



V. Nachtrag zum Sozialhilfegesetz

Bericht und Entwurf des Departementes des Innern vom 15. August 2017

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
1 Ausgangslage	3
2 Betreuende und stationäre Sozialhilfe im Überblick	4
2.1 Gesetzliche Ordnung mit dem bestehenden SHG	4
2.2 Grundzüge der Aufgaben von Kanton und Gemeinden	5
2.3 Festgestellter Anpassungsbedarf in der Aufgabenteilung	9
3 Sozialberatung	11
3.1 Bedeutung der Sozialberatung	11
3.2 Organisation der Sozialberatung	11
3.3 Projekt Sozialberatung	11
3.4 Vorgehen nach Projektabschluss	12
3.5 Grundangebot Sozialberatung	13
3.6 Sozialberatung und Kindes- und Erwachsenenschutz	13
3.7 Sozialberatung und finanzielle Sozialhilfe	14
3.8 Fazit	15
4 Vorübergehender Schutz und Betreuung von Opfern von Gewalt in Familie oder Partnerschaft (Notunterkünfte für Gewaltbetroffene)	15
4.1 Bestehende rechtliche Grundlagen und Bedarf an Notunterkünften	16
4.2 Angebot und Inanspruchnahme	18
4.3 Aktuelle Finanzierung	21
4.4 Handlungsbedarf	24
4.5 Künftige Finanzierung	26
4.6 Fazit	28
5 Dauerhafte Unterbringung von Minderjährigen	29
5.1 Bestehendes Angebot und rechtliche Grundlagen	29
5.2 Aktuelle Finanzierung der Aufenthalte	32
5.3 Festgestellter Handlungsbedarf	36
5.4 Geprüfte Varianten für Anpassungen bei der Finanzierung und Fazit	37



6	Angebote für pflegebedürftige Personen	39
6.1	Stationäre Sterbehospiz-Einrichtungen	39
6.2	Einrichtungen des betreuten Wohnens	39
7	Übersicht Regelungsbedarf	40
7.1	Betreuende Sozialhilfe (Sozialberatung)	40
7.2	Stationäre Sozialhilfe und Staatsbeiträge	40
8	Erläuterungen zu den Bestimmungen	43
8.1	Sozialberatung bzw. betreuende Sozialhilfe	43
8.2	Stationäre Einrichtungen für pflegebedürftige Personen	44
8.3	Notunterkünfte für Gewaltbetroffene	45
8.4	Unterbringungen von Minderjährigen	46
8.5	Änderungen anderer Erlasse	49
9	Finanzielle Auswirkungen und Referendum	50
10	Antrag	51
	Anhang	52
	Grundangebot Sozialberatung: Kantonsbeiträge nach Art. 40 SHG	52
	Quellenverzeichnis	54
	Abkürzungsverzeichnis	54
	Entwurf (V. Nachtrag zum Sozialhilfegesetz)	55

Zusammenfassung

Das Sozialhilfegesetz umfasst neben dem Kernbereich der finanziellen Sozialhilfe auch die Grundlagen für Angebote und Leistungen der betreuenden und stationären Sozialhilfe. Dadurch wird dem Umstand Rechnung getragen, dass Betroffenen oft nur teilweise durch direkte materielle Unterstützung geholfen werden kann. Der Auftrag der Sozialhilfe geht weiter: Sie ist nach den individuellen Bedürfnissen der Betroffenen auszugestalten und soll auch präventiv wirken.

Mit dem ersten Revisionspaket hat die Regierung eine Auslegeordnung zur finanziellen Sozialhilfe vorgelegt. Daran anknüpfend soll mit dieser Vorlage die Auslegeordnung bezogen auf die übrigen Bereiche der Sozialhilfe ergänzt werden. Die Grundlagen sind mit Blick auf die veränderten Rahmenbedingungen zu revidieren und gleichzeitig die übrigen Vorstösse im Zusammenhang mit dem Sozialhilfegesetz zu beantworten.

Die grundlegendste Anpassung erfolgt mit der Neuregelung der Finanzierung von Notunterkünften von Opfern häuslicher Gewalt und deren Kinder (insbesondere Frauenhaus). Die Finanzierung soll einfacher und unter stärkerer Berücksichtigung des Opferhilfegesetzes durchgeführt



werden. Das bedingt auch eine Anpassung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden einerseits und dem Frauenhaus und der Opferhilfe andererseits. Soweit angesichts des eidgenössischen Kinderschuttsrechts möglich, soll bei dieser Gelegenheit die Finanzierung von Notunterbringungen von Kindern und Jugendlichen an die neue Frauenhausfinanzierung angeglichen werden.

Die Überprüfung der Finanzierungsgrundlagen im Bereich der Unterbringung von Minderjährigen in stationären Einrichtungen hat ergeben, dass der bestehende Kostenteiler (Gemeinden 2/3, Kanton 1/3 und allfälliges Defizit) die Aufgaben und Verantwortung der Staatsebenen in diesem Bereich korrekt abbildet. Zur Behebung von Unsicherheiten im Vollzug werden gleichwohl punktuelle Anpassungen vorgeschlagen.

Des Weiteren soll mit der Vorlage die Sozialberatung neu als der spezifischen Sozialhilfe vorgelagertes Grundangebot verankert werden. Dadurch soll einerseits der Entwicklung der letzten Jahrzehnte Rechnung getragen, in denen zahlreiche Gemeinden ein entsprechendes Angebot etabliert haben. Andererseits soll darauf hingewirkt werden, bestehende Lücken bei einzelnen Gemeinden zu schliessen, um Fehlanreize zu vermeiden.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf des V. Nachtrags zum Sozialhilfegesetz.

1 Ausgangslage

Im Rahmen des ersten Revisionspakets zum Sozialhilfegesetz (sGS 381.1; abgekürzt SHG) standen die Regelungen zur persönlichen Sozialhilfe im Fokus. Insbesondere erfolgten Anpassungen bei den Grundlagen für die Ausrichtung finanzieller Sozialhilfe. Punktuelle Änderungen wurden sodann bei der betreuenden Sozialhilfe vorgenommen, soweit diese mit der finanziellen Sozialhilfe zusammenhängen. Daneben wurden die besonderen Bedarfsleistungen neben der allgemeinen Sozialhilfe überprüft (Gesetz über Mutterschaftsbeiträge [sGS 372.1] und Gesetz über Inkassohilfe und Vorschüsse für Unterhaltsbeiträge [sGS 911.51]). Der Kantonsrat hat am 21. Februar 2017 den IV. Nachtrag zum Sozialhilfegesetz verabschiedet (ABI 2017, 851 ff.). Die Referendumsfrist ist am 25. April 2017 unbenutzt abgelaufen. Die Änderungen des ersten Revisionspakets werden ab dem 1. Januar 2018 angewendet.

Bereits im Rahmen der Botschaft der Regierung zum IV. Nachtrag zum Sozialhilfegesetz vom 6. September 2016 wurden im Sinn eines Ausblicks die Grundzüge des zweiten Revisionspakets beschrieben. Die Regierung konkretisierte mit Projektauftrag vom gleichen Datum die entsprechenden Vorhaben. Die Hauptanliegen für den V. Nachtrag umfassen demnach:

- Verankerung des Grundangebots Sozialberatung und Abgrenzung der kantonalen Zuständigkeiten;
- Anpassungen bei der Finanzierung des Frauenhauses und des Schlupfhuus' einschliesslich Erfüllung der Motion 42.13.04 «Aufsicht über das Frauenhaus»;
- Optimierung der Finanzierungsregelung für die dauerhafte Unterbringung von Kindern und Jugendlichen unter Beibehaltung der geltenden Aufgabenteilung;
- Überführung der Bestimmungen gemäss Botschaft und Entwurf der Regierung vom 27. Februar 2017 für einen Kantonsratsbeschluss über Beiträge an Sterbehospiz-Einrichtungen (34.17.09) in eine gesetzliche Grundlage;

- Im Rahmen der Regelungen zur stationären Sozialhilfe sind im Übrigen die Motionsanliegen aus dem Vorstoss 42.13.06 «Standards für Sozialeinrichtungen» zu überprüfen.¹

Übersicht Gliederung der Revision

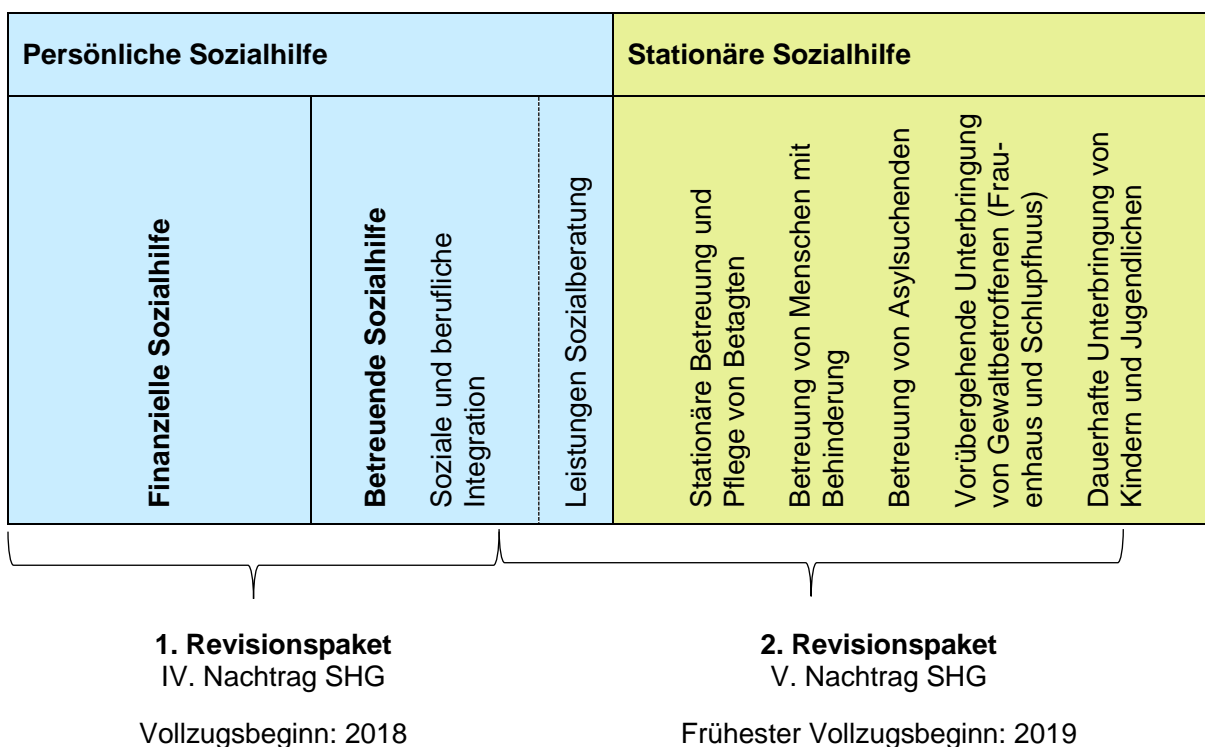


Abbildung 1: Übersicht Gliederung Revision

Auf strategischer Ebene wurde die Zusammenarbeit mit der Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP) im Rahmen der bestehenden Projektorganisation gemäss erstem Revisionspaket fortgeführt. Auf operativer Ebene erfolgten die Vorbereitungen in Teilprojekten je Themenbereich unter Einbezug der betroffenen Institutionen, insbesondere für die Neuregelung der Finanzierung von Frauenhaus und Schlupfhuus in Zusammenarbeit mit der Stiftung Opferhilfe. Zeitlich kann das Revisionsvorhaben nahtlos im Anschluss an den Vollzugsbeginn der ersten Revisionsetappe beraten werden. Zu beachten sind allerdings die Schnittstellen zur laufenden Wirkungsprüfung im Kindes- und Erwachsenenschutz (KES) sowie den damit zusammenhängenden Entwicklungen auf Bundesebene.

2 Betreuende und stationäre Sozialhilfe im Überblick

2.1 Gesetzliche Ordnung mit dem bestehenden SHG

Das SHG ist in insgesamt fünf Abschnitte gegliedert. Während der erste Abschnitt (Allgemeine Bestimmung) lediglich den Anwendungsbereich regelt, umfasst der zweite Abschnitt die Regelungen zur persönlichen Sozialhilfe. Die persönliche Sozialhilfe umfasst neben allgemeinen Bestimmungen einerseits die betreuende Sozialhilfe, andererseits die finanzielle Sozialhilfe. In diesem Ab-

¹ Soweit dieser Vorstoss die familienergänzende Kinderbetreuung in Kindertagesstätten betrifft, wird auf den Bericht «Situation bei der vorschulischen und schulischen Kinderbetreuung» verwiesen, den die Regierung zur Vertiefung des Berichts «Massnahmen zur Entschärfung des Fachkräftemangels und zur Arbeitskräftemobilisierung im Kanton St.Gallen» (40.15.08) bezüglich des Handlungsfelds «Vereinbarkeit von Familie und Beruf» zuhanden des Kantonsrates erarbeiten wird.



schnitt sind somit die Leistungen auf Ebene des Individuums geregelt. Die beiden folgenden Abschnitte III (Stationäre Sozialhilfe) und IV (Staatsbeiträge) betreffen dagegen die institutionelle Ebene und regeln insbesondere die Abgeltung, aber auch die Beaufsichtigung Leistungen Dritter.

Sowohl im Bereich der betreuenden Sozialhilfe als auch bei der stationären Sozialhilfe und den Staatsbeiträgen sind die Aufgaben der Staatsebenen nicht so stark entflechtet wie in der finanziellen Sozialhilfe. Die betreuende Sozialhilfe ist denn auch stärker mit der stationären Sozialhilfe verknüpft als die finanzielle Sozialhilfe. Die betreuende Sozialhilfe umfasst insbesondere die der stationären Sozialhilfe vor- und nachgelagerten Angebote, konkret fallen in den Bereich der betreuenden Sozialhilfe beispielsweise Beratungsangebote, aber auch Massnahmen der beruflichen Integration oder die sozialpädagogische Familienbegleitung. Deren Ausgestaltung wirkt sich massgeblich auf die Notwendigkeit von Massnahmen im Rahmen der stationären Sozialhilfe aus, sodass die Aufgaben in den beiden Bereichen betreuende und stationäre Sozialhilfe nicht losgelöst voneinander beurteilt werden können.

Die Regelungsmöglichkeiten sind im Rahmen eines Nachtrags aufgrund der bestehenden systematischen Bestimmungen begrenzt. Dies zeigt sich insbesondere beim Verhältnis zwischen den verschiedenen Angebots- und Leistungsarten. Beispielsweise besteht im präventiven Bereich der Sozialberatung ein gewisses Spannungsfeld zu den allgemeinen Bestimmungen, die in der Sozialhilfe (im engeren Sinn) gelten. So regelt der Grundsatz in Art. 2 Abs. 1 SHG, dass persönliche Sozialhilfe (also betreuende und finanzielle Sozialhilfe) u.a. bezweckt, der Hilfebedürftigkeit vorzubeugen. Als der finanziellen Sozialhilfe vorgelagert kommen dazu Leistungen der betreuenden Sozialhilfe (z.B. Sozialberatung) in Betracht. Das bedingt gleichzeitig, dass der Subsidiaritätsgrundsatz in Art. 2 Abs. 2 SHG in Bezug auf den Zugang zum Grundangebot Sozialberatung nicht gleich eng ausgelegt wird wie bei der Anspruchsprüfung für andere Leistungen der betreuenden Sozialhilfe oder für Leistungen der finanziellen Sozialhilfe.

2.2 Grundzüge der Aufgaben von Kanton und Gemeinden

Für die finanzielle Sozialhilfe und damit für den Kernbereich des SHG sind unbestrittenermassen die Gemeinden zuständig. Das wurde mit der ersten Revisionsetappe SHG auch noch einmal vom Gesetzgeber bekräftigt (IV. Nachtrag zum Sozialhilfegesetz; 22.16.02). Punktuelle Ausnahmen wurden für Personen geregelt, bei denen der Kanton mangels Anknüpfungspunkt bei einer Gemeinde oder zur Vermeidung von Standortbenachteiligungen künftig die Kostenfolgen übernimmt.

Das zweite Revisionspaket betrifft indes Aufgabenbereiche, die hinsichtlich Aufgabenteilung eine heterogenere Ausgangslage bieten. Namentlich im Bereich der betreuenden und der stationären Sozialhilfe übernehmen beide Staatsebenen Aufgaben. Bereits in den letzten Jahrzehnten wurden einige Entflechtungen und Neuzuteilungen von Aufgaben umgesetzt (z.B. bei der Pflegefinanzierung und der Aufsicht über Betagten- und Pflegeheime). Exemplarisch ist hier die Verantwortung des Kantons für die Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV zu nennen, die bei der Finanzierung von Aufenthalten in Pflegeheimen neben der Pflegefinanzierung durch die Gemeinden eine wichtige Säule darstellen. In der betreuenden Sozialhilfe hat das mehrjährige und im Jahr 2013 abgeschlossene Projekt «Sozialberatung» von Kanton und Gemeinden» gezeigt, dass die Gemeinden zwar für die Bereitstellung des Grundangebots zuständig sind und dies lokal oder regional gut umsetzen können. Allerdings kann nur der Kanton spezialisierte, überregionale Beratungsleistungen kostengünstig und qualitativ angemessen anbieten oder fördern.

So zeigt sich die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden nach SHG summarisch wie folgt:



Aufgabe	Kanton	Gemeinden
Persönliche Sozialhilfe		
Materielle Grundsicherung (finanzielle Sozialhilfe) und weitere Bedarfsleistungen wie Mutterschaftsbeiträge und Alimentenbevorschussung	<ul style="list-style-type: none"> – Sicherstellung interkantonale Verrechnung – Rekursinstanz – neu mit IV. Nachtrag SHG ab dem Jahr 2018: Kostenersatz für Notfallhilfe an Touristinnen und Touristen sowie finanzielle Sozialhilfe an Fahrende 	Umfängliche Zuständigkeit
Sozialberatung	Bereitstellung und Förderung spezialisierter überregionaler Angebote sowie Koordination	Bereitstellung Grundangebot
Soziale und berufliche Integration von Armutsbetroffenen		Finanzierung der Angebotsnutzung bzw. der Integrationsmassnahmen im Einzelfall
Soziale und berufliche Integration im Besonderen* von zugewanderten Armutsgefährdeten oder Armutsbetroffenen	Angebotsentwicklung und teilweise Angebotsmitfinanzierung sowie Aufsichtsfunktionen (z.B. Deutschschulen)	Finanzierung der Angebotsnutzung bzw. der Integrationsmassnahmen im Einzelfall
Stationäre Sozialhilfe		
Betreuung von Asylsuchenden*	Erwachsene und begleitete Minderjährige: Bereitstellung Angebot für die erste Phase des Aufenthalts (befristet auf vier Monate) ²	Folgebetreuung
	Aufsicht über Betreuungseinrichtungen für unbegleitete Minderjährige	Unbegleitete Minderjährige
Betreuung und Pflege von Betagten	<ul style="list-style-type: none"> – Aufsicht über private stationäre und ambulante Anbietende sowie Mitfinanzierung der Angebotsnutzung über EL zur AHV* – Sicherstellung der interkantonalen Verrechnung der Pflegefinanzierung 	Bereitstellung stationäres, teilstationäres und ambulantes Angebot sowie Mitfinanzierung Angebotsnutzung über die Pflegefinanzierung
Betreuung von Menschen mit Behinderung	Bereitstellung und Beaufsichtigung stationäres und teilstationäres Angebot sowie Sicherstellung interkantonale Verrechnung und Mitfinanzierung Angebotsnutzung durch Kantonsbeiträge und die EL zur IV*	Bereitstellung ambulantes Grundangebot
Dauerhafte Unterbringung von Kindern und Jugendlichen	<ul style="list-style-type: none"> – Beaufsichtigung Pflegefamilien – Beaufsichtigung stationäres Angebot sowie Mitfinanzierung Angebotsnutzung und Sicherstellung interkantonale Verrechnung 	<ul style="list-style-type: none"> – Pflegefamilien: Finanzierung Pflegeverhältnisse – Stationäre Angebote: Mitfinanzierung Angebotsnutzung (Betreuungskosten). Zuzüglich Kostgeld/Pensionskosten über finanzielle Sozialhilfe, soweit nicht Dritte (insbesondere Eltern) dafür aufkommen

² Mit Vollzugsbeginn der Neustrukturierung des Asylbereichs auf Bundesebene, d.h. ab voraussichtlich dem Jahr 2019, wird die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden im Kanton St.Gallen neu festzulegen sein.



Aufgabe	Kanton	Gemeinden
Vorübergehende Unterbringung gewaltbetroffener Frauen und Kinder sowie von Opfern von Menschenhandel und Zwangsprostitution	Mitfinanzierung Angebotsnutzung (direkt sowie indirekt über Opferhilfe)	Mitfinanzierung Angebotsnutzung (Betreuungskosten). Zuzüglich Kostgeld/Pensionskosten über finanzielle Sozialhilfe, soweit nicht Dritte (z.B. Eltern oder Opferhilfe) dafür aufkommen

* teilweise Refinanzierung durch Bundesbeiträge

Die Entflechtungsoptionen sind im Bereich der stationären Sozialhilfe beschränkt. Dies hängt auch damit zusammen, dass in diesem Bereich im Unterschied zur finanziellen Sozialhilfe je Aufgabe regelmässig übergeordnete Rahmenbedingungen zu beachten sind (insbesondere Bundesrecht oder interkantonaes Recht). Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Frage der Aufgabenteilung nicht nur im Hinblick auf die Kostentragung oder das Kostenvolumen, sondern vor allem auch mit Blick auf eine optimale Steuerung beantwortet werden muss. Dem Kanton kommen gerade im Bereich der stationären Einrichtungen angebotssteuernde Funktionen zu (Bedarfsanalyse, qualitative und betriebswirtschaftliche/finanzielle Aufsicht). Demgemäss sind mehrere Kriterien zur Beurteilung der Aufgabenteilung zu berücksichtigen:

- AKV-Prinzip (Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung in einer Hand);
- Äquivalenz-Prinzip (Finanzierungsschlüssel bei Verbundaufgaben spiegelt Einflussnahme);
- Subsidiaritätsprinzip (Aufgabenerfüllung auf tiefst möglicher Staatsebene);
- Homogenität der Bedürfnisse im Kanton bzw. in den Regionen;
- Informationsökonomie (Informationsbeschaffung einfach, schnell; Verfügbarkeit relevanter Informationen);
- Verwaltungsökonomie;
- Zeitliche Disparitäten bzw. kleines Mengengerüst.

