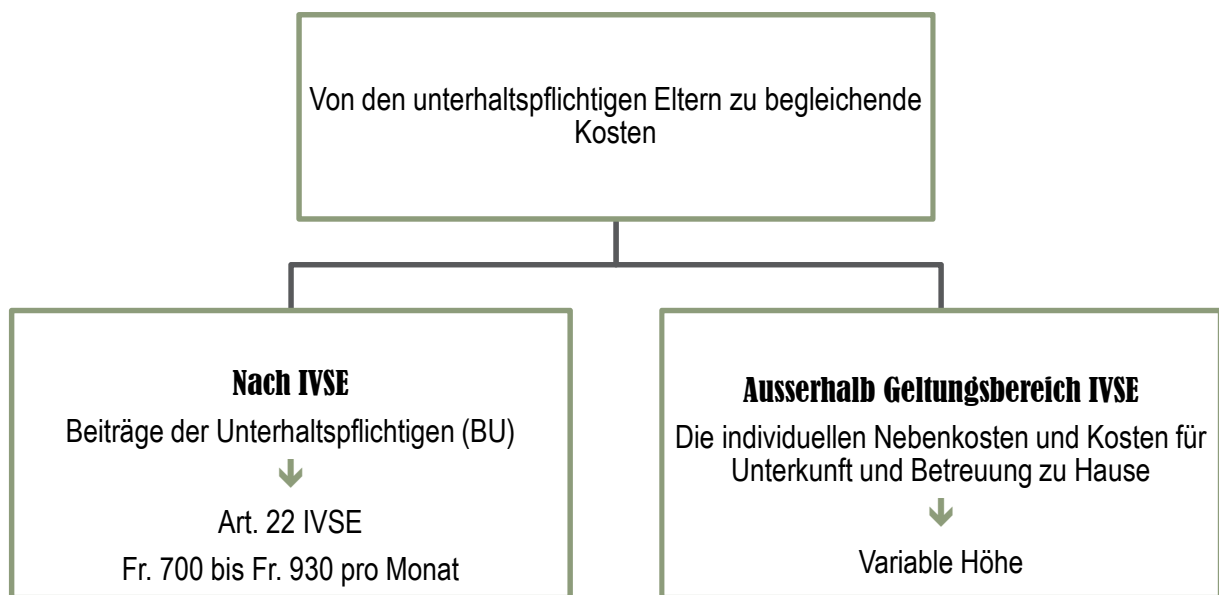
Nicht erfasst von der IVSE, auch nicht von Art. 22 IVSE, sind die individuellen Nebenkosten, worunter Kosten für die Krankenkasse, die Gesundheit, Versicherungen, Kleider, Taschengeld, Transport und Freizeit u.Ä. fallen. Dabei handelt es sich um Kosten, welche durch die Einrichtung nicht abgedeckt werden.²⁶ Die unterhaltspflichtigen Eltern haben somit zusätzlich zu den Beiträgen der Unterhaltspflichtigen (BU) die Nebenkosten für ihr platziertes Kind zu tragen.

Zusätzlich fallen bei den Eltern in der Regel auch die Kosten für die Unterkunft an. Ein Zimmer müssen sie ja ganzjährig zur Verfügung halten. Ebenso fallen ihnen Kosten für die gelegentliche Betreuung ihres Kindes an, wenn es sich z.B. an Wochenenden und in den Ferien bei ihnen aufhält.²⁷

Diese variablen Kosten lassen sich schwer beziffern, sie können bei knapp Fr. 500 im Monat liegen, aber auch über Fr. 1'000 ausmachen.

Diese Kosten haben die unterhaltspflichtigen Eltern zusätzlich zu den BU zu bezahlen, subsidiär fallen sie der Sozialhilfe an.

Abbildung 3: Übersicht BU und Nebenkosten



2.4.3 Zwischenfazit

Art. 22 IVSE gilt im interkantonalen Verhältnis. Es ist jedem Kanton selbst überlassen zu bestimmen, wer innerhalb des Kantons die Leistungsabgeltung finanziert. Die Kantone können somit von den Unterhaltspflichtigen weitere von ihrer Leistungsfähigkeit abhängige Beiträge erheben.

Betrachtet man den Umfang der von den unterhaltspflichtigen Eltern zu begleichenden Kosten, lässt sich unschwer erkennen, dass zusätzliche leistungsabhängige Beiträge nur von Eltern in guten finanziellen

²⁶ Vgl. dazu auch Praxishilfe KOS, B.2.5.3. wo von individuellen Nebenkosten die Rede ist.

²⁷ Für Aufenthalte im Grundschulbereich beschränkt sich die Beteiligung der Eltern auf die Verpflegungskosten, vgl. BGE 144 I 1, 7 E.3.1.3.

Verhältnissen bezahlt werden können. Diese Fälle gibt es, sie dürften aber wenig zahlreich sein. In diesem Zusammenhang wäre interessant zu erfahren, warum der Kanton Zürich sich entschieden hat, zukünftig nur noch einen pauschalen Beitrag an die Verpflegungskosten zu erheben.

Die uneinheitliche kantonale Praxis zur innerkantonalen Umsetzung der IVSE darf kritisch betrachtet werden. Kantonale Regelungen, die keine Beitragsbegrenzung kennen, dürften, zumindest im Bereich freiwilliger Platzierungen, dem Kinderschutz nicht förderlich sein. Und Kantone, welche die Kosten dem unterstützungspflichtigen Gemeinwesen zuweisen, so zur Zeit noch im Kanton Zürich, generieren bei leistungsunfähigen oder teilleistungsunfähigen Eltern Sozialhilfefälle.

Die IVSE-Verbindungsstelle des Kantons St.Gallen kann anregen, dass sich die Vereinbarungskonferenz (VK) IVSE und die Schweizerische Konferenz der Verbindungsstellen IVSE (SKV IVSE) mit der Frage beschäftigt, ob zusätzliche leistungsabhängige Beiträge der Unterhaltspflichtigen zulässig sind. Sie kann das in der Form der einer aktualisierten Stellungnahme tun oder in der Form eines Antrags auf eine Revision der IVSE.

3. Die Finanzierung von IVSE-Platzierungen im Kanton St.Gallen

3.1 Gesetzliche Grundlagen

Die Anschlussgesetzgebung der IVSE ist das Sozialhilfegesetz (SHG) vom 27. September 1998 und die Verordnung zur Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE (VO-IVSE) vom 17. Januar 1989.

Das Kapitel IV des SHG trägt den Titel „Staatsbeiträge“ und ist in 2 Abschnitte unterteilt. Abschnitt 2 regelt in den Art. 40a bis 45 SHG die „Beiträge an die Unterbringung von Minderjährigen“.

Art. 40a SHG Fachliche Indikation

¹ Die fachliche Indikation für die Unterbringung von Minderjährigen ist gegeben, wenn diese geeignet und notwendig ist, einer Gefährdung des Kindes zu begegnen.

² Ist die gesetzliche Vertretung des Kindes mit der Unterbringung einverstanden, stellt sie der für die Finanzierung zuständigen Stelle einen Antrag auf Finanzierung der Unterbringung. Der Nachweis der fachlichen Indikation erfolgt durch:

- a) die Erziehungs- und Familienberatung nach Art. 3a dieses Erlasses oder
- b) die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde oder die von ihr beauftragte Beistandsperson.

Art. 41 SHG Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE

a) Beiträge

¹ Beiträge nach der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE erhalten:

- a) Heime und Einrichtungen ausserhalb des Kantons für st.gallische Betreuungsbedürftige;
- b) Heime und Einrichtungen im Kanton:
 - 1. für ausserkantonale Betreuungsbedürftige im Umfang der Vergütungen anderer Kantone;
 - 2. für st.gallische Betreuungsbedürftige in sachgemässer Anwendung der Bestimmungen der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE.