Zudem finanziert der Kanton Betreuungskosten mit oder sorgt für die Bereitstellung der Angebote, soweit diese spezialisiert und überregional angeboten werden müssen oder sollen, insbesondere stationäre und teilstationäre Angebote für Menschen mit Behinderung. Diese Aufgaben sind nicht allein im SHG begründet, sondern im Bundesrecht angelegt:

Stationäre Sozialhilfe	Massgebende bundesrechtliche Grundlagen
Betreuung von Asylsuchenden*	<ul style="list-style-type: none"> – Versorgungssicherheit und Finanzierung: Art. 80a ff. des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (SR 142.31; abgekürzt AsylG) und Art. 86 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (SR 142.20; abgekürzt AuG) – Aufsicht: Art. 95 AsylG
Betreuung und Pflege von Betagten	<ul style="list-style-type: none"> – Versorgungssicherheit und Finanzierung: Bundesgesetz über die Krankenversicherung (SR 832.10; abgekürzt KVG), Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (SR 831.30; abgekürzt ELG) – Aufsicht: Art. 387 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210; abgekürzt ZGB)
Betreuung von Menschen mit Behinderung	<ul style="list-style-type: none"> – Versorgungssicherheit und Finanzierung: Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (SR 832.26; abgekürzt IFEG) – Finanzierung: Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (SR 831.20; abgekürzt IVG) und ELG – Aufsicht: Art. 387 ZGB



Stationäre Sozialhilfe	Massgebende bundesrechtliche Grundlagen
Dauerhafte Unterbringung von Kindern und Jugendlichen	<ul style="list-style-type: none">– Finanzierung: Art. 276 ff. ZGB und Bundesgesetz über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug (SR 341; abgekürzt LSMG)– Aufsicht: Art. 316 ZGB sowie Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (SR 211.222.338; abgekürzt PAVO)
Vorübergehende Unterbringung gewaltbetroffener Frauen und Kinder sowie von Opfern von Menschenhandel und Zwangsprostitution	<ul style="list-style-type: none">– Versorgungssicherheit und Finanzierung: Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (BBI 2017, 281; abgekürzt Istanbul-Konvention) und Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten (SR 312.5; abgekürzt OHG)– Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (0.311.542) und Übereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels (0.311.543)

* teilweise Refinanzierung durch Bundesbeiträge

Die Steuerung der Kosten von Einrichtungen obliegt dem Kanton im Übrigen auch aufgrund der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE (sGS 831.31). Die Einrichtungen insbesondere für Menschen mit Behinderung sowie für Kinder und Jugendliche haben ein Einzugsgebiet über die Gemeinden, Regionen und auch über den Kanton hinaus. Auch sind viele St.Gallerinnen und St.Galler, die spezialisierte Betreuung benötigen, auf Angebote ausserhalb ihrer angestammten Wohnregion und ausserhalb des Kantons St.Gallen angewiesen.

Der Kanton nimmt demgemäss nach IVSE im interkantonalen Verkehr die Verantwortung wahr, damit die Aufenthaltsfinanzierung im Einzelfall reibungslos erfolgt. Zudem hat er als Standortkanton sicherzustellen, dass die St.Galler Einrichtungen die interkantonalen Vorgaben hinsichtlich Qualität und Wirtschaftlichkeit erfüllen. Diese Aufgaben können den Standortgemeinden der Einrichtungen nicht übertragen werden. Zudem hat die IVSE unter anderem auch den Zweck, Standortgemeinden von Einrichtungen vor übermässigen Lasten zu bewahren. Die Gemeinden haben ihren Tätigkeitsschwerpunkt vor diesem Hintergrund mehrheitlich in der Einzelfallhilfe oder bei Angeboten, die lokal oder regional vorhanden sein müssen und auch primär von Einwohnenden der Gemeinde oder Region genutzt werden.

Im Sozialwesen ist überdies aufgrund des Subsidiaritätsprinzips die private Hilfe stark etabliert. Kanton und Gemeinden finanzieren häufig ergänzend (Subsidiaritätsprinzip) bzw. Private ergänzen die Unterstützung der öffentlichen Hand. Während im Bereich der Betagten- und Behindertenbetreuung die Gemeinden (Art. 28 SHG) bzw. der Kanton (Art. 2 IFEG) die ausdrückliche Pflicht haben, für ein bedarfsgerechtes Angebot zu sorgen, besteht diese bei der ausserfamiliären Unterbringung von Kindern und Jugendlichen nicht.

Unabhängig von der Bereitstellungspflicht ist bei der stationären Sozialhilfe charakteristisch, dass die Finanzierung heute über die Nutzung im Einzelfall erfolgt (Subjektfinanzierung oder subjektorientierte Objektfinanzierung). Sofern die öffentliche Hand die Nutzung der Angebote steuern kann, obliegt der Entscheid, ob ein Angebot genutzt werden soll oder muss (sogenannte Leistungsauslösung), in vielen Fällen indirekt den Gemeinden (insbesondere durch die interkommunalen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden KESB). Die Notwendigkeit eines Aufenthalts bestimmt sich massgeblich aufgrund des Betreuungsbedarfs und ob dieser die Möglichkeiten der vorgelagerten Betreuungsangebote und auch der privaten Hilfe übersteigt. Die Gründe für den Betreuungsbedarf sind dabei unterschiedlich. Folgende Indikationen bestehen für die Aufnahme in ein stationäres Angebot:



Stationäre Sozialhilfe	Indikation	Zuständigkeit/Entscheid über Notwendigkeit eines Aufenthalts*
Betreuung von Asylsuchenden*	Betreuungsbedarf aufgrund Zuwanderung und ungeklärtem Aufenthaltsstatus	Staatssekretariat für Migration (SEM) und kantonales Migrationsamt
	Interessenwahrung Minderjähriger infolge Abwesenheit Erziehungsberechtigter	SEM und kantonales Migrationsamt, KESB
Betreuung und Pflege von Betagten	Pflege- und Betreuungsbedürftigkeit infolge Alterungsprozess, Krankheit, Unfall	Betroffene und Angehörige sowie behandelnde Ärztin bzw. behandelnder Arzt
Betreuung von Menschen mit Behinderung	Betreuungsbedürftigkeit infolge physischer, psychischer, körperlicher oder Sinnes-Behinderung	Betroffene und Angehörige, allenfalls KESB
Dauerhafte Unterbringung von Kindern und Jugendlichen	Betreuungsbedarf infolge Kindeswohlgefährdung in Herkunftsfamilie	Eltern bzw. gesetzliche Vertretung, KESB
Vorübergehende Unterbringung gewaltbetroffener Frauen und Kinder	Akuter Schutz- und Betreuungsbedarf infolge Gewalt in Familie oder Partnerschaft	Betroffene, Opferhilfe oder KESB
Vorübergehende Unterbringung von Opfern von Menschenhandel und Zwangsprostitution	Schutz und Unterkunft bei Verdacht auf Menschenhandel oder auf Förderung der Prostitution	Betroffene, Opferhilfe, Kantonspolizei, Staatsanwaltschaft, Migrationsamt

* Die Einrichtungen der stationären Sozialhilfe verfügen zumeist über Leistungsaufträge der öffentlichen Hand, die das Leistungsangebot und somit auch den Rahmen für die Aufnahme von Personen, also die Aufnahme im Einzelfall definieren.

2.3 Festgestellter Anpassungsbedarf in der Aufgabenteilung

Im Zuge der Vorbereitungsarbeiten für das erste Revisionspaket wurde die aktuelle Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden einer systematischen Prüfung unterzogen. In vielen Bereichen ist die Zuteilung im Hinblick auf die Steuerung und Finanzierung gut und es besteht weder legislatischer noch operativer Anpassungsbedarf. Wichtige Zuständigkeitsfragen wurden jüngst im Rahmen anderer Gesetzgebungsprozesse geprüft und Regelungen wurden angepasst oder bestehende konsolidiert. Dies betrifft insbesondere die Bereiche Betagten- und Behindertenbetreuung:

- Gesetz über die Soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung (sGS 381.4), in Vollzug seit Januar 2013. Im Zusammenhang mit der geltenden Aufgabenteilung ist hierin lediglich zu klären, inwieweit die kantonale Finanzierung auch für die spezifische Zielgruppe der Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen gilt und wie die politischen Gemeinden, die für die Betreuung befristet Bundesgelder erhalten, zu beteiligen sind.
- Gesetz über die Pflegefinanzierung (sGS 332.1), in Vollzug seit Januar 2011, II. Nachtrag in Vollzug seit Januar 2014. Im Zuge dessen hat der Kantonsrat die Aufsicht und die diesbezüglichen Minimalstandards im SHG bestätigt und präzisiert. Demnach beaufsichtigen die Gemeinden öffentlich-rechtliche sowie private Betagten- und Pflegeheime, die in ihrem Auftrag ein Angebot bereitstellen. Der Kanton beaufsichtigt ergänzend private Betagten- und Pflegeheime, die keinen öffentlichen Leistungsauftrag wahrnehmen.



Auch wenn die Aufsicht und die Finanzierung von Betagten- und Pflegeheimen keiner neuerlichen Prüfung oder Anpassung bedürfen, besteht mit dem zweiten Revisionspaket SHG in einigen Punkten legislativer Anpassungsbedarf im Betagtenbereich: Für Hospizeinrichtungen ist eine gesetzliche Grundlage für die Finanzierung ihrer besonderen Pflege- und Betreuungsleistungen zu schaffen (vgl. Abschnitt 6.1). Zudem hat die Regierung im Wirkungsbericht vom 14. März 2017 zur Pflegefinanzierung (40.17.02) jüngst festgestellt, dass gesetzliche Grundlagen für die Berücksichtigung von Kosten des betreuten Wohnens («Wohnen mit Service» zur Verhinderung verfrühter Heimeintritte) zu schaffen seien, um das Potential vorgelagerter Angebote besser nutzen zu können und die Möglichkeiten auszuschöpfen, um Heimeintritte hinauszuzögern. Dies ist angesichts der Finanzierungspflichten der Gemeinden (Pflegefinanzierung) als auch des Kantons (EL) für beide Staatsebenen von Interesse. Zudem entspricht eine Stärkung vorgelagerter Angebotszweige dem Wunsch vieler Betroffener und ihrer Angehörigen.

Im Bereich Integration von Ausländerinnen und Ausländern prägen im Übrigen die bundesrechtlichen Eckwerte die Umsetzung in den Kantonen stark mit. Im Rahmen der zwei Berichterstattungen der Regierung «Zuständigkeiten Asyl und Integration» (40.12.07) und «Weiterentwicklung der Integrationspolitik» (40.11.01) wurde kein weiterer Anpassungsbedarf bei der Aufgabenteilung geortet bzw. kürzlich bei den unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden vollzogen (vgl. Information der Regierung vom 31. Mai 2016 im Rahmen des Kantonsratsbeschlusses über die Rechnung 2015 [zu 33.16.01]).

Im Asylbereich werden die geplanten Änderungen auf Bundesebene (neue Verfahrenszentren und Verkürzung der Asylverfahren) auch zu konzeptionellen Anpassungen im Kanton führen. Letztere werden aktuell konkretisiert. Allerdings sind und bleiben sie in hohem Mass von der Planung und Umsetzung auf Bundesebene abhängig. Namentlich bleibt die Folgebetreuung von Asylsuchenden in den Kantonen von den realen Kapazitäten in den zu schaffenden Bundesverfahrenszentren abhängig. Die Umsetzung ist frühestens im Jahr 2019 zu erwarten. Die Grundzüge der Aufgabenteilung, wie sie das SHG umfasst, werden davon nicht berührt. Konzeptionelle Anpassungen können im Bedarfsfall auf Verordnungsebene verankert werden.

Die systematische Analyse der Aufgabenteilung hat bei Aufgaben der betreuenden und stationären Sozialhilfe jedoch auch ergeben, dass einige Anpassungen in der Aufgabenteilung von Kanton und Gemeinden angezeigt sind bzw. Probleme in der Aufgabenerfüllung durch Modellanpassungen zu beheben sind. Es sind dies:

Betreuende Sozialhilfe:

- verbesserte Verankerung der geltenden Zuständigkeiten im Rahmen der Sozialberatung von Kanton und Gemeinden;

Stationäre Sozialhilfe:

- vorübergehende Unterbringung von gewaltbetroffenen Frauen und Kindern (Frauenhaus und Schlupfhuus);
- dauerhafte Unterbringung von Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendheime sowie Pflegefamilien).

Diese werden in den nachfolgenden Kapiteln detaillierter beschrieben und Lösungsoptionen werden aufgezeigt, um die mit dieser Vorlage vorgelegten Gesetzesanpassungen zu begründen.



3 Sozialberatung

3.1 Bedeutung der Sozialberatung

Die Sozialberatung wirkt präventiv in Bezug auf verschiedene Problemlagen. Wenn sich Menschen mit sozialen Problemen möglichst früh Rat und Hilfe holen, kann eine Chronifizierung verhindert werden. Daher ist es wichtig, dass die Beratungsangebote zugänglich sind, d.h. ohne grosse Schwellen oder Stigmatisierung genutzt werden können. In der Diskussion um den Kindes- und Erwachsenenschutz erhält die Sozialberatung zusätzlich Bedeutung. Die Sozialberatung ist im Hinblick auf behördliche Eingriffe in persönliche Rechte und Familiensysteme das vorgelagerte bzw. freiwillige System. Die Sozialberatung richtet sich nach den individuellen Ressourcen der Hilfesuchenden und unterstützt deren selbständiges Handeln. Damit ist gewährleistet, dass diejenigen Personen Hilfe erhalten, die sie auch benötigen.

3.2 Organisation der Sozialberatung

Im Kanton St.Gallen besteht eine grosse Vielfalt an Organisationsmodellen für die freiwillige Sozialberatung. Es bestehen kommunale oder regionale Sozialdienste, Fachstellen oder Beratungszentren, denen unterschiedliche Aufgaben zugeteilt werden. Für die finanzielle Sozialhilfe ist überall eine Amtsstelle der Gemeinde- bzw. Stadtverwaltung zuständig. Die Sozialämter nehmen aber nicht überall dieselben Beratungsaufgaben wahr. Die VSGP beauftragte im Jahr 2012 die FHS St.Gallen mit einer Expertise zur Organisation Sozialer Dienstleistungen in den St.Galler Gemeinden und Regionen. Die Empfehlungen aus dieser Expertise sind nicht eindeutig. Alle Modelle haben Vor- und Nachteile. In den Regionen Werdenberg, Sarganserland, Linth und Gossau bestehen regionale Stellen zum Teil bereits seit den 1980er-Jahren. In den Regionen Rheintal und Toggenburg bestehen zwar regionale Stellen, aber es sind nicht alle Gemeinden angeschlossen. In den Regionen Rorschach, Wil-Uzwil und St.Gallen herrscht das kommunale Modell vor. In diesen Regionen ist es für kleinere Gemeinden schwieriger, ein professionelles Beratungsangebot bereitzustellen als in Regionen mit ausgeprägter regionaler Zusammenarbeit.

3.3 Projekt Sozialberatung

Die Gemeinden sind verpflichtet, neben der finanziellen auch die betreuende Sozialhilfe sicherzustellen. Das Departement des Innern und die VSGP verständigten sich im Jahr 2004 auf ein gemeinsames Projekt, um den Stand und den Handlungsbedarf bei der Beratung nach SHG festzustellen. Das Ziel des Vorhabens wurde wie folgt festgelegt³:

«Die Gemeinden erfüllen ihre Beratungsaufgaben nach SHG, das heisst:

- die flächendeckende Versorgung ist bereitgestellt;
- die Ressourcen sind optimal eingesetzt;
- die Professionalität ist gefördert;
- das heutige Beratungsangebot ist erhoben;
- die Rollenklärung zwischen Kanton und Gemeinden vor dem Hintergrund der Aufgabenteilung ist erfolgt.»

Zur Erreichung dieser Ziele wurden nach einem Vorprojekt, in dem mit Hearings der Bedarf erhoben wurde, die drei Teilprojekte «Erarbeitung Sozialverzeichnis», «Grundangebot Sozialberatung» sowie «Case Management in der Sozialberatung» durchgeführt. Erstmals in der Schweiz befasste sich ein Kanton in einer solchen Breite mit der ambulanten Sozialen Arbeit. Die Erwartungen waren dementsprechend gross. In allen Teilprojekten wurden Beratungsangebote nach

³ Das grosse Inventar der Sozialberatungsangebote, Projektbericht vom 17. August 2006.



Spezialgesetzgebung sowie weitere Dienste und Stellen im Sozialwesen einbezogen und berücksichtigt. Die Anlage des Projekts war dementsprechend komplex und aufwändig. Das Projekt wurde schliesslich im Jahr 2013 nach fast zehnjähriger Dauer abgeschlossen. Im Abschlussbericht vom Juli 2013 wurden die Ergebnisse gesichert und in einen weiteren Kontext eingebettet sowie das weitere Vorgehen geplant.

Das elektronische Sozialverzeichnis⁴ zeigt das bestehende Angebot auf und macht es zugänglich. Mit einer Überarbeitung wurde das Verzeichnis im Jahr 2016 noch griffiger und kundenfreundlicher gestaltet. Mit dem Verzeichnis kann zudem festgestellt werden, wo Lücken in der Versorgung beispielsweise regional oder lokal bestehen. Es ist demgemäss auch ein Monitoringinstrument für die Gemeinden und den Kanton.

Die Instrumente für das Case Management in komplexen Fällen mit mehreren beteiligten Stellen wurden in fünf Pilotregionen erarbeitet und stehen nun zur Verfügung. In diesem Teilprojekt wurden politische und fachliche Vertretungen eingebunden. Dabei wurde erkannt, dass die Verständigung zwischen Fachpersonen und politisch Verantwortlichen für die Entwicklung der Sozialberatung von grosser Bedeutung ist.

Im Katalog «Grundangebot Sozialberatung im Kanton St.Gallen» sind Produktgruppen, Produkte und insgesamt 34 Teilleistungen aufgeführt. Die Gemeinden wurden im Jahr 2009 durch das Departement des Innern und die VSGP gebeten, ein Commitment zur Bereitstellung des erarbeiteten Grundangebots abzugeben. 68 von damals 86 Gemeinden, und damit 80 Prozent der Gemeinden, erklärten das Grundangebot als verbindlich. 10 Gemeinden erklärten das Grundangebot als teilweise verbindlich oder waren bereit, die Verbindlichkeitserklärung zu prüfen. Zwei Gemeinden traktandierten das Geschäft nicht (Bad Ragaz und Rheineck) und fünf Gemeinden lehnten die Verbindlichkeitserklärung ab (Au, Nesslau-Krummenau, Oberbüren, Sennwald und Thal). Die Akzeptanz war zwar demnach gross, von einer flächendeckenden und einheitlichen Grundversorgung kann aber auch heute noch nicht gesprochen werden. Dies selbst dann, wenn berücksichtigt wird, dass einzelne Gemeinden trotz vorhandener Versorgung, die sogar über das Grundangebot hinausgeht, die Verbindlichkeit ablehnten.

3.4 Vorgehen nach Projektabschluss

Mit dem Abschluss des Projekts wurde das weitere Vorgehen zur Umsetzung und Weiterentwicklung der Ergebnisse geplant. Die Weiterentwicklung des Angebots und die Pflege der Zusammenarbeit sollen in Versorgungsregionen erfolgen, die regional unterschiedliche Organisationsmodelle berücksichtigen. Auf kantonaler Ebene wurde eine Fachkonferenz Sozialberatung eingerichtet, um den Austausch unter den Regionen zu ermöglichen, die Schnittstellen zu kantonalen Stellen zu regeln und an Standards zu arbeiten.

Für die Zusammenarbeit in der Sozialberatung wurde, gestützt auf eine datenschutzrechtliche Analyse zur Rechtslage von Prof.Dr. Daniel Rosch, Hochschule Luzern, eine Praxishilfe zum Datenaustausch erarbeitet und über Schulungen eingeführt. Im Rahmen des IV. Nachtrags zum SHG wurde zudem eine weitere rechtliche Grundlage für einen Datenaustausch für die berufliche und soziale Integration ausserhalb der finanziellen Sozialhilfe, d.h. für den präventiven Bereich, geschaffen. Trotzdem dürfte es Situationen geben, in denen ein Datenaustausch ohne Einwilligung der Betroffenen nicht möglich, aber auch nicht zielführend ist, da die Wirksamkeit von Sozialberatung direkt von einer tragfähigen Beziehung zwischen Klientin oder Klient einerseits und Beraterin oder Berater andererseits abhängig ist. Datenweitergaben im Bereich der präventiven freiwilligen Sozialberatung gegen den Willen von Ratsuchenden wirken daher nicht förderlich.

⁴ Einsehbar unter www.sozialberatung.sg.ch → Verzeichnis der Sozialberatungsstellen.



3.5 Grundangebot Sozialberatung

Eine der Aufgaben der Fachkonferenz Sozialberatung ist die Aktualisierung des St.Galler Grundangebots der Sozialberatung⁵. Die letzte Aktualisierung erfolgte auf August 2017. Der Aktualisierungsbedarf entstand vor allem aufgrund von neuen Zuständigkeiten im Kindes- und Erwachsenenschutz und aufgrund von gesellschaftlichen Herausforderungen bei der Integration von Migrantinnen und Migranten. Mit der Überarbeitung war zudem das Ziel verbunden, den Planungsverantwortlichen den Katalog als Arbeitsinstrument zur Verfügung zu stellen. Insbesondere soll auch die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden besser sichtbar werden. Es sind keine grundsätzlich neuen Leistungen aufgeführt, hingegen wurde der Katalog in einzelnen Bereichen differenziert und bereinigt. In der Übersicht wird zudem ausgewiesen, welche Leistungen als Grundleistungen von den Gemeinden kostenlos bereitgestellt werden müssen.

Zum Grundangebot der Gemeinden gehören neben Beratungsangeboten, die im SHG geregelt werden, insbesondere auch die Suchtberatung nach Art. 8 Abs. 1 des Suchtgesetzes (sGS 311.2; abgekürzt SuG) und alle Beratungsangebote, die zur Kinder- und Jugendhilfe nach Art. 58^{bis} des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (sGS 911.1; abgekürzt EG-ZGB) zählen. Die Suchtberatung war bis 31. Dezember 2012 kantonal finanziert. Regionale Fachstellen für Suchthilfe sind flächendeckend vorhanden und das Gesundheitsdepartement fördert weiterhin die Qualitätsentwicklung. Entwicklungsbedarf besteht in einzelnen Regionen und Gemeinden insbesondere in der allgemeinen Sozialberatung und der Erziehungs- und Familienberatung.

Der Kanton steht dann in der Verantwortung für die Förderung von im Rahmen des Grundangebots notwendigen Beratungsleistungen, wenn diese Angebote weder kommunal noch regional organisiert werden können. In diesem Zusammenhang leistet der Kanton Beiträge an das Kinderschutzzentrum In Via, für spezialisierte Beratungen im Kinderschutz (in Ergänzung zur Opferhilfeberatung; vgl. Abschnitt 4) und für den Kinder- und Jugendnotruf. Ebenfalls zum zwingenden Grundangebot, das der Kanton fördert, zählt die anonyme Telefonberatung für Kinder und Jugendliche während 24 Stunden an 365 Tagen. Diese wird von der Pro Juventute mit dem Sorgen-telefon (Telefon 147) bereitgestellt.

Darüber hinaus unterstützt der Kanton gemäss Art. 40 SHG im freiwilligen Rahmen verschiedene Beratungsangebote (vgl. Anhang).

3.6 Sozialberatung und Kindes- und Erwachsenenschutz

Mit der Regionalisierung im Kindes- und Erwachsenenschutz wird eine zu grosse Heterogenität in der Versorgung an Sozialberatung zu einem Problem. Wenn das Angebot nicht vorhanden oder nicht gut ausgestattet ist, gelangen Fälle an die KESB, bei denen eine freiwillige Unterstützung durch Beratung noch möglich wäre. Für die KESB ist es zudem einfacher, auf die Anordnung einer Massnahme zu verzichten, wenn sie ein geeignetes Beratungsangebot vermitteln kann. Auch unterstützt ein gutes Beratungsangebot den Auftrag der KESB, möglichst wenig einschneidende Massnahmen zu treffen (z.B. Budgetberatung statt Anordnung Vermögensverwaltung oder Erziehungsberatung statt Fremdplatzierung). Wenn das Angebot innerhalb einer Region unterschiedlich ausgestattet ist, führt dies zudem dazu, dass die KESB mit jeder einzelnen Stelle die Zusammenarbeit anders regeln muss.

⁵ Abruflbar unter www.sozialberatung.sg.ch → Angebot Sozialberatung.



Für den Kinderschutz sind die Mütter- und Väterberatung, die Schulsozialarbeit sowie die Erziehungs- und Familienberatung relevant. Im Erwachsenenschutz sind die allgemeine Sozialberatung, die Beratung zur Existenzsicherung und zur beruflichen Integration sowie die Beratung bei Altersfragen als vorgelagerte Dienste von besonderer Bedeutung.

Die Sozialberatung hat auch im Anschluss an stationäre Aufenthalte oder im Anschluss an eine Kinderschutzmassnahme eine wichtige Funktion. Wenn für Jugendliche Beistandspersonen eingesetzt sind, um deren Eltern in der Erziehung zu unterstützen, fällt diese Massnahme dahin, wenn die oder der Jugendliche 18 Jahre alt wird. Damit fehlt gerade jungen Erwachsenen aus belasteten Verhältnissen und in einer schwierigen Lebenssituation Hilfe und Unterstützung in praktischen Angelegenheiten, auf die erwachsene Kinder von ihren Eltern ansonsten in der Regel bauen können. Wenn die Jugendlichen in Pflegefamilien oder in Kinder- und Jugendheimen leben, gibt es zudem komplexe Finanzierungs- und Unterhaltsfragen zu regeln. Unter dem alten Vormundschaftsrecht war es üblich, in diesen Situationen auf eigenen Wunsch der jungen Menschen eine Beistandsperson einzusetzen. Mit dem neuen Erwachsenenschutzrecht wird keine Massnahme errichtet, wenn kein besonderer Schwächezustand besteht und die jungen Menschen die Hilfe annehmen wollen und können. Dafür muss das entsprechende Beratungsangebot vorhanden sein.

Auch im Kontext von Platzierungen von Minderjährigen oder stationärer Betreuung von Erwachsenen haben aufsuchende Hilfen in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen. Die Beratung ist stärker auf den Alltag der Betroffenen ausgerichtet, findet in den privaten Räumen statt und hat damit eine höhere Intensität und Wirkung.

Die Sozialpädagogische Familienbegleitung (SPF) zum Beispiel stärkt die Erziehungskompetenz der Eltern. Mit einer Familienbegleitung lässt sich aber auch feststellen, ob innert nützlicher Frist genügend Erziehungskraft und -kompetenz aufgebaut werden kann, um den Verbleib des Kindes in der Familie zu verantworten. Und schliesslich umfasst aufsuchende Familienbegleitung ein erhebliches Mass an expliziter und impliziter sozialer Kontrolle. Dank dieser Kontrolle kann unter Umständen auf eine für alle Beteiligten überstürzte Platzierung verzichtet werden, weil die Risiken überschaubar bleiben⁶. Aufgrund des Eindringens in die Privatsphäre und des Kontrollaspekts ist es für Eltern nicht immer einfach, sich auf das Angebot einzulassen. Sozialpädagogische Familienbegleitung und weitere aufsuchende Hilfen werden in der Deutschschweiz von privaten Organisationen angeboten. Es gibt keine Bereitstellungspflicht für die Gemeinden oder den Kanton. Hingegen gehört die Vermittlung des Angebots zum Grundangebot Sozialberatung. Für Sozialpädagogische Familienhilfe besteht immer ein definierter Auftrag. Mit der Auftragserteilung wird die Kostengutsprache eingeholt. Die Kostenbeiträge, die Betroffenen oder Eltern im Einzelfall auferlegt werden, variieren je nach Praxis der zuständigen Stellen. Je nach Höhe der Kostenbeteiligung kann der Erfolg der Massnahme aber beeinträchtigt werden.

3.7 Sozialberatung und finanzielle Sozialhilfe

Neben der finanziellen Unterstützung bildet die nicht materielle Hilfe einen unabdingbaren Teil einer wirkungsorientierten Sozialhilfe. Mit dem IV. Nachtrag SHG wurden der Grundsatz für die Förderung der beruflichen und sozialen Integration verankert und insbesondere die Anordnung von Integrationsmassnahmen geregelt. Die individuelle Beratung steht dabei im Vordergrund. So wurde die betreuende Sozialhilfe bereits im Rahmen des ersten Revisionspakets als wichtiges Instrument anerkannt, um die bedürftigen Personen zu beraten und ihre materielle Sicherheit zu gewährleisten sowie die Selbständigkeit zu erhalten und zu fördern.

⁶ Vgl. auch S. Blülle, Kinder und Jugendliche platzieren, in: Integras (Hrsg.), Leitfaden Fremdplatzierung, Zürich 2013.



Die Fachpersonen der Sozialhilfe haben die Aufgabe, den Anspruch auf Sozialhilfe zu prüfen und zu berechnen und den Leistungsbezug zu überwachen. Sie haben administrative und kontrollierende Aufgaben. Die Abschaffung der Pflicht, Sozialhilfebehörden einzusetzen, hat dazu geführt, dass den Sozialamtsleitenden in vielen kleinen oder mittleren Gemeinden hoheitliche verfügbare Funktionen übertragen wurden. Diesem Umstand wird Rechnung getragen, indem Personen mit juristisch-administrativen Ausbildungen und Kenntnissen in Verwaltungsverfahren für die Tätigkeit eingesetzt werden. Eine professionelle Sozialberatung durchzuführen, ist unter diesen Umständen schwierig. Für die Beratung sind zudem oft die zeitlichen Ressourcen nicht vorhanden. In einigen Regionen bieten regionale Fachstellen allgemeine Sozialberatung durch Fachpersonen der Sozialen Arbeit an.

In grösseren Sozialämtern ist es möglich, in interdisziplinären Teams zu arbeiten und sowohl finanzielle Sozialhilfe als auch Sozialberatung anzubieten. In den Städten St.Gallen, Wil, Rapperswil-Jona und Buchs sowie einigen weiteren grösseren Gemeinden sind Fachpersonen der Sozialen Arbeit eingestellt. In St.Gallen und Wil wird die allgemeine Sozialberatung auch für Personen, die nicht Sozialhilfe beziehen durch die Sozialen Dienste angeboten. Dabei besteht die Gefahr, dass bei zunehmenden Fallzahlen für die nicht-hoheitlichen Aufgaben zu wenig Zeit zur Verfügung steht und das Angebot aufgrund der starken Ausrichtung auf die finanzielle Sozialhilfe für andere Hilfesuchende kaum zugänglich ist.

3.8 Fazit

Da einige Regionen bereits sehr gut ausgestattet und gut organisiert sind, während in andere Regionen Handlungsbedarf besteht, sollen auf kantonaler Ebene vor allem Rahmenbedingungen geschaffen werden, damit die Regionen selber ihren Handlungsbedarf prüfen und Massnahmen einleiten können. Vor diesem Hintergrund ist mit der vorliegenden Revisionsvorlage die gesetzliche Grundlage für das Grundangebot zu schaffen. Die passenden Modelle zur konkreten Ausgestaltung und Ausstattung können in den Versorgungsregionen entwickelt werden. Die Vorgaben sollen sich dabei auf ein Minimum beschränken, damit die Grundleistungen soweit harmonisiert werden, dass sie die beabsichtigte Wirkung gemäss den vorstehenden Ausführungen erzielen.

4 **Vorübergehender Schutz und Betreuung von Opfern von Gewalt in Familie oder Partnerschaft (Notunterkünfte für Gewaltbetroffene)**

Häusliche Gewalt liegt vor, wenn Personen innerhalb einer bestehenden oder aufgelösten familiären, ehelichen oder partnerschaftlichen Beziehung physische, psychische oder sexuelle Gewalt ausüben oder androhen. Es handelt sich um eine Gewaltform von Erwachsenen gegenüber Erwachsenen, bei der aber sehr oft auch Kinder mitbetroffen sind. Bei physischer, psychischer oder sexueller Gewalt von Eltern oder Erwachsenen im familiären Umfeld gegenüber Kindern wird von Kindesmisshandlung gesprochen.

Häusliche Gewalt und Kindesmisshandlung haben zur Folge, dass Sicherheit und Schutz im sozialen Nahraum, im engsten Kreis der Familie, nicht gegeben sind. Sie betrifft viele Personen direkt oder indirekt in gravierendem Mass und hat damit grosse Auswirkungen auf alle Familienmitglieder. Dies ist vornehmlich auch deshalb der Fall, da häusliche Gewalt und Kindesmisshandlungen in der Regel nicht einmalig, sondern wiederholt auftreten.



Die Nähe und die verwandtschaftlichen Beziehungen zwischen den Betroffenen führen dazu, dass eine hohe Dunkelziffer besteht und diesen Gewaltformen nur schwer begegnet werden kann. Gewalt in der Familie oder Partnerschaft ist trotz vielfältiger Errungenschaften unter anderem auch, was die Sensibilisierung und Schulung von Fachpersonen beispielsweise zur Erkennung und Intervention anbelangt, in den letzten Jahrzehnten noch immer ein verbreitetes Problem. Der Kanton wird sein Engagement im Bereich der Prävention von Gewalt in Familie und Partnerschaft fortsetzen und die Ansätze und Instrumente weiterentwickeln (vgl. Bericht der Koordinationsstelle Häusliche Gewalt vom September 2013 und Bericht der kantonalen Arbeitsgruppe Kinderschutz vom Mai 2016).

Trotz hohem Nutzen der Präventionsanstrengungen lassen sich diese Gewaltformen nicht ausmerzen, weshalb im Akut- und Krisenfall, aber auch langfristig Interventionsmöglichkeiten (vgl. Abschnitt 5) im Kanton bestehen müssen. Dazu zählen insbesondere Angebote, die den Schutz und die Betreuung von gewaltbetroffenen Frauen mit ihren Kindern vorübergehend (Frauenhaus) sowie den Schutz und die Betreuung misshandelter oder vernachlässigter Kinder und Jugendlicher vorübergehend (Schlupfhuus) oder dauerhaft (Pflegefamilien und Kinder- und Jugendheime, vgl. Abschnitt 5) gewährleisten.

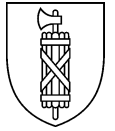
4.1 Bestehende rechtliche Grundlagen und Bedarf an Notunterkünften

Im Handlungsfeld der Gewalt in Familie und Partnerschaft existieren auf Bundesebene zahlreiche Gesetze, die den Handlungsbedarf und die Angebote in den Kantonen beeinflussen. Gemäss der Ist- und Bedarfsanalyse Frauenhäuser Schweiz aus dem Jahr 2014⁷ waren in den letzten Jahren unter anderem folgende gesetzgeberische Anpassungen von Bedeutung:

- *Officialisierung des Tatbestands per 1. April 2004*: Seither werden wiederholte Tötlichkeiten, Drohung, sexuelle Nötigung und Vergewaltigung in Ehe und Partnerschaft von Amtes wegen, also ohne Antrag verfolgt.
- *Gewaltschutznorm in Art. 28b ZGB per 1. Juli 2007*: Klagende können Schutzmassnahmen wie Kontaktverbot und Wegweisung beantragen. Die Kantone haben für die Wegweisung der gefährdenden Person im Krisenfall ein Verfahren zu bestimmen. Da der Kanton St.Gallen bei den Wegweisungen eine Vorreiterrolle einnahm, war der Handlungsbedarf geringfügig. In Art. 43 ff. im Polizeigesetz (sGS 451.1) sind die massgebenden Bestimmungen enthalten.
- *Schweizerische Strafprozessordnung (SR 312; abgekürzt StPO)*: Sie ersetzt seit 1. Januar 2011 die bis dahin geltenden 26 kantonalen Strafprozessordnungen. Die strafprozessualen Rechte der Opfer, die vormals im OHG geregelt waren, sind nun abschliessend in der StPO geregelt.

Für Schutzmassnahmen bei Kindesmisshandlungen ist das ZGB massgebend, das mit der Revision des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts jüngst eine grundlegende Anpassung erfuhr. Das neue Recht umfasst zwar neue eidgenössische Organisationsvorgaben für die Kantone, was bekanntlich die Errichtung der KESB nach sich zog. Materiell hat sich im Kinderschutz hingegen nichts verändert. Es zeigt sich jedoch, dass die seit dem Jahr 2013 verantwortlichen interdisziplinären Fachbehörden im Kinderschutz anders agieren (z.B. Anordnung von vorgelagerten Massnahmen wie sozialpädagogische Familienbegleitung) als die vormals noch vielerorts bestehenden Laienbehörden. Dennoch vermögen auch die KESB nichts daran zu ändern, dass bei Kindesmisshandlungen in der Familie eine hohe Dunkelziffer besteht. Umso wichtiger ist es, dass

⁷ S. 13 und 14 im Grundlagenbericht «Ist- und Bedarfsanalyse Frauenhäuser Schweiz» vom 19. November 2014 von Infrac, Forschung und Beratung, im Auftrag der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) und des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG).



mit einer Notunterkunft wie dem Schlupfhuus eine Einrichtung im Kanton St.Gallen besteht, in der Kinder und Jugendliche ohne Begleitung oder Zustimmung von Erwachsenen Zuflucht finden.

Die Firma Infrac hat in einem Grundlagenbericht von 2014 aufgezeigt, dass auch mit den polizeilichen Wegweisungen die Nachfrage nach Frauenhausplätzen nicht abgenommen hat. Im Bereich der häuslichen Gewalt wurde mit der polizeilichen Wegweisung, wonach grundsätzlich die gewaltausübende Person die gemeinsame Wohnung verlassen muss, zwar ein eigentlicher Paradigmawechsel erreicht. Mit der Wegweisung im Rahmen einer polizeilichen Intervention besteht heute eine zusätzliche Möglichkeit, für Schutz und Sicherheit von Opfern häuslicher Gewalt zu sorgen. Vormalig riet die Polizei zum Frauenhauseintritt und brachte die betroffenen Frauen hin. Wenn sich eine Frau allerdings entscheidet, eine meist langjährige Gewaltbeziehung zu beenden und sich damit einer Bedrohungslage aussetzt, bleibt ihr auch heute noch nur der Eintritt ins Frauenhaus. Wegweisungen sind nur in einer Akutsituation möglich und wirksam. Frauenhäuser sind heute mit den komplexen und schwierigen Fällen von häuslicher Gewalt befasst, also in Fällen, in denen der Schutzbedarf ungleich höher ist, die Wegweisung keinen ausreichenden Schutz bietet, die Bedrohung akut ist und die Handlungsoptionen für die und die Ressourcen der gewaltbetroffenen Frauen geringer sind. Auch deshalb hat die Auslastung des St.Galler Frauenhauses auch mit der Wegweisungspraxis keinen Einbruch erlitten. Vielmehr musste das Angebot per Mitte 2012 um ein auf insgesamt neun Zimmer ausgebaut werden.

Seit dem Jahr 1993 ist das eidgenössische Opferhilfegesetz (SR 312.5; abgekürzt OHG) in Kraft. Waren vormalig die Frauenhäuser die einzigen Institutionen, die sich explizit der Betreuung und dem Schutz von gewaltbetroffenen Frauen angenommen haben, ist seither ein Netz von Institutionen entstanden, die Unterstützung bieten, vornehmlich die Opferberatungsstellen (Ist- und Bedarfsanalyse Frauenhäuser Schweiz von Infrac, 2014). Das OHG verbesserte die Stellung der und Leistungen für Opfer von Straftaten in der Schweiz grundlegend. Es beruht auf den drei Säulen Beratung, finanzielle Hilfe und Besserstellung im Strafverfahren. Wer durch eine in der Schweiz begangene Straftat in seiner körperlichen, psychischen oder sexuellen Unversehrtheit unmittelbar beeinträchtigt worden ist, hat gemäss OHG Anspruch auf folgende Leistungen und verfügt über folgende Rechte:

- *Beratung*: Das Opfer und seine Angehörigen haben Anspruch auf kostenlose Beratung, Information und Begleitung durch eine anerkannte Opferberatungsstelle. Die Kantone haben solche Stellen zu führen. Die Regierung des Kantons St.Gallen hat die Organisation der Beratungsstelle nach OHG im Rahmen der Strafprozessverordnung (sGS 962.11; abgekürzt StPV) geregelt. Die Bestimmungen nach Art. 4 ff. umfassen Angaben zur Bezeichnung und Finanzierung der Beratungsstelle, soweit diese Aufgaben nach OHG wahrnimmt. Die Stiftung Opferhilfe ist die anerkannte Opferberatungsstelle im Kanton St.Gallen.
- *Soforthilfe und längerfristige Hilfe (z.B. medizinische, psychologische oder juristische Hilfe)*: Die Opferberatungsstellen leisten und vermitteln dem Opfer und seinen Angehörigen angemessene medizinische, psychologische, soziale, materielle und juristische Hilfe. Die Soforthilfe für die dringendsten Bedürfnisse nach der Straftat erfolgt ohne Kostenbeteiligung durch das Opfer. Die Opferhilfe kann je nach finanzieller Situation des Opfers oder seiner Angehörigen Kostenbeiträge für die längerfristige Hilfe erbringen.
- *Finanzielle Leistungen (namentlich Entschädigung und Genugtuung)*: Opfer können unter bestimmten Voraussetzungen von der kantonalen Entschädigungsstelle eine Entschädigung und/oder Genugtuung beanspruchen. Diese Stelle ist im Kanton St.Gallen im Sicherheits- und Justizdepartement angesiedelt.
- *Rechte im Strafverfahren*: Dem Opfer stehen im Strafverfahren verschiedene Rechte zu, die in der StPO sowie in der Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung (SR 312.1; abgekürzt JStPO) geregelt sind.



Die Kantone Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden und St.Gallen haben eine gemeinsame Stiftung Opferhilfe mit Sitz in St.Gallen errichtet, welche die Beratung nach OHG wahrnimmt und die Hilfe Dritter vermittelt (nachfolgend Opferhilfe SG-AR-AI). Aufgrund des Finanzierungsschlüssels trägt der Kanton St.Gallen aktuell 86,5 Prozent der Kosten der Opferhilfe SG-AR-AI (Finanzierungsanteile nach Bevölkerungszahl). Auch in den Regionen Werdenberg, Sarganserland und See-Gaster sind persönliche Beratungsgespräche möglich. Dazu hat die Opferhilfe SG-AR-AI mit den dort ansässigen regionalen Sozialberatungsstellen Vereinbarungen und eine Entschädigungsregelung abgeschlossen. Für Kinder besteht das spezialisierte Angebot «In Via» des Kinderschutzzentrums. Auch dazu bestehen zwischen der Opferhilfe und dem Kinderschutzzentrum ein Rahmenvertrag und eine Entschädigungsregelung. Die Opferhilfe SG-AR-AI legt mit Ausnahme der Entschädigungs- und Genugtuungsfragen, für die das Sicherheits- und Justizdepartement zuständig ist, den Anspruch auf Soforthilfe und längerfristiger Hilfe fest. Damit definiert die Opferhilfe im Wesentlichen auch, wann eine gewaltbetroffene Person vorübergehenden Schutz und Betreuung in einer stationären Einrichtung bedarf.