Art. 42 SHG b) Kinder- und Jugendheime
1. Kostenübernahmegarantie

¹ Die zuständige Stelle des Staates leistet Kostenübernahmegarantie bei zivilrechtlicher Unterbringung und bei einer Unterbringung durch die Eltern in einem Kinder- oder Jugendheim bis zum vollendeten 20. Altersjahr.

² Die Regierung kann durch Verordnung eine Verlängerung über das 20. Altersjahr hinaus festlegen, wenn ein Ausbildungsabschluss bevorsteht.

Art. 43 SHG 2. Kostenträger

¹ Die zuständige politische Gemeinde trägt bei Unterbringung in ein Kinder- oder Jugendheim:

- a) zwei Drittel der Leistungsabgeltung nach Abzug der Beiträge der Unterhaltspflichtigen sowie der weiteren gesetzlichen Kostenträger;
- b) die Beiträge der Unterhaltspflichtigen nach Art. 22 der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE, wenn diese nicht leistungsfähig sind.

² Der Staat trägt den verbleibenden Betrag der Leistungsabgeltung auf Basis der erteilten Kostenübernahmegarantie sowie ein allfälliges Defizit.

³ Die Kostentragung bei strafrechtlicher Unterbringung richtet sich nach der Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung.

Art. 44 SHG (aufgehoben per 1.1.2013)

Art. 45 SHG d) Verordnungsvorschriften

¹ Die Regierung regelt durch Verordnung insbesondere:

- a) Anerkennung st.gallischer Heime und Einrichtungen nach der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE und nach diesem Gesetz;
- b) Aufsicht über die fachgerechte und wirtschaftliche Führung st.gallischer Heime und Einrichtungen, die nicht vom Kanton oder von politischen Gemeinden geführt werden;
- c) Geltendmachung der Leistungsabgeltung gegenüber anderen Kantonen und Kostenübernahmegarantien;
- d) Berechnung von Beiträgen der Unterhaltspflichtigen und Leistungsabgeltungen.

Das Kapitel IV der VO-IVSE regelt die „Berechnung von Beiträgen der Unterhaltspflichtigen und Leistungsabgeltungen“. In der VO-IVSE wird einzig in Artikel 18 VO-IVSE der Beitrag der Unterhaltsberechtigten auf Fr. 25 je Tag festgelegt. Berechnungsmodalitäten, wie ein von der Leistungsfähigkeit abhängiger Betrag zu erheben ist, fehlen.

Art. 18 VO-IVSE Beiträge der Unterhaltspflichtigen
a) Höhe

¹ Der Beitrag der Unterhaltspflichtigen beträgt Fr. 25.– je Tag.

3.2 Die Regelung von Art. 43 SHG

Mit dem Beitritt zur IHV wurde der Grossratsbeschluss über die Übergangsregelung zur Heimvereinbarung (GRB/HV) auf den 1. Januar 1987 in Kraft gesetzt. Er regelte die Kostentragung. Seit Inkrafttreten des SHG am 1. Januar 1999 ist in Art. 43 SHG die Kostentragung festgelegt. Der Artikel wurde seither drei mal revidiert: einmal mit dem Inkrafttreten der IVSE, einmal mit dem Inkrafttreten des BehG und zuletzt mit der Revision des SHG vom 29. Januar 2019.

Art. 43 SHG regelt die Kostenteilung der Leistungsabgeltung bei einer Unterbringung in ein Kinder- oder Jugendheim zwischen den politischen Gemeinden und dem Kanton. Die von ihnen zu übernehmende Kosten

sind als Subventionsleistungen zu qualifizieren.²⁸ Diese Regelung ist gemäss Art. 41 SHG auf inner- wie ausserkantonale Platzierungen anwendbar.

Konkret stellt sich die Frage, ob neben der Erhebung der Beiträge der Unterhaltspflichtigen weitere von der Leistungsfähigkeit der Eltern abhängige Elternbeiträge erhoben werden können. Zur Beantwortung der Frage erfolgt eine Gesetzesanalyse.

3.2.1 Die Vorläuferbestimmungen der IHV

Die massgeblichen Bestimmungen der IHV präsentieren sich folgendermassen:

Art. 13 IHV

e) Kostgelder

¹ Die Konferenzen der Verbindungsstellen oder die Konferenz der Regierungsvertreter können Empfehlungen über die Kostgeldansätze erlassen.

² Vorbehalten bleibt die Festsetzung der vom Versorger zu erbringenden Leistung nach der Gesetzgebung des Unterbringerkantons.

Zu Art. 13 Abs. 2 IHV äussert sich der der Regierungsrat in der Botschaft zur IHV folgendermassen: „*Art. 13 Abs. 2 ermöglicht dem Unterbringerkanton, für seinen Bereich die Aufteilung zwischen den Kostenanteilen des Versorgers und den Defizitanteilen vorzunehmen*“.²⁹

Art. 14 IHV

Anteil am Betriebsdefizit

Der Anteil am Betriebsdefizit bemisst sich nach den Nettotageskosten abzüglich der nachstehenden Leistungen:

- a) für IV-Bezüger: Kostgeld, Schulgeldbeiträge von Gemeinde und Kanton sowie Kostgeld- und Schulgeldbeiträge und vereinbarte Tagesstarifansätze der eidgenössischen Invalidenversicherung;
- b) für Nicht-IV-Bezüger: Kostgeld und allfällige andere Leistungen an die individuellen Nettotageskosten.

Für die Umsetzung der IHV wurde der „Grossratsbeschluss über die Übergangsregelung zur Heimvereinbarung (GRB/IHV)“ erlassen, welcher bis zum Inkrafttreten des SHG am 1. Januar 1999 zweimal verlängert wurde.³⁰ Der St.Galler Gesetzgeber war sich zwar bewusst, dass die Lastenverteilung zwischen Untergebrachten, Gemeinden und Staat in der Anschlussgesetzgebung zur IHV geregelt werden muss.³¹ Konkretisierungen blieben aber aus.

Art. 2 GRB/IHV

Kostentragung a) Unterbringung in Kinder und Jugendheimen

Soweit keine anderen gesetzlichen Kostenträger herangezogen werden können, gehen die Kosten (Kostgelder und Betriebsdefizitbeiträge) der Unterbringung in einem Kinder und Jugendheim:

- a) für die strafrechtliche Unterbringung zulasten des Staates;
- b) für die vormundschaftliche Unterbringung zulasten der einweisenden Gemeinde. Der Staat leistet Beiträge von 50 Prozent der Fr. 60.- übersteigenden Tageskosten.

²⁸ Botschaft SHG 2018, 36 und 50.

²⁹ Kommentar IHV 1984, 6.

³⁰ Vgl. dazu Botschaft SHG 2018, 12 f.

³¹ Kommentar IHV 1984, 10.

In der Verordnung zum Grossratsbeschluss über die Übergangsregelung zur Heimvereinbarung vom 17. Januar 1989 wurde das Kostgeld auf Fr. 25 pro Tag festgelegt.

Art. 18 VO IHV Kostgeld

a) Höhe

¹ Das Kostgeld beträgt Fr. 25.– je Tag.

Ob die Unterhaltspflichtigen zusätzlich zum Kostgeld (und zu allfälligen anderen Leistungen an die individuellen Nettotageskosten) die Platzierungskosten zu bezahlen haben oder ob sie unter den Begriff „andere gesetzliche Kostenträger“ fallen und das als Verweis auf Art. 276 Abs. 2 ZGB zu verstehen ist, geht aus der gesetzlichen Regelung nicht hervor. In der Botschaft IHV findet sich der folgende Hinweis: „Nichtstrafrechtliche Einweisungen in ein Kinder- und Jugendheim erfolgen in aller Regel durch die Vormundschaftsbehörde nach den Vorschriften über den Kinderschutz (Art.310 und 314a des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, SR 210; abgekürzt ZGB) und nach dem Vormundschaftsrecht (Art.405a ZGB). Die Kosten gehen, soweit dafür nicht die Eltern aufkommen, zulasten der betreffenden politischen Gemeinde (öffentliche Fürsorge).“³² Dieser Hinweis hilft nicht weiter, da Art. 2 GRB/IHV das Abgleiten in die Sozialhilfe verhindert, wenn keine anderen gesetzlichen Kostenträger herangezogen werden können. In diesem Fall gehen die Kosten für vormundschaftliche Unterbringungen als Subventionen zulasten der einweisenden Gemeinde und der Staat leistet Beiträge von 50 Prozent der Fr. 60.- übersteigenden Tageskosten.

Weitere Hinweise sind weder der Botschaft IHV 1986 noch dem Protokoll des Grossen Rates des Kantons St.Gallen vom 23. Oktober und 24. November 1986 zu entnehmen.

Beim Begriff „andere gesetzliche Kostenträger“ dürfte es sich um Gemeinden und Kantone handeln (Kostgeld- und Schulgeldbeiträge) sowie um die eidgenössische Invalidenversicherung (Tagestarifansätze).³³ Kommentierungen in späteren Botschaften legen diesen Schluss nahe. Z.B. heisst es hier: „weitere gesetzliche Kostenträger (...), also beispielsweise versicherungsrechtliche Ansprüche.“³⁴ Es ist irritierend, wenn die Unterhaltspflichtigen unter zwei Titeln zahlungspflichtig werden, einmal als Schuldner des Kostgelds, und einmal als „andere gesetzliche Kostenträger“.³⁵

3.2.2 Art. 43 SHG in der Fassung vom 1.1.1999 bis 31.12.2012

Am 1.1.1999 trat das SHG in Kraft und wurde die Übergangsregelung GRB/HV aufgehoben. Art. 43 SHG regelt fortan die Kostentragung bei der Unterbringung in Kinder- und Jugendheimen. Der Gesetzestext bleibt in seiner Antwort auf die Frage, ob die Unterhaltspflichtigen zusätzlich zum Kostgeld die Platzierungskosten zu bezahlen haben, weiterhin unklar. Auch den Materialien ist hierzu nichts zu entnehmen. Genannt wird nur der Unterschied von Kostgeld und Betriebsdefizitbeitrag.³⁶

Auch mit den Anpassungen beim Inkrafttreten der IVSE vom 1.1.2006 wurde keine Klarheit geschaffen. Ausführungen zur Kostenbeteiligung der Unterhaltspflichtigen sind weder in der Botschaft IVSE 2005, noch im Protokoll des Kantonsrates St.Gallen vom 28. und 29. November 2005 aufzufinden.

³² Kommentar IHV 1984, 11 f.

³³ Mit dem NFA hat sich allerdings die IV in gewissen Bereichen zurückgezogen, vgl. Kommentar IVSE 2007, 12.

³⁴ Botschaft SHG 1997, 33; Botschaft SHG 2018, Abbildung 6, 36.

³⁵ Sie sogleich zum Erfordernis der genügenden Bestimmtheit des Rechtssatzes Ziffer 3.2.4.

³⁶ Botschaft SHG 1997, 33.

3.2.3 Art. 43 SHG in der Fassung vom 1.1.2013 - 31.12.2019

Bei der Ausarbeitung des BehG wurde Art. 43 SHG angepasst. Der Botschaft BehG kann Folgendes entnommen werden:

„Art. 43 SHG regelt die massgeblichen Kostenträger bei Aufhalten in Kinder- und Jugendheimen. Mit dem Beitritt des Kantons St. Gallen zur IVSE hat der Kantonsrat einen Nachtrag zum SHG erlassen (Nachtrag vom 24. Januar 2006, nGS 41-27) und Art. 43 SHG angepasst. Darin wurde unter anderem in Abs. 1 Bst. b der Begriff «Betriebsdefizitbeitrag» ersetzt durch «Leistungsabgeltung». Aus den Materialien ist nicht ersichtlich, dass diese terminologische Anpassung eine Praxisänderung zur Folge haben sollte.

*Im Vollzug führt die Anpassung allerdings zu Unklarheiten, zu welchem Zeitpunkt **die Beiträge der Unterhaltspflichtigen sowie die Beiträge weiterer gesetzlicher Kostenträger** [Hervorhebung durch die Autorin] in Abzug zu bringen sind, bevor die Anteile von Kanton und Gemeinden an der Leistungsabgeltung festgelegt werden können. (...). Entsprechend erscheint es angezeigt, die Festlegung der Leistungsabgeltung auch im Rahmen dieses Erlasses zu präzisieren.*

*Mit der angepassten Formulierung wird die langjährige und bewährte Praxis verdeutlicht. Von der Leistungsabgeltung, d.h. nach Art. 20 IVSE vom anrechenbaren Nettoaufwand abzüglich der Bau- und Betriebsbeiträge des Bundes, **werden zuerst die Beiträge der Unterhaltspflichtigen nach Massgabe von deren Leistungsfähigkeit** [Hervorhebung durch die Autorin] in Abzug gebracht. Soweit **weitere gesetzliche Kostenträger vorhanden sind, also beispielsweise versicherungsrechtliche Ansprüche bestehen** [Hervorhebung durch die Autorin], sind deren Beiträge ebenfalls zu berücksichtigen. Erst die verbleibende budgetierte Leistungsabgeltung trägt die zuständige politische Gemeinde zu zwei Dritteln (Abs. 1 Bst. a). Der Kanton trägt wie bisher ein Drittel der budgetierten Leistungsabgeltung sowie zusätzlich ein allfälliges Defizit aus der definitiven Leistungsabgeltung (Abs. 2).*

*Falls von den **Unterhaltspflichtigen keine Beiträge** [Hervorhebung durch die Autorin] bezogen werden können, trägt die zuständige politische Gemeinde nach Art. 43 Abs. 2 SHG zusätzlich zur Leistungsabgeltung den Betrag von Fr. 25.– nach Art. 22 der IVSE in Verbindung mit Art. 18 der Verordnung zur IVSE (sGS 387.21). Dieser kann der finanziellen Sozialhilfe belastet werden.“³⁷*

Art. 20 BehG, der die Kostenbeteiligung für Erwachsenen nach Art. 28 IVSE regelt, enthält in Absatz 3 eine Spezialregelung für Aufenthalte von Minderjährigen in Einrichtungen mit stationären Wohnangeboten oder in Tagesstrukturen für Menschen mit Behinderung. In der Botschaft ist über die Kostenbeteiligung Folgendes zu entnehmen:

*„Einer besonderen Regelung bedarf der Aufenthalt Minderjähriger in einer anerkannten Einrichtung (Abs. 3). Entsprechende Aufenthalte betreffen Ausnahmefälle, stellen jedoch eine wichtige Schnittstelle dar zwischen dem Sonderschulaufenthalt und dem Übertritt ins Erwachsenenleben (...). Da Minderjährige keinen Anspruch auf eine IV-Rente haben, **ist eine Kostenbeteiligung für sie bzw. deren Unterhaltspflichtige nicht in vollem Umfang zumutbar** [Hervorhebung durch die Autorin]. Entsprechend hat die Wohnsitzgemeinde neben dem Beitrag der Unterhaltspflichtigen und allfälligen Leistungen von Sozialversicherungen eine Kostenbeteiligung zu leisten. **Für die Bemessung der Kostenbeteiligung ist die IVSE massgebend** [Hervorhebung durch die Autorin]. (...).“³⁸*

³⁷ Botschaft BehG 2012, 65 f.