Nimmt eine Person Beratungen ausserhalb des Wohnkantons in Anspruch, so leistet dieser Pauschalbeiträge an den leistungserbringenden Kanton. Berechnungsbasis ist der gesamte Aufwand der Kantone für die Leistungen der Beratungsstellen (Art. 18 Abs. 2 OHG). Kosten aus der Soforthilfe und für längerfristige Hilfe, die ausserkantonale erfolgen, hat ebenfalls der Wohnsitzkanton zu tragen.

Im Dezember 2016 hat der Bundesrat zudem die Botschaft zur Ratifikation der sogenannten Istanbul-Konvention (BBl 2017, 185) verabschiedet. Die Konvention stellt sicher, dass Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt europaweit nach vergleichbaren Standards bekämpft werden. Mit dem Beitritt zur Konvention geht unter anderem die Verpflichtung einher, Opfer zu schützen und zu unterstützen, indem namentlich genügend Schutzunterkünfte und eine nationale Telefonberatung bereitgestellt werden. Während die Bereitstellung der Schutzunterkünfte in den Kompetenzbereich der Kantone fällt, klärt der Bund aktuell noch den Handlungsbedarf in Bezug auf die Telefonberatung.

4.2 Angebot und Inanspruchnahme

Im Kanton St.Gallen existieren mit dem Schlupfhuus im Kinderschutzzentrum und dem Frauenhaus zwei spezialisierte stationäre Einrichtungen privater Träger für die vorübergehende Unterbringung von Frauen und Kindern, die meist aufgrund einer akuten Gewaltsituation sofortigen Schutz, Unterkunft und Beratung benötigen. Diese Einrichtungen bieten demgemäss Soforthilfe im Sinn des OHG an. Allerdings geht bei Kindern und Jugendlichen das Kindesschutzrecht vor, weshalb eigentlich nur bei Frauenhausaufenthalten von Soforthilfe gemäss OHG⁸ gesprochen werden kann. Im Schlupfhuus wird Krisenintervention geleistet, also Soforthilfe für Minderjährige, die lediglich als sinngemäss nach OHG gelten kann. Das Verhältnis von OHG und Kindesschutzrecht ist denn auch der Grund, weshalb die beiden Einrichtungen trotz gleichem Leistungsspektrum heute und auch in Zukunft nicht über dasselbe Finanzierungsmodell verfügen können, da im Schlupfhuus auch zivilrechtliche Unterbringungen erfolgen, für die eine Finanzierungsregelung wie bei den stationären Kinder- und Jugendheimen notwendig ist (vgl. Abschnitt 5). Die Einrichtungen müssen aber beide über hohe Sicherheitsstandards und ein diversifiziertes Angebot verfügen (z.B. 24-Stunden-Erreichbarkeit, spezialisierte Sozialberatung). Das schlägt sich auch in den Kosten nieder.

⁸ Anspruch auf Soforthilfe besteht bei einer mittleren oder hohen Gefährdung (Glaubhaftigkeit Straftat bzw. Beeinträchtigung körperlicher, psychischer oder sexueller Integrität ausreichend), bei hohem Schutz-, Betreuungs- und Sicherheitsbedarf, bei Eignung der Notunterkunft (z.B. Ausschluss Notwendigkeit Spitalaufenthalt) sowie bei einer instabilen Situation. Zudem müssen Betroffene die Aufnahme bzw. den Aufenthalt befürworten (im Schlupfhuus ist auch Anordnung durch KESB möglich).



Im Schlupfhuus dauern Aufenthalte sehr häufig über die eigentliche Kriseninterventionsphase hinaus an, da geeignete Anschlusslösungen gefunden werden müssen. Dazu sind in vielen Fällen Abklärungen durch die KESB vorzunehmen und die Frage zu beantworten, ob eine dauerhafte Platzierung in einer Einrichtung oder einer Pflegefamilie notwendig ist. Häufig ist schon klar, dass eine dauerhafte Fremdplatzierung nötig ist und ein Aufenthalt im Schlupfhuus wird als Zwischenschritt durch die KESB oder Beistandsperson initiiert, da beispielsweise noch nicht klar ist, wo eine dauerhafte Lösung möglich ist. Während im Frauenhaus nur Eintritte erfolgen können, wenn es sich wirklich um eine Soforthilfe-Situation gemäss OHG handelt, nimmt das Schlupfhuus also auch Kinder und Jugendliche auf, wenn die Eltern dies veranlassen (jährlich 2 bis 3 Prozent) oder Eintritte aufgrund einer behördlichen Intervention hin erfolgen. Die Anzahl Kinder und Jugendliche, die von sich aus oder in Unterstützung von niederschweligen Fachstellen (z.B. offene Kinder- und Jugendarbeit) Zuflucht im Schlupfhuus suchen, variiert stark und umfasst jeweils ein Zehntel bis ein Viertel der jährlichen Fälle. Diese erfolgen also ohne behördliche Aktivität oder Einwilligung der Eltern, was aufgrund der Dunkelziffer von Kindesmisshandlungen und sehr schwierigen Familienverhältnissen unbedingt niederschwellig möglich sein muss.

Im Frauenhaus müssen einige Betroffene warten, bis das Eheschutzverfahren eingeleitet ist, sie eine geeignete Wohnung gefunden und die Finanzierung des Lebensunterhalts nach einer allfälligen Trennung geregelt haben (häufig Sozialhilfe). Die Frauenhäuser stellen zudem fest, dass der Aufwand steigt, da vor allem Frauen mit Mehrfachproblematik (z.B. mangelnde Ausbildung und Sprachkenntnisse, Schulden, Erziehungsprobleme) auf die Unterstützung der Frauenhäuser angewiesen sind. Für diese Frauen ist es besonders schwierig, ihre Situation zu stabilisieren und eine angemessene Anschlusslösung zu finden. Viele Frauen kehren aus unterschiedlichsten Gründen wieder in die vormalige Lebenssituation zurück (Kreislauf der Gewalt). Während im Frauenhaus eine Frau selbst über eine Rückkehr entscheidet, hat das Schlupfhuus die Verantwortung, die Kindeswohlgefährdung bei einer Rückkehr, allenfalls zusammen mit der zuständigen KESB, einzuschätzen.

Angebotseckwerte	Frauenhaus	Schlupfhuus
Zielgruppe	Frauen und ihre Kinder	Kinder und Jugendliche zwischen 6 und 18 Jahren
Leistung	<ul style="list-style-type: none"> – Schutz und Unterkunft (einschliesslich Betreuung und Beratung) – insgesamt 9 Zimmer (höchstens 9 Frauen, Kinderzahl variabel) 	<ul style="list-style-type: none"> – Schutz und Unterkunft (einschliesslich Betreuung und Beratung) – insgesamt 8 Plätze
Bestehend seit	1980	2002
Standort	geheim	<ul style="list-style-type: none"> – öffentlich – Stadt St.Gallen
Aufnahme	<ul style="list-style-type: none"> – Anspruch auf Soforthilfe nach OHG: Vermutete oder drohende Gewalt, Gefährdung – freiwilliger Eintritt – Besonderheit: Opfer von Menschenhandel (in bestimmten Situationen) 	<ul style="list-style-type: none"> – vermutete oder drohende Gewalt, Gefährdung – freiwilliger Eintritt (Krisenintervention) oder auf Anordnung der KESB (zivilrechtliche Platzierung)
Abgrenzung	<ul style="list-style-type: none"> – psychiatrische oder somatische Behandlungsbedürftigkeit – Obdachlosigkeit / Trennung, Paarkonflikt allein genügt nicht für Aufnahme 	<ul style="list-style-type: none"> – dauerhafte zivilrechtliche Unterbringung – psychiatrische oder somatische Behandlungsbedürftigkeit
Austritt	Rückkehr in die vormalige Lebenssituation, alternative Unterkunft oder Einleitung Trennung / Eheschutzverfahren und neue dauerhafte Wohnsituation	Rückkehr zu den Erziehungsberechtigten bzw. in vormalige Betreuungssituation



		oder dauerhafte zivilrechtliche Platzierung in einer Pflegefamilie oder einer stationären Kinder- und Jugendeinrichtung
Aufenthaltsdauer (Durchschnitt)	2016: 24 Tage	2016: 17,6 Tage
Finanzierungsmethode	Defizitdeckung des anrechenbaren Betriebsaufwands	Defizitdeckung des anrechenbaren Betriebsaufwands
Tagessatz	– rund 336 Franken je Tag ⁹ – abhängig vom Betriebsergebnis, namentlich der Auslastung	– rund 815 Franken je Tag ¹⁰ – abhängig vom Betriebsergebnis, namentlich der Auslastung
Betriebsaufwand (2016)	1,62 Mio. Franken	1,26 Mio. Franken
Trägerschaft	Stiftung Frauenhaus	Stiftung Ostschweizer Kinderspital
Oberaufsicht	– fachlich: Keine – finanziell: Kanton	– fachlich: Kanton – finanziell: Kanton

Keine standardisierten Angebote bestehen für Männer, die von häuslicher Gewalt betroffen sind. Kleine Kinder unter 6 Jahren und Säuglinge betreut das Schlupfhuus nur in Ausnahmesituationen. Zumeist werden diese Kinder in sogenannten Krisen-Pflegefamilien untergebracht, da für diese Altersgruppe ein familiäres Umfeld in der Krisensituation viel geeigneter ist als eine Institution. Dennoch besteht ein gewisser Klärungsbedarf, ob nicht regulär einige wenige institutionelle Plätze vorgesehen werden müssen. Diese wären dann wichtig, wenn die Situation für Pflegefamilien zu akut ist und die Kooperation mit den Eltern zu brüchig und anspruchsvoll ist.

Das Schlupfhuus ist das einzige in seiner Art in der Ostschweiz. Die Notwendigkeit, dass in der Region ein solches besteht, ist unbestritten. Im Jahr 2015 haben rund 90 Kinder und Jugendliche zwischen 6 und 18 Jahren im Schlupfhuus Zuflucht gefunden. Die überwiegende Mehrheit stammt aus dem Kanton St.Gallen. In rund 80 Prozent der Fälle dauert der Aufenthalt 30 Tage oder weniger, in rund jedem fünften Fall nur gerade drei Tage. Die Aufenthaltsdauer ist individuell sehr unterschiedlich. Im Schnitt beträgt sie rund 20 Tage. Das Schlupfhuus bietet aktuell acht Plätze an. Die Auslastung ist mit Ausnahme des Jahres 2012 in den letzten sechs Jahren durchwegs tief und unter 60 Prozent. Angesichts dessen erscheint eine Reduktion des Platzangebots auf sechs Plätze vertretbar. Allerdings lässt sich eine 24-Stunden-Einrichtung mit sechs Plätzen kaum wirtschaftlich betreiben. Auch die Angliederung an den Kinderspitalbetrieb, der andere Betriebs-, Qualitäts- und Kostenstrukturen als im Sozialwesen üblich und notwendig aufweist, führt zu Verteuerungen. Deshalb prüft das Amt für Soziales aktuell gemeinsam mit der Schlupfhuus-Trägerschaft Optimierungsmöglichkeiten. Dabei ist auch eine Verbreiterung des Leistungsangebots zu klären, um die Schwankungsresistenz des Betriebs zu erhöhen. Denkbar ist beispielsweise eine Ergänzung durch die kinder-jugendpsychiatrische Krisenintervention, bei der im Kanton St.Gallen eine Lücke besteht, sowie bei kleinen Kindern und Säuglingen.

Die Auslastung des Frauenhauses betrug in den letzten fünf Jahren zwischen 65 und 82 Prozent. In den zwei Jahren 2011 und 2012, also vor dem Ausbau, mussten 36 bzw. 42 Frauen aufgrund Vollbelegung abgewiesen werden. Seit dem Ausbau um ein Zimmer per Mitte 2012 bewegen sich die Abweisungen jährlich zwischen 3 und 16. Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer in den Frauenhäusern variiert in der Schweiz stark (vgl. Infrac-Grundlagenbericht 2014). Sie hängt auch von den Finanzierungs- und sonstigen Regulierungen in den Standortkantonen ab. Die Aufenthaltsdauer im St.Galler Frauenhaus beträgt rund 30 Tage und liegt damit im schweizerischen Durchschnitt. Die Aufenthaltsdauer im Einzelfall ist abhängig von verschiedenen Faktoren und vor allem davon, ob eine Frau in die vormalige Lebenssituation zurückkehren will oder nicht, wie lange

⁹ Durchschnitt aus den Tagessätzen der Jahre 2014, 2015 und 2016.

¹⁰ Durchschnitt aus den Tagessätzen der Jahre 2014, 2015 und 2016.



beispielsweise die Gefährdung andauert und ob der Zustand der Frau oder von deren Kindern instabil ist. Ein Drittel der Frauen bleibt wenige Tage im Frauenhaus. Die Mehrheit verweilt zwischen einer und vier Wochen. Bei einem Drittel dauert der Aufenthalt länger.

4.3 Aktuelle Finanzierung

Die Aufenthalte im Frauenhaus und im Schlupfhuus werden unterschiedlich finanziert:¹¹

- Nach Art. 36 SHG richtet der Staat Beiträge an den anrechenbaren Betriebsaufwand des Frauenhauses aus. Nach Art. 38 SHG beteiligen sich die politischen Gemeinden am Beitrag zu 10 Prozent nach der Einwohnerzahl am Ende des Vorjahres sowie zu 40 Prozent nach der Zahl der Aufenthaltstage von Frauen und allenfalls ihren Kindern, die Unterstützungswohnsitz in der politischen Gemeinde haben.
- Das Schlupfhuus ist der IVSE unterstellt und wird wie die anderen stationären Kinder- und Jugendeinrichtungen nach Art. 42 und 43 SHG finanziert, d.h. die Kosten werden auf Grundlage von Kostenübernahmegarantien durch Wohnsitzgemeinde und Kanton getragen (vgl. Abschnitt 5).

Die IVSE-Unterstellung des Schlupfhuus' ermöglichte eine geregelte Nutzung durch Kinder und Jugendliche aus anderen Kantonen. Bei Aufenthalten von Kindern und Jugendlichen aus anderen Kantonen im Schlupfhuus entsteht naturgemäss ein höherer Aufwand, weshalb die Vorzüge einer klaren Grundlage wie der IVSE für den Kanton St.Gallen als Standortkanton überwogen und auch weiterhin überwiegen.

Primär aber wurde mit der IVSE-Unterstellung des Schlupfhuus' angestrebt, dass die Finanzierungsunterschiede zwischen dem Schlupfhuus und anderen stationären Kinder- und Jugendeinrichtungen verkleinert werden und die Gemeinden eine grössere Finanzierungsverantwortung übernehmen. Dies vor dem Hintergrund, dass die Gemeinden die Verantwortung für den Aufbau der KESB trugen. So finanzierten die Gemeinden vor dem Aufbau und Start der KESB 50 Prozent der Aufenthaltskosten im Schlupfhuus, seit dem Jahr 2013 tragen sie zwei Drittel. Dafür übernahm der Kanton ein allfälliges Defizit zu 100 Prozent, während vormals die Gemeinden an den Bereitstellungskosten und damit dem Defizit partizipierten.

Seit die öffentliche Hand die Aufenthalte im Schlupfhuus und im Frauenhaus finanziert, gilt bei beiden Einrichtungen das Defizitfinanzierungsmodell. Dies ist auch weiterhin gerechtfertigt, da ansonsten hohe Bereitstellungshürden für private gemeinnützige Träger bestehen. Diese gehen zurück auf einen vergleichsweise tiefen Bedarf bzw. der geringen Platzzahl und einer wirtschaftlich anspruchsvollen betrieblichen Grösse. Zudem bestehen sachlich bedingte grössere Auslastungsschwankungen.

4.3.1 Aktuelle Finanzierung Frauenhaus

Die aktuell gültige Finanzierung wurde ursprünglich in einem Grossratsbeschluss geregelt. Die Regelungen wurden sodann unverändert in das SHG integriert. Seit dem Jahr 1999 besteht demnach eine gesetzliche Basis für die Finanzierung des Frauenhauses. Die Regelungen sind aber ungleich älter und gehen auf eine Zeit vor dem OHG zurück. Die Einführung des OHG im Jahr 1993 führte zu keinen Anpassungen im Finanzierungsmodell des Frauenhauses, was bei Ersterlass des SHG durchaus möglich gewesen wäre. Dies auch deshalb, um den mit dem

¹¹ Bis Ende 2012 galt für beide Einrichtungen dasselbe Finanzierungsmodell gestützt auf Art. 36 ff. SHG. Im Zuge verschiedener Massnahmen zur dauerhaften Stabilisierung des Staatshaushalts (Sparpaket II) wurde mit der Umsetzung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts per 1. Januar 2013 das Schlupfhuus der IVSE unterstellt und die Finanzierung analog den stationären Kinder- und Jugendeinrichtungen geregelt (Art. 42 und 43 SHG).

Grossratsbeschluss erreichten Finanzierungskompromiss zwischen Kanton und Gemeinden nicht grundlegend in Frage zu stellen. Zudem war in den 1990er-Jahren noch nicht absehbar, wie und inwieweit das OHG die Frauenhäuser betreffen wird. Dennoch muss festgestellt werden, dass zwischen OHG und SHG, wie es seit dem Jahr 1999 in Vollzug ist, nun namhafte Inkonsistenzen bei der Aufgabenteilung von Kanton und Gemeinden wie auch zwischen inner- und ausserkantonalen Frauenhausaufenthalten bestehen. Diese sind mit dem vorliegenden Nachtrag nach nunmehr rund 25 Jahren OHG-Vollzug auszumerzen. Insbesondere sieht das OHG vor, dass Soforthilfe-Leistungen vollständig unter dem Titel Opferhilfe zu finanzieren sind. Die aktuelle Aufenthaltsfinanzierung sieht hingegen aktuell ein grundlegend anderes Modell vor, wonach die Opferhilfe lediglich Kostgelder, nicht aber Betreuungskosten zu finanzieren hat:

Anrechenbarer Aufwand	5% Selbstfinanzierung Frauenhaus						
	Ausserkantonale Leistungsnutzende						
	Kostenanteil Kanton St.Gallen (für Leistungsnutzende aus dem Kanton St.Gallen)	Kostgelder (evt. Opferhilfe / Sozialhilfe)					
		<table border="1"> <tr> <td rowspan="2" style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Staatsbeitrag Kanton und Gemeinden</td> <td>50% Staatsbeitrag Kanton St.Gallen</td> </tr> <tr> <td> <table border="1"> <tr> <td>50% Staatsbeitrag Gemeinden</td> <td>10% nach Einwohnerzahl (fixer Subventionsanteil)</td> </tr> <tr> <td></td> <td>40% nach Anzahl Aufenthaltstagen (variabler Subventionsanteil)</td> </tr> </table> </td> </tr> </table>	Staatsbeitrag Kanton und Gemeinden	50% Staatsbeitrag Kanton St.Gallen	<table border="1"> <tr> <td>50% Staatsbeitrag Gemeinden</td> <td>10% nach Einwohnerzahl (fixer Subventionsanteil)</td> </tr> <tr> <td></td> <td>40% nach Anzahl Aufenthaltstagen (variabler Subventionsanteil)</td> </tr> </table>	50% Staatsbeitrag Gemeinden	10% nach Einwohnerzahl (fixer Subventionsanteil)
Staatsbeitrag Kanton und Gemeinden	50% Staatsbeitrag Kanton St.Gallen						
	<table border="1"> <tr> <td>50% Staatsbeitrag Gemeinden</td> <td>10% nach Einwohnerzahl (fixer Subventionsanteil)</td> </tr> <tr> <td></td> <td>40% nach Anzahl Aufenthaltstagen (variabler Subventionsanteil)</td> </tr> </table>	50% Staatsbeitrag Gemeinden	10% nach Einwohnerzahl (fixer Subventionsanteil)		40% nach Anzahl Aufenthaltstagen (variabler Subventionsanteil)		
50% Staatsbeitrag Gemeinden	10% nach Einwohnerzahl (fixer Subventionsanteil)						
	40% nach Anzahl Aufenthaltstagen (variabler Subventionsanteil)						

Abbildung 2: Kostenträger Frauenhausaufenthalte innerkantonale gemäss Art. 36 ff. SHG

Die Gemeinden kommen im Einzelfall für die Kostgelder im Rahmen der finanziellen Sozialhilfe auf, sofern die Kostgelder nicht nach OHG durch die Stiftung Opferhilfe gedeckt sind oder die schutzbedürftigen Personen bzw. die Unterhaltspflichtigen nicht dafür aufkommen können. In der Regel werden die Kostgelder wenigstens für die ersten 21 Aufenthaltstage im Rahmen der Soforthilfe der Opferhilfe übernommen. Allerdings richtet sich die Kostenübernahme nicht nach einer fixen Dauer, sondern nach opferhilfebezogenen Kriterien. Demgemäss ist die Opferhilfe zuweilen weniger lang oder häufig länger leistungspflichtig. Zudem müssen die Gemeinden nach Abschluss des Betriebsjahres die Betreuungskosten nach realen Aufenthaltstagen mitfinanzieren.