³⁸ Botschaft BehG 2012, 61.

Zu Art. 43 SHG gab es keine Wortmeldungen, weder in der vorberatenden Kommission³⁹ noch bei der Behandlung im Kantonsrat⁴⁰.

Der Begriff „Beiträge der Unterhaltspflichtigen“ wird in der IVSE und auch in Art. 18 VO-IVSE definiert. Wenn von der Leistungsabgeltung zuerst die Beiträge der Unterhaltspflichtigen nach Massgabe ihrer Leistungsfähigkeit in Abzug gebracht werden, ferner allfällige Leistungen weiterer gesetzlicher Kostenträger, beispielsweise von Versicherungen, und wenn nun die verbleibende Leistungsabgeltung bei der zuständigen politischen Gemeinde und beim Kanton anfällt, lässt das einzig darauf schliessen, dass kein Raum für weitere leistungsabhängige Beiträge der Unterhaltspflichtigen besteht. Und wenn es Eltern von Kindern mit Behinderungen (zwischen dem Sonderschulaufenthalt und dem Übertritt ins Erwachsenenleben) nicht zugemutet werden kann, eine Kostenbeteiligung in vollem Umfang zu übernehmen und die Gemeinde neben dem Beitrag der Unterhaltspflichtigen und allfälligen Leistungen von Sozialversicherungen eine Kostenbeteiligung zu leisten hat, muss das auch für Kinder in Kinder- und Jugendheimen gelten. Eine unterschiedliche Elternbeteiligung liesse sich sachlich nicht rechtfertigen.

3.2.4 Würdigung und Zwischenfazit

Ist der Gesetzeswortlaut nicht klar oder bestehen Zweifel, ob ein scheinbar klarer Wortlaut den wahren Sinn der Norm wiedergibt, muss der Sinn des Rechtssatzes ermittelt werden. Das Handeln der Verwaltungsbehörden muss sich aber auch, insbesondere, wo es um die Erhebung von Beiträgen geht, auf hinreichend bestimmte Rechtssätze beziehen können.⁴¹

Es ist schwer verständlich, dass der in der IVSE definierte Begriff „Beiträge der Unterhaltspflichtigen“ als Grundlage für eine leistungsabhängige Beitragserhebung dienen soll. Aus dem Gesetzestext geht nicht hervor, auch wenn Art. 43 Abs. 1 lit. a „Beiträge der Unterhaltspflichtigen“ und Art. 43 Abs. 1 lit. b. „Beiträge der Unterhaltspflichtigen nach Art. 22 der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE“ nennt, dass leistungsabhängige Beiträge von den Eltern zu erheben sind. Die vom Gesetzgeber erlassene Formulierung, zumindest seit 2013, kann nur so verstanden werden, dass die Unterhaltspflichtigen die BU im Sinne der IVSE und VO-IVSE zu leisten haben. Eine andere Interpretation würde dem Legalitätsprinzip nach Art. 5 Abs. 1 der Bundesverfassung und Art. 8 Abs. 1 der Kantonsverfassung des Kantons St.Gallen nicht stand halten. Das Legalitätsprinzip verlangt, dass ein Rechtssatz genügend bestimmt ist.⁴² Hier, wo es um finanzielle Verpflichtungen von Unterhaltspflichtigen geht, die Platzierungen oft unfreiwillig erfolgen und die Rechte und Pflichten nicht zwischen Unterhaltspflichtigen und Staat frei ausgehandelt werden können, sind hohe Anforderungen an den Bestimmtheitsgrad zu stellen.⁴³ Für den Bürger sind die finanziellen Folgen nicht vorhersehbar. Es genügt jedenfalls dem Erfordernis des Rechtssatzes nicht, wenn man von Unterhaltspflichtigen „Beiträge der Unterhaltspflichtigen“ erheben möchte, ein Begriff der in der IVSE wie auch in Art. 18 VO-IVSE definiert ist, damit aber weitere von der Leistungsfähigkeit abhängige Beiträge meint.

In den vorberatende Kommission «V. Nachtrag zum Sozialhilfegesetz» wurde diskutiert, inwiefern wirtschaftlich leistungsfähige Unterhaltspflichtige mehr als Fr. 25.– bezahlen sollen und ob das im Gesetz

³⁹ Kanton St.Gallen, Departement des Innern, Protokoll der vorberatende Kommission, Gesetz über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung (22.12.01) und Tarifgestaltung bei den Behindertenfahrtdiensten (40.12.01) vom 28. März 2012, 34.

⁴⁰ Vgl. <<https://www.ratsinfo.sg.ch/geschaefte/2230#statements>>.

⁴¹ Vgl. HAFELIN/MÜLLER/UHLMANN, N 175 und N 342.

⁴² BGE 131 II 13, 29 E. 6.5.1.

⁴³ Vgl. HAFELIN/MÜLLER/UHLMANN, N 344.

verankert werden könne. Diese Debatte zeigt auf, dass der Gesetzgeber bisher davon ausging, dass Art. 43 SHG die Elternbeteiligung auf die BU beschränkt.⁴⁴

Art. 43 SHG ist nach dem oben Dargelegtem so zu verstehen, dass von den unterhaltspflichtigen Eltern nur der Beitrag der Unterhaltspflichtigen von Fr. 25 (BU) erhoben werden kann, wenn sie leistungsfähig sind. Es obliegt dem kantonalen Gesetzgeber, eine weitergehende Leistungspflicht klar zu formulieren.

3.3 Art. 43 SHG in der Fassung ab 1.1.2020

Art. 43 Abs. 1 SHG des Sozialhilfegesetzes (SHG) des Kantons St.Gallen vom 27. September 1998 wurde am 29. Januar 2019 geändert. Die Änderung tritt am 1. Januar 2020 in Kraft.⁴⁵

Der Gesetzestext regelt den „Abzug der Beiträge der Unterhaltspflichtigen“ gleich wie die Vorgängerversion. Der kantonale Gesetzgeber hat somit in der ab 1. Januar 2020 gültigen Fassung keine Änderung vorgenommen.

Der Botschaft SHG 2018 ist klar zu entnehmen, dass den unterhaltspflichtigen Eltern höchstens das Kostgeld [Anmerkung der Autorin: die Beiträge der Unterhaltspflichtigen BU] in Rechnung gestellt werden kann.

„Nach Art. 22 IVSE werden die unterhaltspflichtigen Eltern an der Leistungsabgeltung beteiligt. Damit die interkantonale Abwicklung nach vergleichbaren Grundsätzen und nicht willkürlich erfolgt, ist die Beteiligung der Unterhaltspflichtigen interkantonale geregelt. Die Höhe der Beiträge entspricht den mittleren Tagesaufwendungen für Kost und Logis (Verpflegung und Unterkunft) für eine Person in einfachen Verhältnissen (sogenanntes Kostgeld in der Höhe von Fr. 25.– je Tag). Sind die Eltern nicht leistungsfähig, können diese Beiträge der finanziellen Sozialhilfe belastet werden. Im Unterschied zur Kostenbeteiligung bei Aufenthalt in Pflegefamilien werden die Eltern somit aufgrund der IVSE bei der Aufenthaltsfinanzierung in Kinder- und Jugendheimen weniger belastet (monatlich durchschnittlich Fr. 750.–). Die Kosten, die den Beitrag für Unterkunft und Verpflegung übersteigen, werden von der öffentlichen Hand als Subventionsleistungen getragen [Hervorhebung durch die Autorin] (Gemeindeanteil nach Art. 43 Abs. 1 Bst. a SHG und Kantonsanteil nach Art. 43 Abs. 2 SHG).“⁴⁶

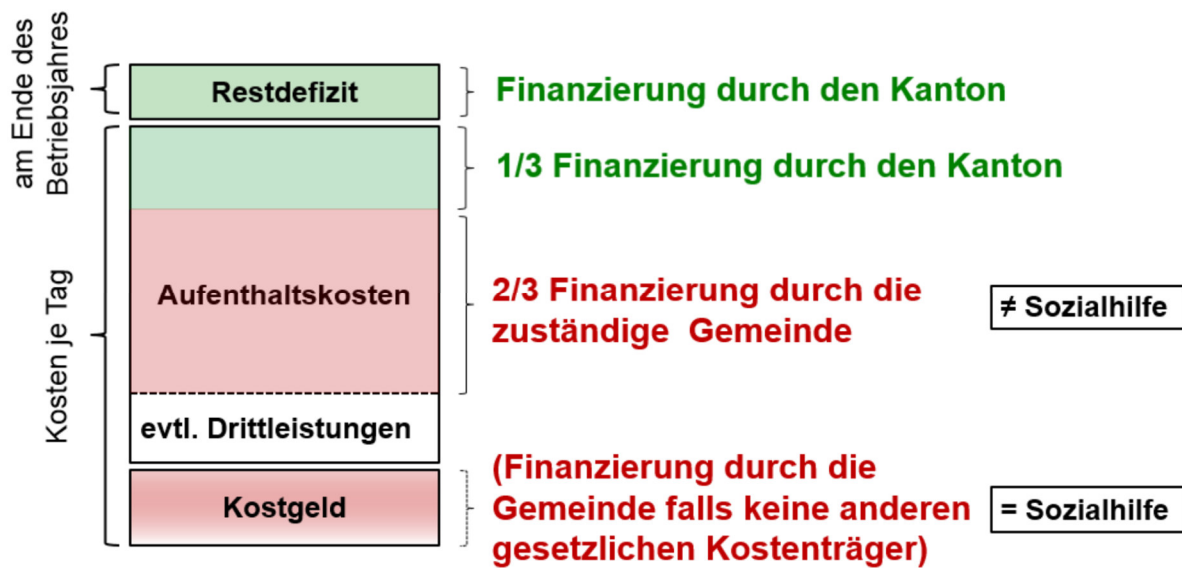
So kann der „Abbildung 6: Kostenträger Kinder- und Jugendheimaufenthalte“ in der Botschaft SHG 2018 entnommen werden, dass das Kostgeld [Anmerkung der Autorin: Beiträge der Unterhaltspflichtigen BU] von den Eltern und anderen gesetzlichen Kostenträgern zu finanzieren ist.⁴⁷

⁴⁴ Vgl. dazu sogleich Ziffer 3.3.

⁴⁵ Regierung des Kantons St.Gallen, Feststellung der Rechtsgültigkeit und Festlegung des Vollzugsbeginns, Protokoll vom 5. Februar 2019 / Nr. 047, abrufbar auf <<https://www.ratsinfo.sg.ch/geschaefte/3450#documents>>.

⁴⁶ Botschaft SHG 2018, 36.

⁴⁷ Botschaft SHG 2018, 36.



Auch die Erläuterungen zu Art. 43 SHG in der Botschaft SHG 2018 sind hier deutlich: „Art. 43: Abs. 1 regelt den Gemeindeanteil. Während die Leistungsabgeltung als Beitrag an die Einrichtung (Subvention) ausgestaltet ist (Bst. a), regelt Bst. b den Anteil, der den Eltern höchstens in Rechnung gestellt [Hervorhebung durch die Autorin] und bei mangelnder Leistungsfähigkeit der finanziellen Sozialhilfe belastet werden kann.“⁴⁸

Desgleichen wird die Begrenzung der Elternbeiträge hervorgehoben: „In Bezug auf die Frage, ob die Beteiligung Unterhaltspflichtiger bei Unterbringungen zu begrenzen ist, gehen die Stellungnahmen weit auseinander. Die Abgrenzung der Leistungen mit Subventionscharakter (unabhängig von der Leistungsfähigkeit) gegenüber Leistungen der Sozialhilfe (bei stationärer Unterbringung Kostenbeteiligung nach Leistungsfähigkeit) scheint in der Vernehmlassungsvorlage noch nicht genügend zum Ausdruck zu kommen. Entsprechend zeigt sich auch ein uneinheitliches Bild zur Frage, inwieweit die Begrenzung der Elternbeiträge unterstützt wird. Dazu ist festzuhalten, dass die Beschränkung der Elternbeiträge in Anlehnung an das geltende interkantonale Recht erfolgt. Es erscheint weiterhin sachgerecht, zur Vermeidung unterschiedlicher Kostenbeteiligungen je nach konkreter Massnahme eine analoge Regelung im kantonalen Recht vorzusehen [Hervorhebung durch die Autorin]“.⁴⁹

In der vorberatenden Kommission «V. Nachtrag zum Sozialhilfegesetz» wurde die Frage diskutiert, inwiefern wirtschaftlich leistungsfähige Unterhaltspflichtige mehr als die genannten Fr. 25.– bezahlen sollen.⁵⁰ Einerseits wurde argumentiert, dass die IVSE nur den Betrag von Fr. 25 zulasse⁵¹ und eine Gleichbehandlung bei allen Finanzierungsregelungen gelten soll und nicht nur bei den Elternbeiträgen⁵², andererseits, dass das Sozialamt mit finanzstarken Eltern eine freiwillige Vereinbarung abschliessen und so die Eltern verpflichten könne, sich über die BU hinaus zu beteiligen.⁵³ Auch wurde eine Regelung als schwierig

⁴⁸ Botschaft SHG 2018, 50.

⁴⁹ Botschaft SHG 2018, 56.

⁵⁰ Protokoll der vorberatenden Kommission 2018, Votum Lüthi-St.Gallen, 13.

⁵¹ Protokoll der vorberatenden Kommission 2018, Votum Christina Manser, 13 und 16.

⁵² Protokoll der vorberatenden Kommission 2018, Votum Daniela Sieber, 14.

⁵³ Protokoll der vorberatenden Kommission 2018, Votum Christina Manser, 13 und 15, und Shitsetsang-Wil, 16; siehe auch Praxishilfe KOS, Kapitel B. 2.5.3.1 Unterbringung von Kindern.

beurteilt: Man wolle es lieber den Sozialämtern überlassen, mit den Eltern eine freiwillige Vereinbarung zu treffen.⁵⁴ Man belies es dabei, sich auf die BU zu beschränken und sah davon ab, eine gesetzliche Regelung zu verankern: „*Aber im Grundsatz ist das für mich in Ordnung: Wer nicht kooperieren will, hat er immerhin diese Fr. 25.– je Tag zu zahlen. Wenn er kooperiert bezahlt er mehr*“.⁵⁵

In den Beratungen des Kantonsrats kam es zu keinen Wortmeldungen über Art. 43 SHG.⁵⁶

Fazit: Der St. Gallische Gesetzgeber möchte die Elternbeteiligung auf die BU beschränken, und er hat bewusst darauf verzichtet, eine Regelung zu erlassen, um zusätzlich zu den BU ***weitere von der Leistungsfähigkeit der Unterhaltspflichtigen abhängige Beiträge*** erheben zu können. Somit besteht auch ab dem 1.1.2020 keine Rechtsgrundlage für die Erhebung weiterer Beiträge der Unterhaltspflichtigen, die über die BU hinausgehen.

⁵⁴ Protokoll der vorberatenden Kommission 2018, Votum Regierungsrat Klöti, 16.

⁵⁵ Protokoll der vorberatenden Kommission 2018, Votum Lüthi-St.Gallen, 17.

⁵⁶ Vgl. <<https://www.ratsinfo.sg.ch/geschaefte/3450#statements>>.