Die aktuelle Finanzierung geht von einer Verbundaufgabe von Kanton und Gemeinden aus. Sowohl Kanton als auch Herkunftsgemeinde tragen vom ersten bis letzten Aufenthaltstag Kosten. Beide Staatsebenen tragen ein allfälliges Defizit, das sich in den Tagessätzen niederschlägt. Über Sockelbeiträge nach Einwohnerzahl finanzieren alle Gemeinden die Bereitstellung mit und senken so die Kosten im Einzelfall. Das aktuelle Finanzierungsmodell ist demnach eine Mischung aus reiner Objektfinanzierung und subjektorientierter Objektfinanzierung. Es ist sehr differenziert, komplex und führt zu hohem administrativem Aufwand und häufigem Klärungsbedarf bis hin zu Rechtsfällen. Die Gemeinden tragen Kosten sowohl unter dem Titel persönliche Sozialhilfe (Kostgeld) als auch stationäre Sozialhilfe (im Einzelfall im Sinn von Betreuungskosten als auch allgemein nach Einwohnerzahl für die Bereitstellung, auch wenn keine Einwohnerin das Angebot in Anspruch genommen hat). Rechtsfälle sind häufig und regelmässig werden unberechtigterweise



Betreuungskosten als rückerstattungspflichtig verkannt. Dies häufig zum Nachteil der gewaltbetroffenen Frauen und Kinder, da der Verrechnungsversuch von Betreuungskosten durch die Gemeinde an den gewaltausübenden Partner häufig zu neuerlichen Eskalationen und Gefährdungen führt.

Dass das St.Galler Frauenhaus über eine Defizitfinanzierungsgarantie durch die öffentliche Hand verfügt, ist nicht selbstverständlich, sichert aber nachhaltig den Betrieb und ist auch im interkantonalen Vergleich als bevorzugte Lösung zu betrachten. Hingegen ist der Eigenfinanzierungsanteil durch die Trägerschaft eine einmalige Forderung und stellt die Stiftung aufgrund der zurückgehenden Spendenbereitschaft zunehmend vor Schwierigkeiten. Mit Blick auf die Istanbul-Konvention, mit der eine Bereitstellungspflicht der öffentlichen Hand entsteht, ist der Eigenfinanzierungsanteil nunmehr schwer zu begründen. Dieser gilt ohnehin bei keinem Angebotszweig der sozialen Versorgung. Da die Anrechenbarkeit von Betriebskosten durch den Kanton sehr genau geprüft wird und regelmässig Kosten als nicht notwendig ausgeschieden werden (z.B. Verwaltungskosten), welche die Trägerschaft sodann selbst zu finanzieren hat, ist dieser Finanzierungsmodus kritisch zu hinterfragen.

Die finanzielle Aufsicht obliegt dem Departement des Innern. Es genehmigt Budget und Rechnung und legt die anrechenbaren Kosten fest. Dies entspricht sinngemäss den Regelungen der IVSE, auch wenn es bislang nicht gelungen ist, für die Frauenhäuser einen Bereich in der IVSE zu schaffen. Allerdings besteht kein akuter Handlungsbedarf, da die interkantonale Abgeltung hinreichend durch das OHG geregelt ist. Hingegen würde eine IVSE-Anpassung und -Erfassung der Frauenhäuser eine Angleichung der Finanzierungsmodelle ermöglichen und die Kantone hätten Gewähr, dass die Aufenthaltsfinanzierung nach ähnlichen Regeln erfolgte. Speziell geregelt ist aktuell die Übernahme von Aufenthaltskosten durch die Kantone Appenzell-Ausserrhododen und Appenzell-Innerrhododen. Das Frauenhaus hat dazu Leistungsvereinbarungen ausgehandelt. Bemerkenswert ist dabei, dass die Kostenübernahme für die beiden Kantone aufgrund der Verhandlungsanlage im Einzelfall unterschiedlich ausfällt. Zudem berücksichtigen die Ansätze die Bereitstellungsrisiken der Trägerschaft nicht oder nur unzureichend.

Aktuell werden ausserkantonale Frauenhausaufenthalte von St.Gallerinnen nach OHG über die Opferhilfe abgewickelt und zu 100 Prozent durch den Kanton finanziert. Es besteht mit dem SHG also lediglich eine Regelung zwischen Kanton und Gemeinden für die Finanzierung des St.Galler Frauenhauses für innerkantonale Aufenthalte. Diese greift nicht für ausserkantonale Frauenhausaufenthalte.

4.3.2 Aktuelle Finanzierung Schlupfhuus

Seit dem Jahr 2013, mit Vollzugsbeginn des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts, werden Schlupfhuus-Aufenthalte wie alle Aufenthalte in Kinder- und Jugendeinrichtungen gemäss IVSE finanziert (vgl. Abbildung 6 unter Abschnitt 5.2.2). Damit nimmt das Finanzierungsmodell keine Rücksicht darauf, ob die Aufenthalte behördlich initiiert werden oder ob Kinder und Jugendliche von sich aus, aus ihrer individuell empfundenen Not heraus ins Schlupfhuus eintreten. Auch bei letzteren Aufenthalten werden die Kosten demnach zu zwei Dritteln von der Herkunftsgemeinde und zu einem Drittel vom Kanton finanziert. Es existiert somit keine Unterscheidung von dauerhaften und/oder behördlich initiierten Platzierungen einerseits und von Aufenthalten im Sinn der Soforthilfe andererseits.

Die Finanzierung des Schlupfhuus' nach IVSE kommt beispielsweise auch im Kanton Zürich zur Anwendung. Die IVSE-Verfahren erweisen sich insgesamt aber als wenig geeignet für Krisenaufenthalte. Kurze Aufenthalte im Sinn der Soforthilfe sind kaum verwaltungsökonomisch abzuwickeln. Auch sind die zeitlichen Disparitäten aufgrund der Tariffhöhe des Schlupfhuus' und der geringen Fallzahl für die Gemeinden sehr gross. Dieses Problem wurde akzentuiert, da sich die



Gemeinden infolge der IVSE-Unterstellung im Jahr 2013 nicht mehr an den Bereitstellungskosten beteiligen (Sockelbeitrag). Vormalig trugen alle Gemeinden gemäss ihrer Einwohnerzahl wie beim Frauenhaus generell zur Kostendeckung im Sinn eines Objektbeitrags bei und senkten somit die Kosten im Einzelfall. Hingegen übernimmt der Kanton seit dem Jahr 2013 allfällige Defizite vollständig, was bei einer Kriseninterventionseinrichtung angesichts der naturgemäss schwankenden Auslastung sehr häufig ist.

4.3.3 Aktuelle Kosten für inner- und ausserkantonale Aufenthalte

Vorübergehende Unterbringung Frauen und Kinder innerkantonal	Grundlage	Volumen abgegolte- ner Kosten 2016 in Mio. Franken	Kostenträger	Volumen in Mio. Franken
Frauenhaus	Art. 36–38 SHG	1,44	Gemeinden 1/2	0,63
			Dritte ¹²	0,18
			Kanton 1/2	0,63
Schlupfhuus	Art. 42 f. SHG	1,14	Gemeinden 2/3	0,76
			Dritte	0,02
			Kanton 1/3	0,36
Total		2,58	Gemeinde	1,39
			Dritte	0,20
			Kanton	0,99

Abbildung 3: Übersicht Kostentragung vorübergehende Unterbringung von Schutzbedürftigen

Bei Vollausslastung des St.Galler Frauenhauses oder aufgrund der Gefährdungssituation ist es manchmal notwendig, dass Frauen und ihre Kinder in Frauenhäusern anderer Kantone Zuflucht finden. Wie erwähnt, werden diese Kosten voll über die Opferhilfe und damit vollständig durch den Kanton finanziert. Die Gemeinden tragen nur bei innerkantonalen Frauenhausaufenthalten Finanzierungsanteile. Die ausserkantonalen Kosten variieren naturgemäss. Im Durchschnitt der letzten vier Jahre trug die Opferhilfe dafür jährlich rund 74'000 Franken. Die aktuelle Inkonsistenz von ausser- und innerkantonaler Finanzierungslogik führt dazu, dass Fehlanreize für die Opferhilfe, die ausschliesslich vom Kanton finanziert wird, bestehen und der ausserkantonale Aufenthalt von Frauen aus Kostenüberlegungen begrenzt wird.

Ausserkantonale Schlupfhuus-Aufenthalte sind sehr selten, aber nicht ausgeschlossen. Seit dem Jahr 2014 wurde das Schlupfhuus Zürich in drei Fällen während insgesamt 23 Aufenthaltstagen beansprucht. Die Kosten beliefen sich im Jahr 2014 auf rund 8'200 Franken und im Jahr 2015 auf rund 2'400 Franken. Mit der IVSE und dem aktuellen SHG bestehen für die Kostenübernahme ausreichend Grundlagen und darauf basierend beteiligen sich die Gemeinden stets im selben Mass an inner- wie ausserkantonalen Kosten.

4.4 Handlungsbedarf

Schutz und Betreuung müssen im Frauenhaus und Schlupfhuus im Einzelfall verzögerungsfrei erfolgen können. Deshalb müssen die beiden Einrichtungen niederschwellig sein und über eine sehr gute Fachlichkeit verfügen. Zudem ist aufgrund der hohen Spezialisierung und der überregionalen Ausrichtung nicht von einem kommunalen oder regionalen stationären Grundangebot auszugehen. Diese Eckwerte müssen künftig stärker berücksichtigt sein und im Finanzierungsmodell und bei den Kostenträgern Niederschlag finden. Insbesondere drängt sich eine klarere Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden bzw. eine stärkere Verantwortungsübernahme des Kantons auf. Die Gründe dafür sind konkret folgende:

¹² Opferhilfe (indirekt Kanton), finanzielle Sozialhilfe (indirekt Gemeinden), Eigenleistungen.



- *AKV- und Äquivalenzprinzip*: Der Kanton ist verantwortlich für die Opferhilfe. Soforthilfe und Notunterkünfte wie das Frauenhaus und das Schlupfhuus sind wichtige Leistungen im Sinn der Opferhilfe. Die Mitfinanzierung durch die Gemeinden verletzt demgemäss das AKV-Prinzip wie auch das Äquivalenzprinzip, soweit für die Gemeinden durch das vor- oder nachgelagerte System keine Möglichkeit zur Einflussnahme auf entsprechende Aufenthalte besteht (z.B. Verhinderung des Aufenthalts im Schlupfhuus durch Massnahmen der KESB oder Beistandspersonen, die von den Gemeinden bereitgestellt werden oder bei Frauenhaus-Aufenthalten durch Unterstützung der Frauen mit ihren Kindern bei einer geeigneten Anschlusslösung bzw. Wohnung).
- *Homogenität der Bedürfnisse im Kanton bzw. in den Regionen*: Der Bedarf an stationärer vorübergehender Unterbringung gewaltbetroffener Frauen und Kinder fällt überregional und homogen an. Die Einrichtungen sind spezialisiert und können auch angesichts der Fallzahlen nicht als kommunales Grundangebot geführt werden. Auch regional liessen sich diese Leistungen nicht wirtschaftlich erbringen, zumal sogar bei der bestehenden kantonalen Ausrichtung Schwierigkeiten bestehen, das Schlupfhuus in der aktuellen Form wirtschaftlich zu betreiben.
- *Informations- und Verwaltungsökonomie*: Die aktuellen Regelungen führen zu grossem Verwaltungsaufwand bei Kanton, Gemeinden und insbesondere den Einrichtungen. Vereinfachungen gerade auch bei den Kostenträgern bzw. im Finanzierungsmodell sind deshalb schon angesichts der namhaften indirekten Kosten zwingend.
- *Grosse zeitliche Disparitäten bzw. kleines Mengengerüst und dadurch Stigmatisierung*: Für die Gemeinden führen die Kosten regelmässig zu Überschreitungen von Budgets. Damit kann nicht vermieden werden, dass in kleinen oder mittelgrossen Gemeinden die gewaltbetroffenen Personen, aber auch die gewaltausübenden Personen stigmatisiert werden.

In einem neuen Finanzierungsmodell muss vor diesem Hintergrund der Kanton in der ersten Phase eines Aufenthalts, solange die Betroffenen sofortigen Schutz benötigen, die alleinige Verantwortung übernehmen. Da den Gemeinden aber in Sachen Anschlusslösungen eine wichtige Funktion zukommt, müssten sie in einer zweiten Phase des Aufenthalts, wenn auf Anschlusslösungen gewartet werden muss, für die Kosten allein aufkommen.

Insgesamt ergibt sich folgender gesetzgeberischer Anpassungsbedarf:

- Klarere Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden, wonach der Kanton nach OHG und Istanbul-Konvention (BBI 2017, 227 ff.) mehr Verantwortung beim Frauenhaus und beim Schlupfhuus übernimmt, gleichwohl das Kindesschutzrecht und die diesbezügliche Verantwortung der Gemeinden beachtet.
- Damit einher geht die Angleichung inner- und ausserkantonaler Frauenhaus-Aufenthalte sowie eine deutliche Vereinfachung des Finanzierungsmodells für das St.Galler Frauenhaus. Unverändert sollen innerkantonale Aufenthalte einfach, also direkt mit dem im Kanton zuständigen Amt für Soziales gebündelt (und nicht im Einzelfall) abgerechnet werden¹³. Eine indirekte Finanzierung über die Stiftung Opferhilfe fällt auch ausser Betracht, da sich der administrative Aufwand erhöhen würde und sodann mit den Kantonen Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden ein neuer Kostenteiler für die Stiftung erarbeitet werden müsste.
- Angleichung der Erwartungen an die gemeinnützigen Trägerschaften der Einrichtungen bzw. die staatliche Verantwortung gemäss der Istanbul-Konvention umsetzen, namentlich Verzicht auf den Eigenfinanzierungsanteil der Stiftung Frauenhaus. Es handelt sich demgemäss um eine öffentliche Aufgabe, die an eine private Trägerschaft übertragen wird.
- Schliessung der Lücke in der fachlichen Aufsicht über das Frauenhaus (vgl. Motion 42.13.04 «Aufsicht über das Frauenhaus»).

¹³ Das bisherige Umsetzungsmodell sieht vor, dass im laufenden Betriebsjahr Akontozahlungen bis zu 80 Prozent des budgetierten und mutmasslich anrechenbaren Nettoaufwandes an das Frauenhaus geleistet werden und nach Abschluss des Betriebsjahres eine Schlussabrechnung unter Nachachtung der Aufenthaltstage von St.Gallerinnen erfolgt.



- Einheitliche Festlegung der Tagesansätze für ausserkantonale Nutzerinnen des Frauenhauses, die auch die Bereitstellungskosten und -risiken berücksichtigen.
- Administrative Vereinfachungen zur Sicherstellung der Niederschwelligkeit des Angebots. Dies insbesondere durch Aufgaben- und Kompetenzklärungen zwischen Frauenhaus und Opferhilfe und der Entlastungen des Schlupfhuus' bei Selbsteinweisungen.

Auf operativer Ebene ergibt sich des Weiteren folgender Klärungsbedarf:

- Bessere Positionierung und Verbreiterung des Leistungsspektrums des Schlupfhuus' um die Wirtschaftlichkeit des Betriebs zu erhöhen.
- Prüfung, ob eine strategische Bündelung der drei Einrichtungen im Bereich Opferhilfe möglich ist (Zusammenschluss der Trägerschaften Opferhilfe, Frauenhaus, Kinderschutzzentrum). Diesbezüglich wurden bereits im Jahr 2016 Arbeiten zwischen den drei Stiftungen unter Begleitung des Kantons gestartet, die im zweiten Halbjahr 2017 intensiviert werden.

Des Weiteren stellt sich die operative Frage, ob die vor- und nachgelagerten Angebote ausreichend sind, um die Inanspruchnahme des Soforthilfe-Angebots auf das notwendige Minimum beschränken zu können. Im Bereich der Kinder- und Jugendeinrichtungen gibt die periodische Bedarfsanalyse und Angebotsplanung des Kantons Aufschluss über Handlungsfelder, gerade auch bei den Angeboten für dauerhafte Platzierungen von Kindern und Jugendlichen¹⁴. Zudem ist bei gewaltbetroffenen Frauen die ambulante Beratung zentral, welche die Opferhilfe wahrnimmt. Zuweilen fehlen aber auch schlicht Wohnungen, die vorübergehend Unterkunft bieten, bis eine dauerhafte Wohnlösung gefunden ist. Auch wird verschiedentlich das Potential von stationären Mutter-Kind-Angeboten erwähnt. Im Kanton St.Gallen existiert aktuell ein solches Angebot in Degersheim.

4.5 Künftige Finanzierung

4.5.1 Neues Finanzierungsmodell Frauenhaus

Neu sollen Frauenhaus-Aufenthalte, ob inner- oder ausserkantonale, vollständig nach OHG und damit vom Kanton finanziert werden. Aufnahme finden ohnehin nur Frauen und ihre Kinder, falls Soforthilfe nach OHG benötigt wird. Bei der überwiegenden Anzahl der Aufenthalte bleibt es Soforthilfe bis zum Austritt. Theoretisch möglich wäre auch ein Aufenthalt im Sinn der längerfristigen Hilfe nach OHG, was aktuell kaum je der Fall ist. Des Weiteren sind aber auch inskünftig in wenigen Fällen noch fortgesetzte Aufenthalte ohne Soforthilfeanspruch möglich (also keine akute und instabile Situation mehr). Bei den fortgesetzten Aufenthalten ist noch keine Anschlusslösung gefunden oder der Bezug einer Wohnung ist noch nicht möglich. Für letztere Aufenthalte wäre mit dem vorliegenden Nachtrag inskünftig die Herkunftsgemeinde integral für die Finanzierung zuständig. Der Kanton hat dabei die Betreuungskosten (stationäre Sozialhilfe) und die individuellen Kosten (Eigenleistung oder bei Bedarf finanzielle Sozialhilfe) festzulegen. Nur so ist gewährleistet, dass gewaltbetroffene Frauen gleich belastet und behandelt werden. Zudem besteht der notwendige Anreiz für die betreffende Gemeinde, Betroffene im Sinn des SHG bei der Suche nach einer Anschlusslösung zu unterstützen.

¹⁴ Planungsbericht für die Jahre 2016 bis 2020, abrufbar unter: www.soziales.sg.ch → Kinder und Jugendliche → Sozialpädagogische Einrichtungen → stationäre Kinder- und Jugendhilfe.

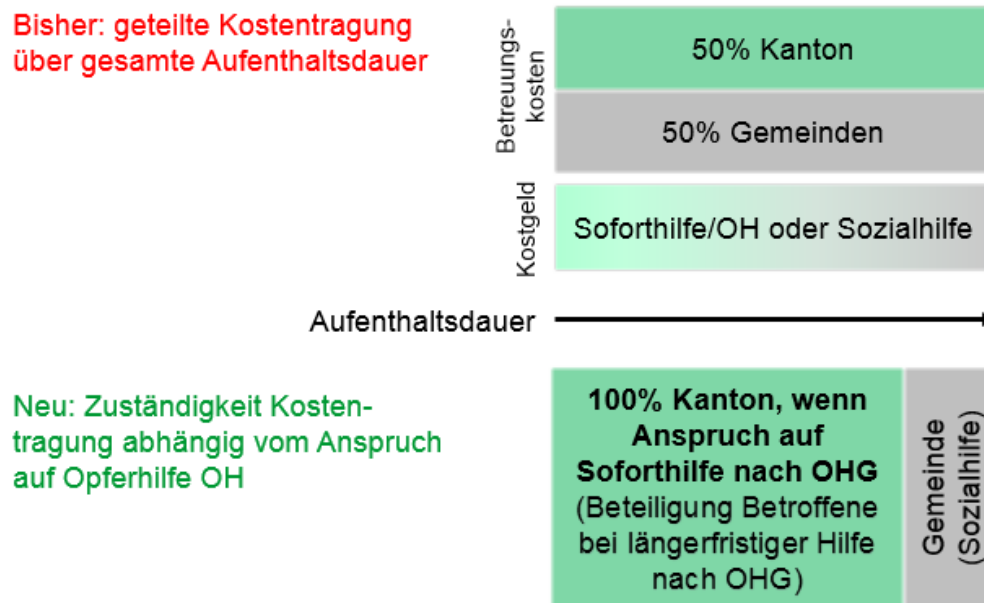


Abbildung 4: Vereinfachtes Finanzierungsschema Frauenhaus bisher und neu

Inskünftig soll, um die indirekten bzw. administrativen Aufwendungen zu reduzieren, ein Aufenthalt einer St.Gallerin bis zu zehn Tagen ohne Vier-Augen-Prinzip, d.h. ohne eine Gesuchbeurteilung durch die Beratungsstelle Opferhilfe, möglich sein. Bislang musste das Frauenhaus auch für kurze Aufenthalte stets ein Gesuch an die Opferhilfe stellen, das dort einer Prüfung, teilweise nachträglich, unterzogen werden musste. Damit müsste das Frauenhaus für rund ein Viertel der Frauen und Kinder bzw. der Aufenthalte kein spezielles Gesuch mehr bei der Opferhilfe stellen (Vereinfachung für sogenannte Kurzaufenthalte bis 10 Tage). Eine Vereinfachung ist gerechtfertigt, da das Frauenhaus schon heute über fundierte Kenntnisse des OHG verfügen muss und standardisierte und anerkannte Instrumente anwendet, um Gefährdungen und damit den Soforthilfebedarf einzuschätzen. Zudem übernimmt der Kanton künftig die fachliche Aufsicht und kann sicherstellen, dass Aufnahmen und fachliche Weiterweisungen fachlich korrekt und fundiert erfolgen. Ist absehbar, dass ein Aufenthalt länger dauert, erfolgt unverändert eine Zweitprüfung, ob die OHG-Kriterien erfüllt sind, durch die Opferhilfe. Bei Aufenthalten von Frauen aus anderen Kantonen richtet sich das Verfahren nach den dortigen Gepflogenheiten (zumeist Klärung mit den dortigen Opferhilfe-Stellen).

Der Eigenfinanzierungsanteil der Trägerschaft entfällt. Unverändert aber legt der Kanton die anrechenbaren Kosten fest. Damit ist gewährleistet, dass die öffentliche Hand nur Kosten übernehmen muss, die für die Leistungserbringung unabdingbar sind.