Abbildung 4: Übersicht Art. 43 SHG

<p>Art. 2 des Grossratsbeschluss über die Übergangsregelung zur Heimvereinbarung</p> <p>In der Fassung vom 1. Januar 1987 bis 31.12.1998</p> <p>(Inkrafttreten IHV)</p>	<p>Art. 43 SHG in der Fassung vom 1.1.1999</p> <p>(Inkrafttreten SHG nGS 33-104)</p>	<p>Art. 43 SHG in der Fassung vom 1.1.2006 bis 31.12.2011</p> <p>[Änderungen hervorgehoben]</p> <p>(Inkrafttreten IVSE nGS 41-27)</p>	<p>Art. 43 SHG in der Fassung vom 1.1.2012 bis 31.1.2012</p> <p>[Änderungen hervorgehoben]</p> <p>(Nachtrag II nGS 47-54)</p>	<p>Art. 43 SHG in der Fassung vom 1.1.2013 bis 31.12.2019</p> <p>[Änderungen hervorgehoben]</p> <p>(Revision BehG nGS 47-139)</p>	<p>Art. 43 SHG in der Fassung ab 1.1.2020</p> <p>[Änderungen hervorgehoben]</p> <p>(Nachtrag V nGS 2019-024)</p>
<p>Kostentragung</p> <p>a) Unterbringung in Kinder und Jugendheimen</p>	<p>c) Kostenträger</p> <p>1. bei Kinder- und Jugendheimen</p>	<p>c) Kostenträger</p> <p>1. bei Kinder- und Jugendheimen</p>	<p>c) Kostenträger</p> <p>1. bei Kinder- und Jugendheimen</p>	<p>2. Kostenträger</p>	<p><i>d) Kostenträger</i></p> <p>1. Grundsatz</p>
<p>Soweit keine anderen gesetzlichen Kostenträger herangezogen werden können, gehen die Kosten (Kostgelder und Betriebsdefizitbeiträge) der Unterbringung in einem Kinder und Jugendheim:</p> <p>a) für die strafrechtliche Unterbringung zulasten des Staates;</p>	<p>¹Soweit keine anderen gesetzlichen Kostenträger herangezogen werden können, trägt die zuständige politische Gemeinde bei zivilrechtlicher Unterbringung in ein Kinder- oder Jugendheim:</p> <p>a) das Kostgeld;</p>	<p>¹ Soweit keine anderen gesetzlichen Kostenträger herangezogen werden können, übernimmt die zuständige politische Gemeinde bei zivilrechtlicher Unterbringung in ein Kinder- oder Jugendheim:</p> <p>a) die Beiträge der Unterhaltspflichtigen;</p>	<p>¹ Soweit keine anderen gesetzlichen Kostenträger herangezogen werden können, übernimmt die zuständige politische Gemeinde bei zivilrechtlicher Unterbringung in ein Kinder- oder Jugendheim:</p> <p>a) die Beiträge der Unterhaltspflichtigen;</p>	<p>¹ Die zuständige politische Gemeinde trägt bei Unterbringung in ein Kinder- oder Jugendheim:</p> <p>a) zwei Drittel der Leistungsabgeltung nach Abzug der Beiträge der Unterhaltspflichtigen sowie der weiteren gesetzlichen Kostenträger;</p>	<p>¹ Die zuständige politische Gemeinde trägt bei Unterbringung in ein beitragsberechtigtes Kinder- oder Jugendheim:</p> <p>a) zwei Drittel der Leistungsabgeltung auf Basis der erteilten Kostenübernahmegarantie und nach Abzug der Beiträge der Unterhaltspflichtigen sowie</p>

<p>b) für die vormundschaftliche Unterbringung zulasten der einweisenden Gemeinde. Der Staat leistet Beiträge von 50 Prozent der Fr. 60.- übersteigenden Tageskosten.</p>	<p>b) einen Drittel des Betriebsdefizitbeitrags.</p>	<p>b) einen Drittel der Leistungsabgeltung.</p>	<p>b) zwei Drittel der Leistungsabgeltung.</p>	<p>b) die Beiträge der Unterhaltspflichtigen nach Art. 22 der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE, wenn diese nicht leistungsfähig sind.</p>	<p>der weiteren gesetzlichen Kostenträger; b) die Beiträge der Unterhaltspflichtigen nach Art. 22 der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE, wenn diese nicht leistungsfähig sind.</p>
	<p>² Der Staat trägt die verbleibenden Kosten.</p>	<p>² Der Staat trägt die verbleibenden Kosten.</p>	<p>² Der Staat trägt die verbleibenden Kosten.</p>	<p>² Der Staat trägt den verbleibenden Betrag der Leistungsabgeltung auf Basis der erteilten Kostenübernahmegarantie sowie ein allfälliges Defizit.</p>	<p>² Der Kanton trägt einen Drittel der pauschalieren Leistungsabgeltung oder den verbleibenden Betrag der effektiven Leistungsabgeltung einschliesslich eines allfälligen Defizits.</p>
	<p>³ Die Kostentragung bei strafrechtlicher Unterbringung richtet sich nach dem Gesetz über die Strafrechtspfleger.</p>	<p>³ Die Kostentragung bei strafrechtlicher Unterbringung richtet sich nach dem Strafprozessgesetz.</p>	<p>³ Die Kostentragung bei strafrechtlicher Unterbringung richtet sich nach der Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung.</p>	<p>³ Die Kostentragung bei strafrechtlicher Unterbringung richtet sich nach der Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung.</p>	<p>³ Die Kostentragung bei strafrechtlicher Unterbringung richtet sich nach der Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung.</p>

3.4 Die Finanzierung von inner- und interkantonalen IVSE-Platzierungen im Kanton St.Gallen

Eine interkantonale IVSE-Platzierung liegt vor, wenn sich der Wohnkanton im Kanton St.Gallen und der Standortkanton ausserkantonale befindet. Bei einer innerkantonalen Platzierung sind Wohnkanton und Standortkanton im Kanton St.Gallen.

Nach Art. 43 Abs. 1 lit. a SHG hat die zuständige politische Gemeinde zwei Drittel der Leistungsabgeltung nach Abzug der Beiträge der Unterhaltspflichtigen (BU) sowie den Beitrag weiterer gesetzlicher Kostenträger zu übernehmen. Bei Leistungsunfähigkeit der Unterhaltspflichtigen fallen nach Art. 43 Abs. 1 lit. b SHG die Beiträge der Unterhaltspflichtigen an die zuständige politische Gemeinde. Diese Regelung ist gemäss Art. 41 SHG auf inner- wie ausserkantonale Platzierungen anwendbar.⁵⁷

Art. 43 SHG ist, systematisch betrachtet, im Kapitel Staatsbeiträge eingeordnet. Es stellt sich die Frage, ob die BU bei leistungsunfähigen Unterhaltspflichtigen als Staatsbeiträge zu qualifizieren sind, oder ob sie bei der finanziellen Sozialhilfe anfallen.