4.5.2 Neues Finanzierungsmodell Schlupfhaus

Das bestehende Modell (vgl. Abschnitt 5) wird im Grundsatz fortgeführt, sofern für das Kind oder die Jugendliche bzw. den Jugendlichen ohnehin bereits kindesschutzrechtliche Massnahmen greifen oder der Aufenthalt durch behördliche Aktivitäten (kommunale Beratungsstellen, KESB und/oder Beistandspersonen) initiiert wurde. Sodann tragen die Herkunftsgemeinden wie bei den anderen Kinder- und Jugendeinrichtungen zwei Drittel der Aufenthaltskosten. Nur auf diese Weise kann sichergestellt werden, dass wirklich nur jene Kinder und Jugendlichen dem Schlupfhaus zugewiesen werden, bei denen nicht direkt eine dauerhafte Lösung erwirkt werden kann. Letzteres ist mit Blick auf den Kinderschutz und Traumatisierungsgefahren einer vorübergehenden Unterbringung stets vorzuziehen.



Hingegen soll der Kanton bei Selbsteinweisungen von Kindern und Jugendlichen (erfahrungsgemäss bis zu 25 Prozent der Eintritte) für höchstens zehn Aufenthaltstage die vollen Kosten übernehmen. In diesen Fällen benötigen das Schlupfhuus und die KESB Zeit, die Situation und den Handlungsbedarf abzuklären. Dies entspricht auch der aktuell gültigen Absprache zwischen der St.Gallischen Konferenz der Sozialhilfe (KOS), der KESB und dem Schlupfhuus. Auch mit Blick auf Erfahrungen im Erwachsenenschutz (v.a. fürsorgliche Unterbringungen in psychiatrischen Einrichtungen) reichen zehn Tage aus, um die Abklärungen zu tätigen, ob formell ein Kinderschutzverfahren einzuleiten ist oder ob es darum geht, die Familie zu stabilisieren und eine Rückkehr in die vormalige Lebenssituation ohne Zutun der KESB zu erwirken.

4.6 Fazit

Mit Blick auf das OHG und die Istanbul-Konvention besteht grosser Handlungsbedarf bei der Finanzierung des St.Galler Frauenhauses. Diesem ist mit dem vorliegenden Nachtrag zu begegnen. Gleichzeitig wird die Gelegenheit genutzt, die Finanzierung bei Selbsteinweisungen ins St.Galler Schlupfhuus zu vereinfachen. Demgegenüber bleibt zu respektieren, dass mit dem Kinderschutzrecht beim Schlupfhuus die Anlage komplexer bleibt bzw. mit vorliegendem Nachtrag zum SHG weniger starke Vereinfachungen erwirkt werden können als beim Frauenhaus.

Der Handlungsbedarf beim Schlupfhuus ist dafür auf operativer Ebene grösser als beim Frauenhaus. Namentlich die Frage nach dem künftigen Leistungsspektrum, die Positionierung des Schlupfhuus', drängt, da der aktuelle Betrieb mit ausschliesslich Notfallplätzen für 6- bis 18-Jährige kaum wirtschaftlich zufriedenstellend zu führen ist. Der vorliegende Nachtrag lässt Handlungsfreiraum, das Schlupfhuus hinsichtlich seiner Aufgaben zu ergänzen oder es allenfalls anderweitig anzugliedern (z.B. an eine bestehende stationäre Kinder- und Jugendeinrichtung). Deshalb können die diesbezüglichen Arbeiten parallel vorangetrieben werden, was im Sinn der Stiftung Ostschweizer Kinderspital und des Kantons ist.

Auch wäre es im Interesse des Kantons, die strategische Steuerung der Leistungen nach OHG zu vereinfachen. Eine Bündelung der aktuell durch drei Stiftungen getragenen stationären und ambulanten Angebote mit komplexen organisatorischen Abhängigkeiten wäre aus Gründen der Kohärenz, der Effektivität wie auch der Effizienz erstrebenswert. Dass dieser Prozess aufgrund der sehr unterschiedlichen Entstehungsgeschichten der Angebote mehr Zeit benötigt, als im Rahmen dieses Nachtrags besteht, ist nachvollziehbar. Der vorliegende Nachtrag lässt jedoch organisatorischen Spielraum offen.



5 Dauerhafte Unterbringung von Minderjährigen

Um Kindswohlgefährdungen nachhaltig zu begegnen, reicht in gewissen Fällen eine kurzfristige Unterbringung im Sinn einer Krisenintervention nicht aus. Im zivilrechtlichen Kinderschutz ist die dauerhafte Fremdunterbringung als ultima ratio zu betrachten. Entsprechend komplex gestaltet sich auch der Platzierungsprozess.

Prozessschritte / Klärungen	Wer?
<p><i>Feststellung der Kindswohlgefährdung:</i> Welche Massnahme ist geeignet und notwendig, der Gefährdung zu begegnen?</p>	
<p><i>Indikationsstellung für eine Unterbringung:</i> Welche Ziele werden damit verfolgt? Kurzfristige Platzierung? Langfristige Platzierung? Ist die Platzierung in eine Kinder- und Jugendeinrichtung oder in eine Pflegefamilie sinnvoll?</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Eltern (gesetzliche Vertretung) – KESB mit weitere Beteiligten im Rahmen der Abklärung – Beistandsperson – Sozialberatungs- oder Fachstellen im Rahmen der freiwilligen Erziehungs- oder Familienberatung
<p><i>Eignung des konkreten Unterbringungsortes:</i> Bei Pflegefamilien: Braucht es eine professionelle Begleitung der Pflegefamilie?</p>	
<p><i>Entscheid Unterbringung:</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> – Eltern oder Vormundin bzw. Vormund (gesetzliche Vertretung) – KESB, wenn Eltern Befugnis (Aufenthaltsbestimmungsrecht) entzogen wurde
<p><i>Regelung des Betreuungsverhältnisses:</i> Ziele und Umfang der Betreuung, Ziel und Umfang einer Begleitung (bei Pflegefamilien), Kontaktregelungen, Kosten der Betreuung (bei Pflegefamilien), Verpflegung und Unterkunft (Leistungsabgeltung bzw. Entschädigung der Einrichtung bzw. der Pflegefamilie) sowie Nebenkosten (Kleider usw.).</p>	<p>Pflegefamilie oder Kinder- und Jugendeinrichtung, zusammen mit:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Eltern (gesetzliche Vertretung), mit allfälliger Unterstützung der Beistandsperson oder – KESB oder eingesetzte Beistandsperson, falls dieser entsprechende Aufgaben übertragen sind
<p><i>Klärung der Finanzierungszuständigkeit:</i> Kostenübernahmegarantie gegenüber Einrichtung oder Pflegefamilie.</p>	Sozialamt

Die Finanzierungsgrundsätze und -zuständigkeiten unterscheiden sich je nach Unterbringungsort.

5.1 Bestehendes Angebot und rechtliche Grundlagen

Der familiäre Rahmen unterscheidet sich grundsätzlich von institutionellen Platzierungen. In der Wirkung für das Kind oder die Jugendliche bzw. den Jugendlichen und für die Herkunftsfamilie sind dabei insbesondere folgende Aspekte zu berücksichtigen:

- Kontaktpflege mit Herkunftsfamilie sowie mögliche Konkurrenzproblematik und Loyalitätsfragen;
- Bindungsbedürfnisse des Kindes (häufig auch nach Alter des Kindes) und Beziehungsangebot sowie Anzahl Bezugspersonen;
- soziales Umfeld der Herkunftsfamilie und des Platzierungsortes;
- Einfluss von Gleichaltrigen;
- Stigmatisierung des Kindes;
- vorgesehene Dauer der Platzierung bzw. Perspektiven für eine Rückkehr;
- Tragfähigkeit der Betreuung.



Insgesamt wird der Pflegefamilie als Betreuungsform ein höheres Potential zugeschrieben, da sie besser auf die individuellen Bedürfnisse eines Kindes abgestimmt ist. Jedoch sind die Risiken bei einem Scheitern wegen eines neuerlichen Beziehungsabbruchs höher als bei einer Heimplatzierung¹⁵. Deshalb sind auch Re-Traumatisierungsrisiken bei Platzierungsentscheiden zu berücksichtigen.

Bei familiären, aber auch bei institutionellen Betreuungsformen gibt es vielfältige Varianten. Es gibt Kinder- und Jugendeinrichtungen, die mit wenigen Plätzen familienähnlich sind. Etliche Pflegefamilien lassen sich professionell begleiten, damit die Tragfähigkeit erhöht werden kann und die Risiken des Scheiterns gesenkt werden können. Unabhängig von der konkreten Ausgestaltung sieht das Bundesrecht eine Bewilligungspflicht für sämtliche Personen vor, die Kinder ausserhalb des Elternhauses aufnehmen (Art. 316 ZGB). Das Bundesrecht unterscheidet in der daran anknüpfenden eidgenössischen Pflegekinderverordnung (SR 211.222.238; abgekürzt PAVO) zwischen Familien- (Art. 4 PAVO) und Heimpflege (Art. 13 PAVO). Das kantonale Recht regelt im Übrigen die Zuständigkeit für Bewilligung und Aufsicht sowie allfällige ergänzende und konkretisierende Vorgaben. Als kantonale Behörde ist das Amt für Soziales für die Bewilligung von und die Aufsicht über Pflegefamilien und Kinder- und Jugendeinrichtungen zuständig. Es klärt und sichert unabhängig vom Einzelfall die Eignung der Platzierungsorte.

5.1.1 Pflegefamilien

Im Kanton St.Gallen betreuten Ende des Jahres 2016 264 Pflegefamilien insgesamt 331 Kinder. Die Kinder stammen nicht durchwegs aus dem Kanton St.Gallen. Im Pflegefamilienbereich sind interkantonale Platzierungen so häufig wie im institutionellen Rahmen, da häufig primär die Passung von Pflegefamilie und Kind im Vordergrund steht.

36 Prozent der Pflegefamilienverhältnisse bestehen mit Verwandten. 42 Prozent der Pflegeverhältnisse werden durch eine Organisation, die Dienstleistungen in Familienpflege anbietet (nachfolgend DAF), professionell begleitet (ehemals Familienplatzierungsorganisationen [FPO])¹⁶. Die meisten dieser Organisationen sind aufgrund eines Bedürfnisses der damaligen Vormundschaftsbehörden in den 1990er-Jahren entstanden. Die DAF stellen insbesondere Pflegeplätze für Notfallplatzierungen und Kriseninterventionen zur Verfügung. Sie begleiten und unterstützen die Pflegefamilie während des gesamten Aufenthalts des Kindes zu Fragestellungen wie z.B. erzieherische Aspekte, Integration des Kindes in die Familie, Kontakt mit therapeutischen und schulischen Fachpersonen, Rollenverständnis als Pflegeeltern, Umgang mit dem Herkunftssystem. Häufig werden die Kriseninterventionen in langfristige Pflegeverhältnisse umgewandelt. Je nach Auftrag der zuweisenden Behörde arbeiten die DAF auch direkt mit den Kindern (z.B. Biografiearbeit, Zukunftsplanung) und/oder mit dem Herkunftssystem der Kinder (z.B. begleitete Besuche, Kontaktpflege).

Das Amt für Soziales als zuständige Behörde für die Bewilligung der Pflegefamilie prüft die Eignung von künftigen Pflegeeltern in der Regel vorab. Neben den zahlreichen Pflegefamilien, die bereits Minderjährige aufgenommen haben, gibt es dadurch eine bestimmte Anzahl Pflegeeltern, die für eine Aufnahme grundsätzlich geeignet sind. Für zuweisende Behörden, welche die Eignung des Pflegeplatzes individuell für das Kind prüfen, steht somit ein möglichst breites Angebot zur Verfügung (sogenannter Pflegeeltern-Pool). Um trotz abnehmender Bereitschaft bzw. Möglichkeit, Pflegekinder aufzunehmen, das wichtige private Angebot von Pflegeeltern zu fördern, führt das Amt für Soziales auch Informationsveranstaltungen für interessierte Paare durch. Auch bietet das Amt für Soziales Schulungen für Pflegeeltern an und unterstützt deren Vernetzung wie auch den Kontakt zwischen den Pflegekindern.

¹⁵ S. Blülle, Kinder und Jugendliche platzieren, in: Integras (Hrsg.), Leitfaden Fremdplatzierung, Zürich 2013.

¹⁶ Vgl. Angaben aus Jahresherhebung Pflegefamilien, Amt für Soziales, www.soziales.sg.ch → Familie → Pflegefamilien, April 2017.



Pflegefamilien sind geeignet für die Aufnahme eines Kindes und erhalten die Bewilligung, wenn sie und allfällige weitere Personen im Haushalt nach Persönlichkeit, Gesundheit und erzieherischer Eignung sowie nach den Wohnverhältnissen für gute Pflege, Erziehung und Ausbildung des Kindes Gewähr bieten und das Wohl anderer in der Pflegefamilie lebender Kinder nicht gefährdet wird. Die kantonale Pflegekinderverordnung (sGS 912.3; abgekürzt PKV) konkretisiert diese Vorgaben des Bundesrates insoweit, als es voraussetzt, dass die gesuchstellenden Personen:

- nicht wegen einer Straftat verurteilt wurden, die aufgrund der Schwere oder Art die Eignung zur Aufnahme Minderjähriger in Frage stellt;
- in gesicherten wirtschaftlichen Verhältnissen leben, d.h. dass sie nicht aus finanziellen Gründen zur Aufnahme von Pflegekindern angewiesen sind.

5.1.2 Kinder- und Jugendheime

Im Kanton St.Gallen werden insgesamt 14 Angebote (einschliesslich Schlupfhuus) mit über 280 Plätzen im Rahmen der Heimpflege betrieben. Mit Ausnahme von drei öffentlichen Einrichtungen werden alle Einrichtungen privatrechtlich (insbesondere in Form von Einzelunternehmen, Vereinen oder Stiftungen) geführt. Mit den Leistungsangeboten werden verschiedene Zielgruppen bzw. Bedürfnisse abgedeckt:

- Kleinkinderbetreuung ab Geburt (null bis sechs Jahre);
- Wohnangebot für schulpflichtige Kinder und Jugendliche ab sechs Jahren;
- Wohngruppen mit Familienanschluss (sogenannte heilpädagogische Grossfamilien);
- Erziehungseinrichtung für Jugendliche ab zwölf Jahren (offene Gruppen), auch zum Vollzug von jugendstrafrechtlichen Massnahmen;
- begleitetes oder betreutes Wohnen, Wohnexternat ab ungefähr 17 Jahren;
- Erziehungseinrichtung für Jugendliche ab 15 Jahren (geschlossene Gruppen), auch zum Vollzug von jugendstrafrechtlichen Massnahmen;
- spezielle Fördereinrichtungen (Sportnachwuchs);
- Unterkunft für unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMA) (100 Plätze);
- Notunterkunft für Kinder und Jugendliche (8 Plätze).

Die bundesrechtlich verankerte Bewilligungspflicht dieser Angebote wird in der kantonalen Verordnung über Kinder- und Jugendheime (sGS 912.4; abgekürzt KJV) konkretisiert. Das Amt für Soziales erteilt demnach die Bewilligung, wenn die Einrichtung die bundesrechtlichen Voraussetzungen dafür erfüllt und darüber hinaus die interne Aufsicht sichergestellt ist sowie konzeptionelle Grundlagen bestehen, die das Wohl der betreuten Minderjährigen gewährleistet und Massnahmen zur Qualitätssicherung vorgesehen sind. In diesem Rahmen übt das kantonale Amt sodann die Aufsicht aus. Regulierend wirkt zudem die IVSE, also interkantonales Recht. Sie ermöglicht, sofern die St.Galler Einrichtungen formell der IVSE unterstellt sind (sogenannte Beitragsanerkennung), auch Kinder und Jugendliche aus anderen Kantonen aufzunehmen. Die IVSE enthält auch verschiedene Vorgaben zur Qualität, insbesondere zum Personal sowie zur Wirtschaftlichkeit.

Ende des Jahres 2014 stammten 28 Prozent der Kinder und Jugendlichen, die in St.Galler Einrichtungen platziert waren, aus anderen Kantonen¹⁷. Demgegenüber waren im selben Zeitpunkt 33 Prozent der in Einrichtungen platzierten Kinder und Jugendlichen aus dem Kanton St.Gallen in einer Einrichtung ausserhalb des Kantons untergebracht. Die Zahl der ausserkantonale platzierten St.Gallerinnen und St.Galler ist leicht grösser als der Kinder und Jugendlichen aus anderen Kantonen, die in St.Galler Einrichtungen betreut werden. Im Jahr 2015 wurden lediglich 58 Prozent aller Betreuungstage von Kindern und Jugendlichen aus dem Kanton St.Gallen für Aufenthalte

¹⁷ Bericht der Hochschule Luzern «Kinder- und Jugendhilfe: Dauerbetreuung von Kindern und Jugendlichen aus dem Kanton St.Gallen in Einrichtungen oder Pflegefamilien. Bedarfsanalyse für die Angebotsentwicklung im Planungszeitraum 2016 bis 2020» vom 13. November 2015, abrufbar unter www.soziales.sg.ch → Kinder und Jugendliche → Sozialpädagogische Einrichtungen → stationäre Kinder- und Jugendhilfe.

innerhalb des Kantons abgerechnet. Das stationäre Betreuungsangebot anderer Kantone ist deshalb und aufgrund der recht hohen Spezialisierung der Einrichtungen generell für den Kanton St.Gallen von hoher Bedeutung. Aber auch das Einzugsgebiet der St.Galler Einrichtungen ist beachtlich. Wird über die Finanzierung des Angebots beraten, ist demgemäss zu beachten, dass nicht primär das St.Galler Angebot finanziert wird, sondern die Aufenthalte von St.Galler Kindern und Jugendlichen, da das Herkunftsprinzip und nicht das Standortprinzip gilt.

5.2 Aktuelle Finanzierung der Aufenthalte

Die Kosten der öffentlichen Hand für die Unterbringung von St.Galler Kindern in inner- und ausserkantonalen Pflegefamilien (Gemeinden zu 100 Prozent) sowie in inner- und ausserkantonalen Kinder- und Jugendeinrichtungen (Gemeinden 2/3; Kanton 1/3 und 100 Prozent Defizit) betragen über die Jahre betrachtet durchschnittlich rund 19 Mio. Franken. Über den ganzen Kanton sind die Kosten für Kinder- und Jugendheimaufenthalte recht stabil. Bei Kosten für Aufenthalte in Pflegefamilien ist eine Zunahme feststellbar, die auf die gestiegene Zahl der Pflegeverhältnisse zurückzuführen ist.

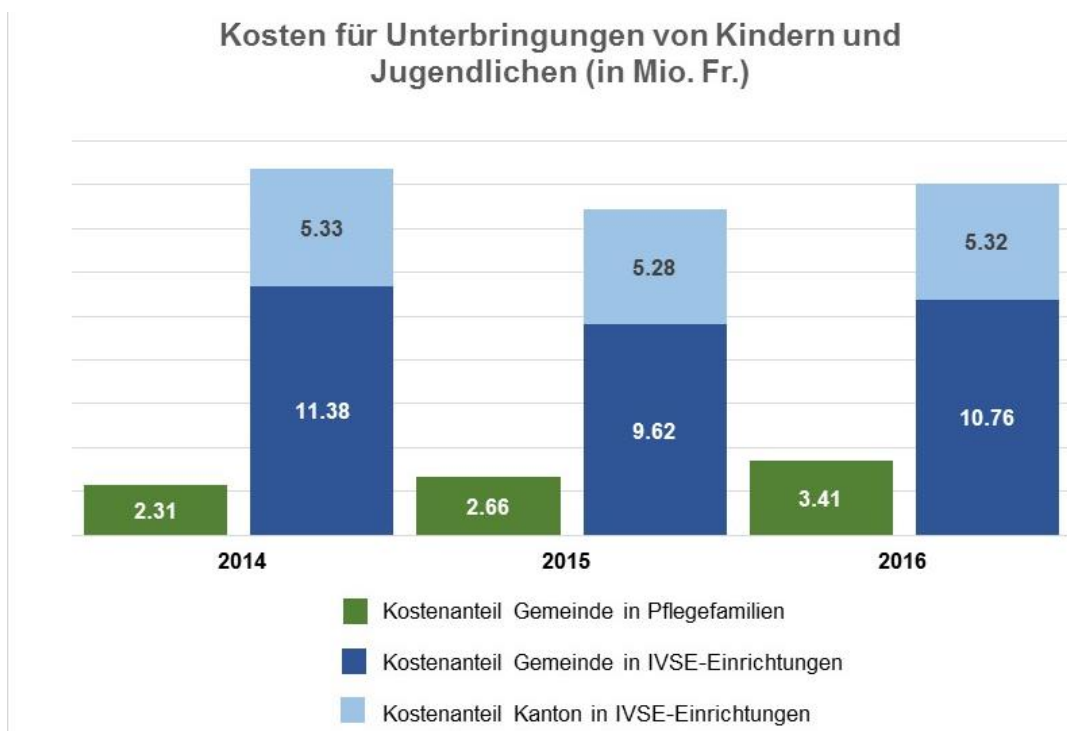


Abbildung 5: Kosten für Kinder- und Jugendheimaufenthalte

5.2.1 Kinder- und Jugendheime ohne Beitragsanerkennung bzw. IVSE-Unterstellung und Pflegefamilien

Für die Finanzierung von Aufenthalten in Pflegefamilien oder Kinder- und Jugendheimen, die nicht nach der IVSE (sGS 381.31) abgegolten werden, bestehen keine spezialgesetzlichen Regelungen. Entsprechend richtet sich die Finanzierung weitgehend nach der vertraglichen Vereinbarung zwischen Pflegefamilie bzw. Institution einerseits und den Eltern als gesetzlicher Vertretung bzw. der KESB oder Beistandsperson andererseits. Das Bundeszivilrecht bestimmt in Art. 276 ZGB, dass die Unterhaltspflichtigen insbesondere die Kosten von Betreuung, Erziehung, Ausbildung und Kinderschutzmassnahmen zu tragen haben. Gleichzeitig verweist Art. 293 ZGB auf das öffentliche Recht, das unter Vorbehalt der Unterstützungspflicht der Verwandten bestimmt, wer die Kosten des Unterhalts zu tragen hat, wenn weder die Eltern noch das Kind sie bestreiten können. Das kantonale Recht hält in diesem Zusammenhang lediglich fest, dass die Kosten für



Unterbringungen von Minderjährigen nach Art. 310 ZGB nach den Vorschriften des SHG zu tragen sind (Art. 58 EG-ZGB). Das bedeutet, dass die Kosten bei mangelnder Leistungsfähigkeit der Eltern als finanzielle Sozialhilfe von den politischen Gemeinden getragen werden. Der Kanton trägt unmittelbar keine Kosten für Platzierungen in Pflegefamilien und nicht IVSE-unterstellten Einrichtungen. Überdurchschnittliche Belastungen der Gemeinden bei Unterbringung in Pflegefamilien werden vom Kanton jedoch nachträglich zu 60 Prozent im Rahmen des soziodemographischen Sonderlastenausgleichs ausgeglichen (Art. 17c Abs. 1 Bst. b des Finanzausgleichsgesetzes [sGS 813.1]).

Pflegeeltern haben nach Art. 294 ZGB Anspruch auf ein angemessenes Pflegegeld, sofern nichts Abweichendes vereinbart ist oder sich eindeutig aus den Umständen ergibt. Das Departement des Innern hat Pflegegeld-Richtlinien erlassen, die der Konkretisierung und Orientierung zur Geltendmachung dieses Anspruchs dienen¹⁸. Die Kompetenz für den Erlass entsprechender Richtlinien ergibt sich aus Art. 16 PKV. In den aktuell gültigen Pflegegeld-Richtlinien werden folgende Kosten berücksichtigt:

- direkte Kinderkosten;
- Nebenkosten;
- Kosten der Betreuung durch die Pflegeeltern.

Noch nicht berücksichtigt sind die Kosten der Begleitung durch die DAF.

Im Jahr 2016 wurde mit einer Umfrage bei den Pflegeeltern im Kanton St.Gallen festgestellt, dass die Streuung bei den Pflegegeldern sehr gross ist. Die in den Pflegegeld-Richtlinien empfohlenen Tagessätze liegen, abhängig vom Alter des Pflegekindes, zwischen Fr. 57.– bis Fr. 60.–. Rund 60 Prozent der Pflegeeltern, die sich an der Umfrage beteiligten, erhalten höhere Tagesansätze als in den Richtlinien empfohlen. Der durchschnittliche Tagesansatz für Kriseninterventionen beträgt Fr. 106.– und für langfristige Unterbringungen Fr. 67.–. Die Höhe des Pflegegeldes hängt aber auch vom Pflegefamilientyp ab. Pflegefamilien, die durch eine DAF begleitet werden, erhalten für einen Dauerpflegeplatz durchschnittlich Fr. 80.–, dicht gefolgt von Familien ohne Begleitung mit einem durchschnittlichen Tagesansatz von Fr. 77.–. Pflegefamilien, die ein verwandtes Kind betreuen, erhalten mit Fr. 37.– je Tag deutlich tiefere Pflegegelder. Verwandte, die gänzlich auf ein Pflegegeld verzichten, sind in diesem Durchschnittswert nicht mitberechnet.

Wenn ein Kind fremdplatziert wird und die Gemeinde anstelle der Eltern die Kosten für den Unterhalt trägt, geht der Unterhaltsanspruch (Alimente, Kinderzulagen, Leistungen der Sozialversicherungen) mit allen Rechten auf das Gemeinwesen über (Art. 289 Abs. 2 ZGB), insbesondere auch das Klagerecht nach Art. 279 ZGB. Vor diesem Hintergrund wird in der Regel für die Elternbeiträge an die Kosten der Unterbringung eine Vereinbarung mit den unterhaltspflichtigen Eltern angestrebt. Gegenstand der Vereinbarung ist der Beitrag an die Kosten der Unterbringung, für welche die Gemeinde subsidiäre Kostenübernahmegarantie geleistet hat (sog. Elternbeitrag). Verfügungskompetenz haben die politischen Gemeinden in diesem Bereich nicht. Kommt keine Vereinbarung zustande, muss der Beitrag im Rahmen einer Unterhaltsklage zivilrechtlich geltend gemacht werden. Eltern werden durch eine einvernehmliche Platzierung in ein Kinder- oder Jugendheim oder eine Pflegefamilie stärker belastet als bei einer jugendstrafrechtlichen Platzierung oder einer zivilrechtlich oder sonderpädagogisch angeordneten Unterbringung.

Wenn das Aufenthaltsbestimmungsrecht nicht entzogen ist, haben die Eltern des Kindes (ggf. mit Unterstützung der dafür eingesetzten Beistandsperson) die Betreuung und Entschädigung mit den Pflegeeltern zu vereinbaren. Die Sozialhilfebehörde, die den Anspruch prüft, kann über die

¹⁸ Pflegegeld-Richtlinien des Kantons St.Gallen zur Bemessung von Pflegegeldern für Kinder und Jugendliche in privaten Pflegefamilien, Departement des Innern, 1. Januar 2010; abrufbar unter www.soziales.sg.ch → Familie → Pflegefamilien → Informationen für Pflegefamilien.

Eltern Einfluss auf die Kosten nehmen, wenn die Platzierung nicht angeordnet ist, d.h. wenn die sorgeberechtigten Eltern einverstanden sind (sogenannte einvernehmliche Platzierungen). Platzierungen, die ohne Einbezug staatlicher Stellen erfolgen, sind in der Praxis selten bzw. kommen kaum vor.

Die Finanzierung wird daher in der Praxis sehr unterschiedlich geregelt und abgewickelt. Das führt einerseits zu unterschiedlicher Bemessung der Höhe des Pflegegeldes im Rahmen des Betreuungsvertrags und andererseits zu abweichender Belastung der unterhaltspflichtigen Eltern – je nachdem, ob eine Platzierung mit deren Einverständnis erfolgt oder angeordnet wird und welche Betreuungsform gewählt wird.

5.2.2 Beitragsberechtigte bzw. IVSE-unterstellte Kinder- und Jugendheime

Im Unterschied zu Aufenthalten in Pflegefamilien, deren Finanzierung immer individuell im konkreten Einzelfall zu regeln ist, erfolgt die Leistungsabgeltung an Kinder- und Jugendheime, die der IVSE unterstellt sind, nach den entsprechenden Vorgaben. Nach Art. 41 SHG werden Aufenthalte von Kindern und Jugendlichen aus dem Kanton St.Gallen einerseits ausserhalb des Kantons, andererseits auch innerkantonal nach den gleichen Grundsätzen finanziert.

Für den Umfang der Leistungsabgeltung ist der anrechenbare Nettoaufwand der Einrichtung abzüglich allfälliger Bundesbeiträge massgeblich (Art. 20 IVSE). Damit Bundesbeiträge für die Einrichtungen geltend gemacht werden können, ist der Kanton nach dem Bundesgesetz über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug (SR 341; abgekürzt LSMG) und der dazugehörigen Verordnung (SR 341.1; abgekürzt LSMV) verpflichtet, im Rahmen einer Heimplanung alle vier Jahre den Bedarf für seine Justizheime nachzuweisen. Der anrechenbare Nettoaufwand wird den Einrichtungen von den Kostenträgern leistungsabhängig, d.h. nach Anzahl effektiver Aufenthaltstage je Kind oder Jugendlicher bzw. Jugendlichem abgegolten.

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 Aufenthalten in Pflegefamilien werden die Eltern somit aufgrund der IVSE bei der Aufenthaltsfinanzierung in Kinder- und Jugendheimen weniger belastet. Die Kosten, die den Beitrag für Unterkunft und Verpflegung übersteigen, werden von der öffentlichen Hand als Subventionsleistungen getragen (Gemeindeanteil nach Art. 43 Abs. 1 Bst. a SHG und Kantonsanteil nach Art. 43 Abs. 2 SHG).

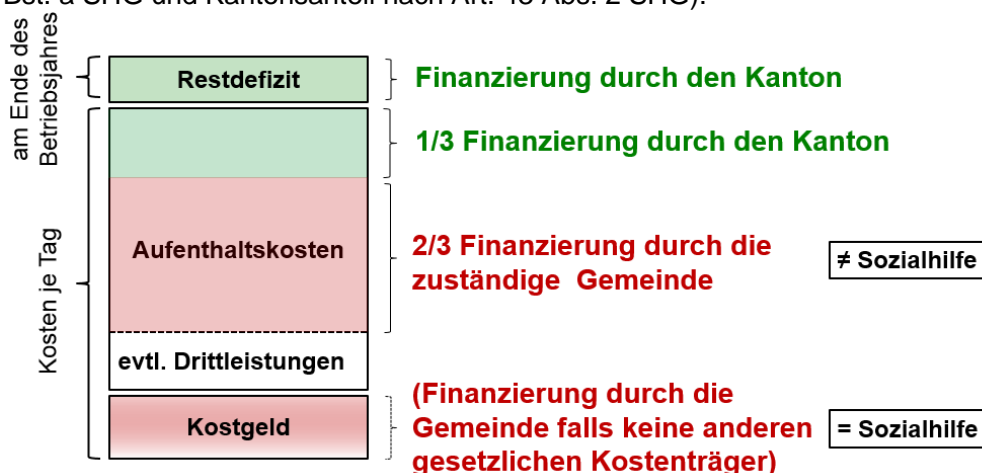


Abbildung 6: Kostenträger Kinder- und Jugendheimaufenthalte



5.2.3 Exkurs: Finanzierung der Beschulung von untergebrachten Kindern

Das Kind hat persönlich einen grundrechtlichen Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht (Art. 19 und 62 der Bundesverfassung [SR 101; abgekürzt BV]). Aus diesem Anspruch des Kindes leitet sich das Aufenthaltsprinzip ab, das auch im kantonalen Recht verankert ist. Die Schülerin oder der Schüler hat demnach die öffentliche Schule am Ort zu besuchen, wo sie oder er sich aufhält (Art. 52 des Volksschulgesetzes [sGS 213.1, abgekürzt VSG]). Die Schulgemeinde, in der sich das Kind aufhält (Aufenthaltsprinzip), hat den unentgeltlichen Schulbesuch zu gewährleisten. Die Grundsätze über den sogenannten schulrechtlichen Aufenthalt sollen sicherstellen, dass das Kind nicht aufgrund seiner zivil- bzw. niederlassungsrechtlichen Situation an der Wahrnehmung seines grundrechtlichen Anspruchs auf angemessene Grundschulung behindert wird. Der schulrechtliche Aufenthalt ist demzufolge unabhängig vom zivilrechtlichen Wohnsitz oder vom Aufenthalt des Kindes oder seiner Eltern. Er entspricht dem nichtschulischen Lebensmittelpunkt des Kindes, soweit dieser während einer gewissen Zeit konstant bleibt bzw. die Absicht des dauernden Verbleibens besteht. Als Lebensmittelpunkt wird praxisgemäss der Ort vermutet, an dem das Kind mehrheitlich übernachtet.

Bei Kinder- und Jugendheimen gilt aufgrund der erwähnten Bestimmungen der Grundsatz, dass die Kinder und Jugendlichen die öffentliche Schule am Ort des Heims besuchen. Schliesslich werden sie nicht aus schulischen (wie etwa beim Besuch einer Sonderschule), sondern aus familiären Gründen in den stationären Einrichtungen betreut. Aufgrund des Aufenthaltsprinzips in der Volksschule ergibt sich für Standortgemeinden von Kinder- und Jugendeinrichtungen deshalb eine Zusatzbelastung.

Vor diesem Hintergrund wick der Gesetzgeber von der Aufenthaltsorientierung bei zivilrechtlichen Platzierungen in Kinder- und Jugendheimen von der Aufenthaltsorientierung teilweise ab: Zwar besuchen die Kinder und Jugendlichen weiterhin die Schule am Standort des Heims. Gemäss Art. 53^{ter} VSG hat jedoch die zuständige politische Gemeinde der Schulgemeinde am Ort der Unterbringung das Schulgeld zu entrichten. Damit sollte die Benachteiligung der Standortgemeinden von Kinder- und Jugendheimen beseitigt werden, die bisher die entsprechenden Beschulungskosten aufgrund des Aufenthaltsprinzips ohne Beiträge der unterbringenden politischen Gemeinde selber tragen mussten (vgl. Abschnitt 2.3.6 der Botschaft zur Umsetzung der Massnahmen zur Bereinigung des strukturellen Defizits des Staatshaushalts durch Gesetzesänderungen, Sammelvorlage 1 [22.11.07]).

Erfolgt die Unterbringung in eine Pflegefamilie, so gilt die Ausnahme nicht. Lebt das Kind in einer Pflegefamilie, kommt das Aufenthaltsprinzip uneingeschränkt zur Anwendung und die Schulgemeinde hat die unentgeltliche Grundschulung einschliesslich allfälliger Fördermassnahmen bzw. sonderpädagogischer Massnahmen ohne Beiträge der unterbringenden politischen Gemeinde zu gewährleisten. Eine Ausnahme rechtfertigt sich im Unterschied zu Aufhalten in Heimen nicht, zumal in fast allen Gemeinden Pflegefamilien tätig sind. Zudem verfügen Pflegefamilien über weitaus weniger Plätze als Einrichtungen. Demgegenüber verfügen die 12 stationären Einrichtungen (ohne Schlupfhuus und UMA-Unterkunft) jeweils über 4 bis 25 Plätze und haben lediglich in neun Gemeinden Standorte. Diese Standortgemeinden sind im Unterschied zu den Gemeinden mit Pflegefamilien daher mit ungleich höheren Folgekosten konfrontiert. Die Sonderlösung betreffend Finanzierung des Grundschulunterrichts für Kinder und Jugendliche in Heimen scheint deshalb weiterhin notwendig, während auf eine Ausweitung von ihr auf Pflegefamilien zu verzichten ist (vgl. Abschnitt 8.5).



5.3 Festgestellter Handlungsbedarf

Aufgrund der geltenden Finanzierungszuständigkeiten und der bestehenden Regelungen sind in den letzten Jahren vermehrt Probleme festgestellt worden. Im Rahmen der Vorbereitung der vorliegenden Revisionsvorlage sind verschiedene Massnahmen geprüft worden, um dem nachfolgend *festgestellten Handlungsbedarf* zu begegnen:

– *Erhöhung der Planbarkeit für Gemeinden und damit Entstigmatisierung von Betroffenen*

In kleineren und mittleren Gemeinden können einzelne Unterbringungen teilweise mit derart hohen Kosten verbunden sein, dass sich erhebliche Verwerfungen zwischen budgetiertem Aufwand und der effektiven Rechnung ergeben. Im Rahmen der Rechenschaftsabgabe gegenüber der Bürgerschaft sind aufgrund der Grösse dieser Gemeinden Rückschlüsse auf die betroffenen Familien oft nicht zu vermeiden, was stigmatisierend wirken kann und zu vermeiden ist.

– *Klärung der Steuerungsmöglichkeiten der Gemeinden und Stärkung der vor- und nachgelagerten Angebote*

Seit der Reorganisation des Vormundschaftswesens handeln die für kindesschutzrechtliche Massnahmen und die für deren Finanzierung zuständige Behörde unabhängig voneinander. Aufgrund der Regionalisierung unterstehen die beiden Behörden in der Regel auch nicht der gleichen Trägerschaft (ausser Sitzgemeindemodell). Im Rahmen behördlich angeordneter Massnahmen ist die Regierung beauftragt, dem Kantonsrat eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen vorzuschlagen, die den Einbezug der Gemeindebehörden sowie die Auskunftserteilung durch die KESB einheitlich regelt (Motion 42.16.04 «KESB und Gemeinden»). Ein entsprechender Vorschlag wird im Rahmen des Wirkungsberichts zum KES und eines II. Nachtrags zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (sGS 912.5; abgekürzt EG-KES) ausgearbeitet. Voraussichtlich wird eine Vernehmlassungsvorlage im Herbst 2017 veröffentlicht.

Neben den KESB, die erst intervenieren, wenn der Gefährdung Minderjähriger nicht anders begegnet werden kann, haben die Gemeinden im Kinderschutz weiterhin eine wichtige Rolle im vorgelagerten bzw. freiwilligen System (vgl. Sozialberatung und Kinderschutz in Abschnitt 3.6).

– *Verminderung der Zuständigkeitskonflikte und des administrativen Aufwands*

Seit der Regionalisierung des Kindes- und Erwachsenenschutzwesens haben Zuständigkeitsstreitigkeiten generell zugenommen. Akzentuiert wurde die Problematik durch die Neuregelung des Sorgerechts im Bundeszivilrecht per 1. Juli 2014. Die gemeinsame elterliche Sorge wurde im Rahmen jener Revision gesetzlich als Regelfall definiert. Die Zuständigkeit für die Finanzierung von Aufenthalten in Kinder- und Jugendeinrichtungen richtet sich im Rahmen der IVSE nach dem zivilrechtlichen Wohnsitz. Der zivilrechtliche Wohnsitz von Minderjährigen leitete sich vor Inkrafttreten der Neuregelung in der Regel vom zivilrechtlichen Wohnsitz des sorgeberechtigten Elternteils ab, wenn die Eltern keinen gemeinsamen Wohnsitz mehr haben. Haben die Eltern nun vermehrt das gemeinsame Sorgerecht, jedoch weder gemeinsamen Wohnsitz noch das Kind in der Obhut eines Elternteils, hat das Kind an seinem Aufenthaltsort Wohnsitz. Mithin ist aufgrund der aktuellen Lehre und Rechtsprechung unklar, ob das fremdplatzierte Kind in diesen Fällen regelmässig Wohnsitz am Ort der Einrichtung, wo es sich aufhält, begründet (Anwendbarkeit Art. 23 Abs. 1 ZGB). Die Rechtsverfahren haben in diesem Bereich deutlich zugenommen, was aufgrund seiner Aufgaben nach IVSE vornehmlich den Kanton namhaft administrativ belastet.

– *Massnahmen zum Schutz von Standortgemeinden spezialisierter Einrichtungen*

Die genannten Zuständigkeitsstreitigkeiten erhöhen auch den Aufwand bei der administrativen Abwicklung der Aufenthalte in Kinder- und Jugendheimen, da ungeklärte Finanzierungszuständigkeiten sich oft negativ auf die konkreten Betreuungsverhältnisse auswirken. Standortgemeinden wie auch die Einrichtungen selbst sehen sich dadurch mit erheblichen finanziellen Risiken



konfrontiert, da die Herkunftsgemeinden (Wohnort der Minderjährigen vor Unterbringung) ihre Zuständigkeit zunehmend hinterfragen. Bereits erteilte Kostenübernahmegarantien werden widerrufen und bieten keine hinreichende Sicherheit mehr. Funktionierende Betreuungsverhältnisse werden dadurch aufs Spiel gesetzt und im Fall von Kündigungen von Betreuungsverträgen und Umpplatzierungen Re-Traumatisierungen in Kauf genommen. Dies läuft dem Kinderschutz zuwider, was umso stossender ist, als mit der Platzierung der Kinderschutz durch den Staat sichergestellt werden soll.

– *Vermeidung von Fehlanreizen zugunsten bestimmter Unterbringungsmöglichkeiten (insbesondere zwischen Unterbringungen in Pflegefamilien und Kinder- und Jugendheimen)*

Je nach Einweisungsgrund werden Aufenthalte in Kinder- und Jugendheimen oder ähnlichen Einrichtungen unterschiedlich finanziert. Die Kostenübernahme bei medizinisch begründeten Aufenthalten (insbesondere in der Klinik Sonnenhof, Kinder- und jugendpsychiatrisches Zentrum in Ganterschwil) und bei strafrechtlich begründeten Aufenthalten in stationären Einrichtungen (insbesondere im Jugendheim Platanenhof in Oberuzwil) ist dabei weitgehend durch bundesrechtliche Regelungen bestimmt. Schul- oder zivilrechtlich begründete Aufenthalte in Heimen werden indessen wesentlich nach kantonalen Bestimmungen finanziert. Seit mehreren Jahren besteht im Kanton Einigkeit, dass die unterschiedlichen Regelungen nicht nur erheblichen administrativen Aufwand auslösen, sondern auch immer wieder zu Konflikten zwischen einweisenden Behörden führen (vgl. Postulat Schorer-St.Gallen 43.99.17 «Effizienterer Mitteleinsatz zur Erziehung und Schulung sozial auffälliger Jugendlicher» vom 27. September 1999).

Der Entscheid für den geeigneten Unterbringungsort darf sich nicht primär nach den Kosten richten, sondern nach den Bedürfnissen der betroffenen Minderjährigen. Stehen gleichwertige Unterbringungsmöglichkeiten zur Verfügung, muss der Unterbringungsentscheid auch finanzielle Aspekte berücksichtigen (Verhältnismässigkeit). Neben den Kosten für die öffentliche Hand ist ebenfalls darauf hinzuwirken, dass die Eltern nicht je nach Unterbringungsort mehr oder weniger an den Kosten beteiligt werden. Das kann die Akzeptanz für die Platzierung und somit die Tragfähigkeit der Massnahme massgeblich verhindern.

– *Verbesserung Datenqualität*

Fehlende Regelungen bei der Finanzierung von Aufenthalten in Pflegefamilien und unterschiedliche Kostenarten im Rahmen der Leistungsabgeltung an Kinder- und Jugendheime (Subventionsleistung mit Anteil finanzieller Sozialhilfe) führen dazu, dass die finanzierenden Gemeinden diese Kosten sehr unterschiedlich in den Rechnungen verbuchen. Datenvergleiche im Zusammenhang mit diesen Kosten sind dadurch nur bedingt möglich.