Nach Art. 3 Abs. 2 SHG ist die zuständige politische Gemeinde der Unterstützungswohnsitz des Kindes. Der Botschaft zum BehG ist zu entnehmen, dass bei Leistungsunfähigkeit der Eltern die zuständige politische Gemeinde zusätzlich zur Leistungsabgeltung die BU zu tragen hat und dass dieser der finanziellen Sozialhilfe belastet werden kann.⁵⁸ In der Botschaft SHG 2018 heisst es zu Art. 43 SHG: „Die zuständige Gemeinde ist in Bezug auf die Leistungsabgeltung (Bst. a) die Gemeinde am zivilrechtlichen Wohnsitz (aufgrund Art. 4 Bst. d IVSE). Für den Anteil der Eltern kann bei mangelnder Leistungsfähigkeit die Gemeinde am Unterstützungswohnsitz des Kindes (Art. 7 Abs. 3 ZUG) belangt werden.“⁵⁹ Auch die Praxishilfe KOS sehen das so: „Gemäss Art. 9 Abs.1 SHG (sGS 381.1) hat Anspruch auf finanzielle Hilfe, wer für seinen Lebensunterhalt nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann. Gestützt auf diesen Artikel ist daher das Kostgeld wie auch die individuellen Nebenkosten durch die zuständige Sozialbehörde zu übernehmen. Das Kostgeld wie auch die individuellen Nebenkosten gelten im Unterschied zu den Betriebskosten (Subventionsanteil) als sozialhilferechtliche Unterstützungen nach Art. 3 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (SR 851.1; abgekürzt ZUG).“⁶⁰

Der Gesetzgeber wollte in der Norm also zwei unterschiedliche Zuständigkeiten regeln, bzw. die BU von den Staatsbeiträgen ausklammern, was ihm gesetzgebungstechnisch nicht gelang. Das SHG legt fest, welche politische Gemeinde zuständig ist, weshalb in Art. 43 Abs. 1 lit. a SHG die davon abweichende Zuständigkeit hätte bestimmt werden müssen.⁶¹ Ebenso wären in Art. 43 Abs. 1 lit. b SHG die BU als Sozialhilfeleistungen zu bestimmen gewesen.

⁵⁷ Entscheid des Verwaltungsgericht des Kantons St.Gallen, B2016/114 vom 27. September 2018, E.2.1.

⁵⁸ Botschaft BehG 2012, 66.

⁵⁹ Botschaft SHG 2018, 50.

⁶⁰ Praxishilfe KOS, 60.

⁶¹ Vgl. den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons St.Gallen, B2016/114 vom 27. September 2018, E.2.1., wo es vom zivilrechtlichen Wohnsitz ausgeht.

Abbildung 5: Übersicht Finanzierung inter- und innerkantonal

	IVSE-Einrichtung Standortkanton SG	IVSE Einrichtung Standort ausserkantonal
Zivilrechtlicher Wohnsitz SG	Sachgemässe Anwendung IVSE Innerkantonaler Fall	Anwendung IVSE: Interkantonaler Fall
	↓	↓
Kostentragung Art. 43 SHG Wohngemeinde (zuständige politische Gemeinde nach IVSE=zivilrechtlicher Wohnsitz)	2/3 der Leistungsabgeltung abzüglich BU bei Leistungsfähigkeit abzüglich Beiträge weiterer gesetzlicher Kostenträger = Staatsbeitrag	
Kostentragung Kanton	1/3 der Leistungsabgeltung auf Basis der erteilten Kostenübernahmegarantie plus allfälliges Defizit = Staatsbeitrag	
Nach Art. 7 Abs. 3 ZUG und Art. 3 SHG	BU bei leistungsunfähigen Eltern und individuelle Nebenleistungen = Sozialhilfe	

4. Die elterliche Unterhaltspflicht nach ZGB und die Rolle des Gemeinwesens

Nach Art. 276 Abs. 2 ZGB sorgen die Eltern gemeinsam, ein jeder Elternteil nach seinen Kräften, für den gebührenden Unterhalt des Kindes und tragen insbesondere die Kosten von Betreuung, Erziehung, Ausbildung und Kindesschutzmassnahmen. Art. 293 ZGB legt fest, dass das öffentliche Recht bestimmt, unter Vorbehalt der Unterstützungspflicht der Verwandten, wer die Kosten des Unterhaltes zu tragen hat, wenn weder die Eltern noch das Kind sie bestreiten können. Kommt das Gemeinwesen für den Unterhalt des Kindes auf, so geht, gestützt auf Art. 289 Abs. 2 ZGB, der Unterhaltsanspruch mit allen Rechten auf das Gemeinwesen über.

Die IVSE regelt das interkantonale Verhältnis. Der Kanton St.Gallen hat im SHG und in der VO-IVSE die innerkantonalen gesetzlichen Grundlagen für die Anwendung der IVSE erlassen. Inner- wie interkantonale Platzierungen in IVSE-Einrichtungen werden im Kanton St.Gallen gleich behandelt. Die zuständige politische Gemeinde und der Kanton tragen, abzüglich der BU und abzüglich der Beiträge weiterer gesetzlicher Kostenträger, die Leistungsabgeltung anteilmässig. Dabei handelt es sich um Subventionen. Art. 3 ZUG definiert den Begriff Unterstützungen. Nicht als Unterstützungen gelten nach Art. 3. Abs. 1 lit. a u.a. Beiträge mit Subventionscharakter.

Die BU und die individuellen Nebenkosten sind von den Unterhaltspflichtigen zu bezahlen. Bei Leistungsunfähigkeit der Unterhaltspflichtigen fallen diese Kosten der Sozialhilfe an, konkret dem unterstützungspflichtigen Gemeinwesen. Nach der hier vertretenen Ansicht lässt Art. 43 SHG keine Erhebung weiterer von der Leistungsfähigkeit der Unterhaltspflichtigen abhängiger Beiträge zu.

Weigern sich leistungsfähige Unterhaltspflichtige, die BU wie auch die individuellen Nebenkosten zu begleichen, so müssen diese Kosten von der Sozialhilfe vorderhand getragen werden. Das ergibt sich aus Art. 293 ZGB und aus Art. 11 und 12 der Bundesverfassung. Kinder und Jugendliche haben einen Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit, auf Förderung ihrer Entwicklung und auf Existenzsicherung. Gestützt auf Art. 289 Abs. 2 ZGB subrogiert das Gemeinwesen im Umfang der tatsächlich erbrachten Leistungen in den Unterhaltsanspruch. Das Gemeinwesen kann, sofern keine Einigung mit den

Unterhaltsverpflichteten zustande kommt, eine Unterhaltsklage oder eine Abänderungsklage erheben, bereits bestehende Unterhaltsansprüche einziehen und bei bestimmten Sozialversicherungsleistungen eine Drittauszahlung verlangen.

5. Beantwortung der Fragen

5.1 Wie verhält sich Art. 43 Abs. 1 SHG i.V.m. Art. 22 IVSE zu den Bestimmungen in Art. 276 Abs. 2 i.V.m. Art. 289 Abs. 2 ZGB?

Die Beiträge der Unterhaltspflichtigen (BU) sowie die individuellen Nebenkosten fallen subsidiär bei der Sozialhilfe an, wenn Eltern leistungsunfähig oder -unwillig sind. Als Unterstützungsleistungen im Sinne von Art. 3 Abs. 1 ZUG hat sie das unterstützungspflichtige Gemeinwesen zu übernehmen. Kraft gesetzlicher Subrogation sind Sozialhilfebehörden mit Rechten ausgestattet. Art. 43 SHG wie auch Art. 22 IVSE stehen dem nicht entgegen.

Die restliche Leistungsabgeltung fällt anteilsweise der zuständigen politischen Gemeinde und dem Kanton an. Dabei handelt es sich um Subventionen, die keine Sozialhilfeleistungen darstellen.

Würde eine Rechtsgrundlage für die Erhebung weiterer von der Leistungsfähigkeit der Unterhaltspflichtigen abhängiger Beiträge bestehen, stünde dem rechtlich nichts entgegen. Im interkantonalen Verhältnis gelten aber die BU als Verrechnungsrösse.

5.2 Steht Art. 22 IVSE einer Elternbeteiligung, die sich nach der Leistungsfähigkeit richtet, entgegen?

Nein. Art. 22 IVSE gilt im interkantonalen Verhältnis und stellt eine Verrechnungseinheit dar. Die Kostentragung innerhalb des Kantons richtet sich nach kantonalem Recht. Die Kantone können von den Unterhaltspflichtigen zusätzlich zu den BU weitere von der Leistungsfähigkeit der Eltern abhängige Beiträge erheben. Dazu benötigt es eine klare Regelung in der kantonalen Ausführungsgesetzgebung zur IVSE.

MATERIALIENVERZEICHNIS

Grosser Rat des Kantons St.Gallen, Protokoll (Grossratsbeschluss über den Beitritt zur Heimvereinbarung) Nr. 390 vom 23. Oktober 1986

Grosser Rat des Kantons St.Gallen, Protokoll (Grossratsbeschluss über die Übergangsregelung zur Heimvereinbarung) Nr. 391 vom 23. Oktober 1986

Grosser Rat des Kantons St.Gallen, Protokoll (Grossratsbeschluss über die Übergangsregelung zur Heimvereinbarung, zweite Lesung) Nr. 408 vom 24. November 1986

Grosser Rat des Kantons St.Gallen, Vorberatende Kommission, Botschaft und Entwurf zu einem Sozialhilfegesetz, Protokoll der ersten Kommissionssitzung vom 31. Oktober 1997

Kantonsrat St.Gallen, Vorberatende Kommission, Protokoll der Kommissionssitzung, Nachtrag zum Sozialhilfegesetz und Kantonsratsbeschluss über den Regierungsbeschluss über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE vom 17. November 2005

Kantonsrat St.Gallen, Protokoll (Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung des Regierungsbeschlusses über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE/Nachtrag zum Sozialhilfegesetz) Nr. 211 vom 28. November 2005

Kantonsrat St.Gallen, Protokoll (Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung des Regierungsbeschlusses über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE/Nachtrag zum Sozialhilfegesetz, zweite Lesung) Nr. 226 vom 29. November 2005

Kommentar zur Heimvereinbarung vom 2. Februar 1984, ohne Autorenangabe (zit. Kommentar IHV 1984)

SODK, Bericht von Ernst Zürcher zur Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) und Vortrag zum Beitrittsverfahren zu Handen der Kantone vom April 2006, (zit. Kommentar zur IVSE 2006)

Konferenz der kantonalen Fürsorgedirektoren und Konferenz der schweizerischen Verbindungsstellenleiter- und Leiterinnen, Orientierung Festlegen einheitlicher Kostgelder vom 1. Februar 1994 (zit. Orientierung Kostgelder IHV 1994)

Konferenz der kantonalen Fürsorgedirektoren, Empfehlung; Kostgeldbeitrag im Rahmen der Heimvereinbarung für Jugendliche in Erziehungsheimen vom 7. Juni 1988 (zit. Empfehlung Kostgeld IHV 1988)

Kantonsrat St.Gallen, Parlamentsdienste, Parlamentarischer Kommissionsdienst, Protokoll der vorberatenden Kommission 22.18.11 «V. Nachtrag zum Sozialhilfegesetz» vom 23. August 2018 (zit. Protokoll der vorberatenden Kommission 2018)

Regierung des Kantons St.Gallen, Gesetz über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung, Botschaft und Entwurf der vom 10. Januar 2012 (zit. Botschaft BehG 2012)

Regierung des Kantons St.Gallen, Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE, Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung des Regierungsbeschlusses über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen und Nachtrag zum Sozialhilfegesetz, Botschaft und Entwürfe vom 16. August 2005 (zit. Botschaft IVSE 2005)

Regierung des Kantons St.Gallen, Sozialhilfegesetz, Botschaft und Entwurf vom 5. August 1997 (zit. Botschaft SHG 1997)

Regierung des Kantons St.Gallen, V. Nachtrag zum Sozialhilfegesetz, Botschaft und Entwurf vom 1. Mai 2018 (zit. Botschaft SHG 2018)

Regierungsrat des Kantons St.Gallen, Grossratsbeschlüsse über den Beitritt und über die Übergangsregelung zur Heimvereinbarung, Botschaft und Entwürfe vom 12. August 1986 (zit. Botschaft IHV 1986)

Regierungsrat des Kantons St.Gallen, Nachtrag. zum Grossratsbeschluss über die Übergangsregelung zur Heimvereinbarung, Botschaft und Entwurf vom 20. August 1991

Schweizerische Konferenz der Verbindungsstellen IVSE (SKV IVSE),Kommentar zur Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE), Mit Berücksichtigung der Anpassung der IVSE an die Bundesbeschlüsse zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen(NFA) vom 7. Dezember 2007 (zit. Kommentar IVSE 2007)

Kanton St.Gallen, Departement des Innern, Protokoll der vorberatenden Kommission, Gesetz über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung (22.12.01) und Tarifgestaltung bei den Behindertenfahrdiensten (40.12.01) vom 28. März 2012

GESETZESVERZEICHNIS

Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) vom 13. Dezember 2002 (IVSE)

Sozialhilfegesetz des Kantons St.Gallen, mehrere Fassungen, sGS 381.1 (SHG)

Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907, SR 210 (ZGB)

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101 (BV)

IHV (gültig bis)

Gesetz über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung des Kantons St.Gallen vom 7. August 2012, sGS 381.4 (BehG)

Grossratsbeschluss über die Übergangsregelung zur Heimvereinbarung des Kantons St.Gallen vom 8. Januar 1987 (gültig bis 31. Dezember 2005), sGS 387.2 (GRB/IHV)

Verordnung zum Grossratsbeschluss über die Übergangsregelung zur Heimvereinbarung des Kantons St.Gallen vom 17. Januar 1989 (ab 1. Januar 2006 VO-IVSE) , sGS 397.21 (VO-IHV)

Verordnung zur Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE des Kantons St.Gallen vom 17. Januar 1989, 387.21 (VO-IVSE)

LITERATURVERZEICHNIS

Ernst Zürcher, Formen und Entwicklung der interkantonalen Rechtsetzung am Beispiel des Heimbereichs, in: LeGes, 2006, 1 ff. (zit. Zürcher, LeGes 2006)

Kantonales Sozialamt Zürich, Sozialhilfe-Behördenhandbuch des Kantons Zürich, Neuauflage August 2012 (zit. Handbuch Sozialhilfe ZH)

KARIN ANDERER, Die Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) und Das Bundesgesetz über die Zuständigkeit Bedürftiger, in: Das Schweizerische Sozialhilferecht, Christoph Häfeli (Hrsg.), S. 201 ff., Luzern 2008

KARIN ANDERER, Juristische Studie zur Wohnsitzregelung im Bereich A der IVSE zuhanden der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK), vom 25. September 2017 (mit Nachtrag vom 5. Dezember 2018), abrufbar auf <https://ch-sodk.s3.amazonaws.com/media/files/Gutachten_IVSE_22122018_Publikation_definitiv.pdf>, (zit. ANDERER, Juristische Studie IVSE)

KARIN ANDERER/DANIELA SIEBER, Standortschutz bei der Finanzierung sozialer Einrichtungen, Finanzierungszuständigkeit nach der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) für Minderjährige mit zivilrechtlichem Wohnsitz am Aufenthaltsort, in: Jusletter 19. März 2018

SKOS-Richtlinien und Praxishilfe der KOS, Herausgegeben von der St. Gallischen Konferenz der Sozialhilfe (KOS), Stand Januar 2019, abrufbar auf <https://www.kos-sg.ch/fileadmin/user_upload/KOS-Praxishilfe_Version_1._Januar_2019__002_.pdf> (zit. Praxishilfe KOS)

ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage, Zürich/St.Gallen 2016

WERNER THOMET, Kommentar zum Bundesgesetz über die Zuständigkeit Bedürftiger (ZUG), 2. Auflage, Zürich 2014

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Übersicht Wohn- und Standortkanton.....	4
Abbildung 2: Übersicht Leistungsabgeltung.....	6
Abbildung 3: Übersicht BU und Nebenkosten	10
Abbildung 4: Übersicht Art. 43 SHG.....	20
Abbildung 5: Übersicht Finanzierung inter- und innerkantonal	23