5.4 Geprüfte Varianten für Anpassungen bei der Finanzierung und Fazit

Um diesen Problemen zu begegnen, wurden alle Optionen der Aufgabenteilung im Bereich der Aufenthaltsfinanzierung in Kinder- und Jugendheimen geprüft (Kantonalisierung – Status quo – Kommunalisierung). Keine Anpassungsvariante löst oder verbessert alle genannten Probleme.

Würde zur Beseitigung der Fehlanreize die Angleichung der Finanzierungsmodelle im Sinn des Postulats Schorer angestrebt, dann wäre tendenziell einer Kantonalisierung der Vorzug zu geben. Eine zusätzliche kantonale Finanzierung erscheint aber insgesamt nicht zielführend, da die Gemeinden für den Kinderschutz und damit insbesondere auch für die Bereitstellung der präventiv wirkenden Angebote wie Sozialberatung, Tagesbetreuung, schulische Sozialarbeit und generell die Kinder- und Jugendhilfe nach Art. 58^{bis} EG-ZGB zuständig bleiben. Über die Qualität dieser



vorgelagerten Dienste kann am ehesten Einfluss auf die Fallzahlen genommen werden.¹⁹ Mit einer Kantonalisierung würde der Anreiz bei den Gemeinden verringert, in das vorgelagerte Angebot zu investieren. Ein solcher Effekt ist aus sozialpolitischen wie auch volkswirtschaftlichen Gründen zu vermeiden.

Der Kanton kann seinerseits aufgrund von Bedarfsplanungsaufgaben die Angebotsentwicklung innerhalb des Kantons und damit auch die Verfügbarkeit und Kosten von innerkantonalen stationären Angeboten beeinflussen. Zudem vertritt der Kanton in interkantonalen Streitigkeiten die Interessen des Kantons bzw. der Gemeinden. Die Mitbeteiligung an den Kosten stellt sicher, dass interkantonale Fragestellungen aktiv bearbeitet werden und die St.Galler Interessen frühzeitig und über das gesamte Verfahren akzentuiert eingebracht werden. Alle diese Aufgaben sprechen gegen eine vollständige Kommunalisierung der Finanzierung von Kinder- und Jugendheimplatzierungen. Letzteres würde zudem den Druck auf den Sonderschulbereich und den strafrechtlichen Bereich erhöhen. Auch würde der Verwaltungsaufwand steigen, da die interkommunalen Zuständigkeitsstreitigkeiten zunehmen. Das Problem der Gemeinden, dass die Aufwendungen schlecht planbar sind und die Betroffenen stigmatisiert werden können, würde stark akzentuiert.

Nach Abwägung aller Aspekte ist die Regierung daher der Meinung, dass die Beibehaltung der heutigen Verbundfinanzierung sachgerecht ist.

Da somit eine vollständige Aufgabenentflechtung ausser Betracht fällt, wurden verschiedene Varianten geprüft, um die teilweise stark abweichenden Belastungen der Gemeinden zu glätten:

Geprüfter Ansatz	Vorteile	Nachteile
Gemeindebeitrag nach Durchschnittskosten je Aufenthaltstag	– Ausgleich in Bezug auf die unterschiedlichen Kostenansätze aufgrund der breiten Angebotspalette	– nur geringe Kostenglättung – Fortbestehen der Zuständigkeitskonflikte, da Kosten weiterhin fallabhängig abgerechnet würden
Gemeindebeitrag nach Durchschnittskosten je Fall (Sonderschul-Modell)	– Ausgleich in Bezug auf die unterschiedlichen Kostenansätze aufgrund der breiten Angebotspalette und variierenden Aufenthaltsdauern	– Akzeptanz für hohe Pauschalen auch bei kostengünstigen Angeboten bzw. kurzen Aufenthaltsdauern dürfte gering sein – Berücksichtigung Kosten von Pflegefamilien nicht möglich, da die Abwicklung dezentral erfolgt
Umlage der Gesamtkosten auf Gemeinden nach Einwohnerzahl (Pooling)	– Erhöhung der Planbarkeit, da gleichmässige Belastung der Gemeinden → Vermeidung der möglichen Stigmatisierung Betroffener in kleinen Gemeinden – keine Zuständigkeitskonflikte mehr, da Gemeinden fallunabhängig belastet sind	– Risiko der Kostensteigerung, da für Gemeinden kein Anreiz besteht, das vor- bzw. nachgelagerte Angebot zu fördern – Berücksichtigung der Kosten von Pflegefamilien nur möglich, wenn Kanton diese Kosten ebenfalls in Gesamtkosten einbezieht (zusätzlicher administrativer Aufwand)

Insgesamt überzeugt keiner der aufgeführten Ansätze. In diesem Zusammenhang ist aber auch zu beachten, dass als Ausgleichsinstrument der soziodemographische Sonderlastenausgleich greift. Dieser gleicht übermässige Belastungen der Gemeinden im Bereich der Sozialkosten aus. Dies gilt u.a. auch für die Unterbringung in Kinder- und Jugendheimen, für die Unterbringung bei

¹⁹ Vgl. Schlussbericht «Evaluation der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden im Kanton St.Gallen», Interface, S. 23.



Pflegefamilien und für sozialpädagogische Familienbegleitung. Um bestehende Rechtsunsicherheiten im Vollzug zu klären, sind gleichwohl gesetzliche Präzisierungen und punktuelle Verbesserungen bei der Abwicklung der Finanzierung anzustreben.

6 Angebote für pflegebedürftige Personen

6.1 Stationäre Sterbehospiz-Einrichtungen

Mit der Botschaft und dem Entwurf der Regierung vom 27. Februar 2017 für einen Kantonsratsbeschluss über Beiträge an Sterbehospiz-Einrichtungen (34.17.09) wurde eine Übergangsförderung von spezialisierten Einrichtungen vorgeschlagen. Zweck ist, zwei bestehende Projekte nicht bis zur Schaffung gesetzlicher Grundlagen zu blockieren. Gleichwohl sind die Grundlagen für Planung, Zulassung und Finanzierung des Leistungsangebots von Hospizeinrichtungen nach allgemeinverbindlichen und leistungsorientierten Regeln auszugestalten. Mittelfristig ist der aktuell im Kantonsrat beratene Umsetzungsvorschlag durch entsprechende gesetzliche Grundlagen abzulösen.

Da das Angebot in Bezug auf die Zulassung und Finanzierung an stationäre Einrichtungen für Betagte (Art. 28 ff. SHG) angelehnt ist, kann die Regelung im Rahmen des V. Nachtrags zum SHG umgesetzt werden.

6.2 Einrichtungen des betreuten Wohnens

Im Rahmen des Berichts der Regierung zur Umsetzung und zu den Auswirkungen der Pflegefinanzierung im Kanton St.Gallen (40.17.02; Wirkungsbericht vom 14. März 2017) wurde im Zusammenhang mit stationären Einrichtungen für Betagte aufgezeigt, dass die Durchlässigkeit zwischen ambulanter und stationärer Pflege aufgrund der geltenden rechtlichen Grundlagen noch Verbesserungspotential hat.

Ab einem gewissen Pflegebedarf ist die ambulante Pflege und Betreuung teurer als die stationäre Pflege und Betreuung, weshalb die zuständige Krankenversicherung zum Teil interveniert, wenn die betroffene Person weiterhin zu Hause lebt. Häufig werden so Übertritte in Pflegeheime provoziert, obwohl dies aus pflegerischer und betreuerischer Sicht nicht zwingend notwendig wäre. Sowohl aus volkswirtschaftlicher als auch aus alterspolitischer Sicht gewinnen Wohnformen zwischen ambulanten und stationären Angeboten, sogenannte intermediäre Angebote, zunehmend an Bedeutung. Aufgrund der geltenden rechtlichen Grundlagen können die Mehrkosten für betreute Wohnformen aber nicht über die EL angerechnet werden. Die Finanzierung eines stationären Aufenthalts ist hingegen umfassend geregelt, was falsche Anreize mit sich bringt, da ein Aufenthalt im Pflegeheim für Betroffene sowohl finanziell als auch administrativ günstiger ist. Damit die betreuten Wohnformen somit auch effektiv genutzt werden und verfrühte, teure Heimaufenthalte vermieden werden können, muss die Finanzierung sichergestellt werden. Auch wenn damit der Leistungskatalog im ambulanten Bereich erweitert wird und unmittelbar Mehrkosten entstehen, ist zu erwarten, dass die Massnahme insgesamt bei den demografisch bedingten Kostensteigerungen der EL kostendämpfend wirkt. Stationäre Aufenthalte in Pflegeheimen sind sowohl für den Kanton (EL) als auch für die Gemeinden (Pflegefinanzierung) teurer. Bei den EL würden je Tag höchstens angerechnet:

- bei stationärem Aufenthalt Fr. 236.– (Pension, Betreuung, Anteil Pflege, persönliche Auslagen, Krankheits- und Behinderungskosten);
- bei ambulantem Angebot bzw. betreuter Wohnform Fr. 157.– (Mietzins, Lebensbedarf, Krankheits- und Behinderungskosten).



Aus volkswirtschaftlicher Gesamtsicht ist es sinnvoll, (günstigere) betreute Wohnformen zu fördern (ambulant). Die Finanzierung über die EL stellt sicher, dass diese bedarfsgerecht erfolgt. Mit der aktuellen Regelung sind jedoch nicht-pflegerische Service- und Bereitstellungsleistungen nicht ausreichend durch die EL gedeckt. Wenn die Mehrkosten des betreuten Wohnens, die aufgrund der altersgerechten Infrastruktur sowie einem Bereitschaftsdienst entstehen, angerechnet werden sollen, müssen die Anerkennungskriterien für das Angebot sowie die Art und die Höhe der höchstens anrechenbaren Kosten des betreuten Wohnens festgelegt werden. Die Anforderungen an das anerkannte Angebot müssen gesetzlich geregelt werden. Anbietende, welche die Anerkennungskriterien für das betreute Wohnen nicht erfüllen, können dieses wie bisher trotzdem anbieten. Die Mehrkosten für nicht anerkanntes betreutes Wohnen können aber nicht bei den EL geltend gemacht werden. Mit dieser Regelung kann sowohl der bereits existierenden breiten Palette an betreuten Wohnformen Rechnung getragen, als auch gleichzeitig durch den Abbau von Bereitstellungs- und Nutzungshürden das Angebot weiter gefördert werden.

7 Übersicht Regelungsbedarf

7.1 Betreuende Sozialhilfe (Sozialberatung)

Im allgemeinen Sprachgebrauch wird Sozialberatung und betreuende Sozialhilfe synonym verwendet. Was das Grundangebot Sozialberatung anbelangt, ist dieses aber gesetzlich von der betreuenden Sozialhilfe abzugrenzen. Einerseits unterscheidet sich das Grundangebot vom Wesen der Sozialhilfe in Bezug auf den möglichen Leistungsumfang, da dieses nicht individuell bzw. bedürfnisorientiert bereitgestellt wird, sondern einen abschliessenden Katalog umfasst. Andererseits ist das Grundangebot für breitere Kreise der Bevölkerung zugänglich, da es nicht nur auf bedürftige Personen ausgerichtet ist. Auch eine (subjektiv oder objektiv) drohende Notlage reicht, um das Angebot nutzen zu können. Dadurch kann das Angebot frühzeitig und somit präventiv wirken. Die betreuende Sozialhilfe bezeichnet im Gegensatz zum Grundangebot einen individuellen Leistungsanspruch bei entsprechender Bedürftigkeit. Die Bedürftigkeit bezieht sich dabei nicht ausschliesslich auf die materielle Existenzsicherung, sondern kann beispielsweise auch die mangelnde Fähigkeit zur Sorge für Kinder betreffen.

Zur Klärung der Zuständigkeiten von Gemeinden und Kanton sind die Regelungen entsprechend zu präzisieren. Auch besondere Regelungen zu Verfahren und Kostenpflicht sind in diesem Zusammenhang aufzunehmen, soweit sie für die Wirksamkeit der Leistungen der Sozialberatung wichtig sind.

7.2 Stationäre Sozialhilfe und Staatsbeiträge

7.2.1 Angebote für pflegebedürftige Personen

Im Zusammenhang mit den Regelungen zu den stationären Einrichtungen für Betagte sind grundsätzlich keine Anpassungen erforderlich (Art. 28 ff. SHG). Da die Grundlagen für die Angebotsplanung, Zulassung und Finanzierung von Sterbehospiz-Einrichtungen aber in Anlehnung an die bestehenden Bestimmungen für stationäre Einrichtungen zur Betreuung und Pflege zu verankern sind, sind die Regelungen entsprechend zu ergänzen. Dort, wo für Sterbehospiz-Einrichtungen spezielle Bestimmungen zum Tragen kommen, kann dies im Rahmen der geltenden Regelungen verankert werden. Im Zusammenhang mit der Angebotsplanung im Bereich stationärer Pflege und Betreuung soll im Zuge der Gesetzesanpassung auch die Kompetenz zur Festlegung der Planungsrichtwerte integral auf Regierungsstufe angesiedelt werden. Dies entspricht im Übrigen der Kompetenzordnung in anderen Bereichen der stationären Unterbringung (z.B. Einrichtungen für Menschen mit Behinderung).



Als Grundlage für die Anerkennung von Einrichtungen des betreuten Wohnens reicht eine Bestimmung, welche die Mindestanforderungen an Infrastruktur, Grundbetreuung und Bereitschaftsdienst regelt. Eine Bewilligungspflicht für entsprechende Einrichtungen besteht demgegenüber nicht, da es sich nicht um Heime, sondern um Wohnungen handelt, in denen die Personen selbstständig bzw. selbstbestimmt leben können. Auch EL-rechtlich handelt es sich dabei um den Leistungsbereich «Wohnen zu Hause».

7.2.2 Notunterkünfte für Gewaltbetroffene

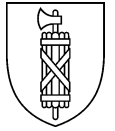
Der Bedarf an Notunterkünften ist relativ gering (vgl. Abschnitt 4.2). Für die Finanzierung nach den Grundsätzen des OHG ist einerseits eine kantonale Anerkennung erforderlich, andererseits ist die Überprüfung des individuellen Leistungsanspruchs durch die von der Regierung bezeichnete Beratungsstelle zu gewährleisten. Zudem ist das Finanzierungsmodell für das St.Galler Frauenhaus unter Berücksichtigung des AKV- und Äquivalenzprinzips anzupassen und zu vereinfachen und insbesondere sind inner- und ausserkantonale Frauenhausaufenthalte nach denselben Prinzipien bzw. nach OHG zu finanzieren. Schlupfhuus-Aufenthalte, die ohne behördliche Aktivität erfolgen, sind vereinfacht zu finanzieren, um die Niederschwelligkeit der Notunterkunft zu verbessern.

Mit dieser Regelung, d.h. der konsequenteren Anlehnung an die Finanzierung nach OHG, sind auch Opfer von Menschenhandel erfasst. Nach Art. 17 OHG besteht bei Straftaten im Ausland nur ein Anspruch auf Leistungen der Opferhilfe, wenn das Opfer zum Zeitpunkt der Straftat oder der Gesuchstellung Wohnsitz in der Schweiz hatte. Der Straftatbestand nach Art. 182 StGB (Menschenhandel) umfasst allerdings sowohl Anbietende, Vermittelnde als auch Abnehmende. Bereits das Anwerben ist dem Handel gleichgestellt. Wurde jemand im Ausland angeworben und kommt in die Schweiz (z.B. ohne den Pass auf sich zu tragen oder mit anderen Indizien für den Menschenhandel), muss davon ausgegangen werden, dass es auch eine Abnehmerin oder Vermittlerin bzw. einen Abnehmer oder Vermittler in der Schweiz gibt. Oder die Person, die angeworben hat, begleitet das Opfer in die Schweiz und vermittelt es hier weiter. Die Opferhilfe anerkennt daher bereits heute einen entsprechenden Anspruch, womit auch die Finanzierung des Aufenthalts im Frauenhaus für die Dauer des Anspruchs geregelt ist. Klärungsbedarf dürfte im Einzelfall entstehen, wenn für eine Nachbetreuung nicht klar ist, welche Gemeinde zuständig ist. Zuständig ist die Gemeinde am Unterstützungswohnsitz (Art. 20 des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger [SR 851.1; abgekürzt ZUG]) bzw. die Aufenthaltsgemeinde, wenn kein Wohnsitz begründet wurde (Art. 21 ZUG).

7.2.3 Dauerhafte Unterbringung von Minderjährigen

Vorab ist gesetzlich klarer zu verankern, wann eine Unterbringung indiziert, also fachlich angezeigt ist und entsprechend staatliche Beiträge an die Leistungserbringung erfolgen können. Eine Platzierung ist dann angezeigt, wenn die Möglichkeiten und Fähigkeiten der Familie und des sozialen Umfelds nicht ausreichen, um dem Kind ein verantwortbares Entwicklungsumfeld zu gewährleisten und die Situation mit Beratung oder aufsuchender Hilfe nicht ausreichend verbessert werden kann. Die Indikation für eine Fremdplatzierung zu prüfen, ist eine anspruchsvolle Aufgabe. Die sozialen Verhältnisse, die Bedürfnisse der Kinder, die Erziehungsfähigkeiten und Erziehungskräfte der Eltern, die Risiken und die Perspektiven müssen abgeklärt und beurteilt werden, zumal die Trennung des Kindes von den Eltern für alle Beteiligten einschneidend ist.

Die fachliche Indikation ist sodann für sämtliche Unterbringungen bzw. für die Beitragsleistungen der öffentlichen Hand erforderlich. Jedoch sind dabei verschiedene Zuständigkeiten zu berücksichtigen, je nachdem ob eine Unterbringung kindesschutzrechtlich, schulisch oder strafrechtlich indiziert ist.



Die Abgrenzung der Zuständigkeit der Gemeinden, die im Bereich der Sozialberatung einen wichtigen Beitrag zur Förderung freiwilliger Massnahmen leisten, und der interkommunalen KESB, die erst subsidiär handeln, ist in der Praxis nicht immer einfach. Gerade im Kinderschutz führen die ungeklärten Zuständigkeiten bei der späteren Finanzierung der Massnahmen zu Problemen. Als Abgrenzungskriterium dient hierbei die Zustimmung der betroffenen Person bzw. der Eltern als gesetzlicher Vertretung Minderjähriger. Wenn sich die Beteiligten mit einer aus Sicht einer Beratungsstelle oder Beistandsperson erforderlichen Massnahme einverstanden erklären, braucht es keine Anordnung der KESB. Entsprechend darf die Finanzierung auch nicht von einer solchen Anordnung abhängig gemacht werden, was in der Praxis leider häufig der Fall ist. Hier ist eine Klärung im SHG notwendig, da im SHG die Finanzierung der Massnahmen geregelt ist. Weitere Anpassungen beispielsweise bei der Verfahrensgestaltung zwischen KESB und Sozialämtern sind indes im Rahmen des Wirkungsberichts zum KES und eines II. Nachtrags zum EG-KES vorzunehmen.

Pflegefamilien

Aufgrund der nachfolgend festgestellten Probleme bei Unterbringungen in Pflegefamilien sind über vorliegenden Nachtrag zum SHG folgende Verbesserungen anzustreben:

– *Die unterschiedlichen Finanzierungsmechanismen beeinflussen Platzierungsentscheide.*
Eine Vereinheitlichung der Finanzierungsmechanismen fällt aufgrund der Art und Kosten der unterschiedlichen Unterbringungsorte ausser Betracht. Jedoch können punktuell Angleichungen vorgenommen werden, z.B. in Bezug auf die Kostenbeteiligung der Eltern. Während der Beitrag der Unterhaltspflichtigen bei IVSE-Platzierungen beschränkt ist (Art. 22 Abs. 1 IVSE), werden die Kosten einer Unterbringung in Pflegefamilien den Eltern bei entsprechender Leistungsfähigkeit teilweise vollständig verrechnet. Es kann festgestellt werden, dass diese finanzielle Belastung der Eltern ihre Bereitschaft zur Kooperation und damit den Erfolg der Massnahme beeinträchtigt. Ebenfalls in Angleichung zu den IVSE-Platzierungen ist weiter vorzusehen, dass die Kosten auch über die Volljährigkeit hinaus getragen werden sollen, wenn ein Ausbildungsabschluss bevorsteht.

– *Die Pflegegeld-Richtlinien entsprechen nicht mehr der gelebten Praxis und berücksichtigen die Abgeltung der Dienstleistungsangebote nicht.*
Bei der Abgeltung der Pflegefamilien wird teilweise grosser Druck auf die Pflegegelder ausgeübt. Gerade von Verwandten wird oft erwartet, dass sie keine Entschädigung verlangen. Pflegefamilien, die sich von Fachpersonen begleiten lassen, sind demgegenüber tendenziell besser gestellt. Die Tarifgestaltung der DAF lässt den finanzierenden Gemeinwesen andererseits kaum Raum für eine Kostensteuerung. Daher sind die Grundzüge der anrechenbaren Kosten gesetzlich zu regeln sowie eine Kompetenz für die verbindliche Festlegung von Mindest- sowie Höchstansätzen durch die Regierung vorzusehen.

Beitragsberechtigte bzw. IVSE-unterstellte Kinder- und Jugendheime

Die IVSE sieht vor, dass die Leistungsabgeltung von IVSE-unterstellten Einrichtungen entweder durch Defizitdeckung oder durch Pauschalen erfolgen kann. Besteht zwischen dem Kanton und der Einrichtung keine Abmachung bezüglich einer pauschalierten Leistungsabgeltung, so gilt die Defizitdeckung. Die Kantone streben nach der IVSE eine pauschalierte Leistungsabgeltung der Einrichtungen an (Art. 23 IVSE). Von den IVSE-unterstellten Kinder- und Jugendeinrichtungen wird aktuell nur das Jugendheim Platanenhof in Oberuzwil, das vom Kanton betrieben wird, nach der Pauschalermethode finanziert. Die Einführung einer pauschalierten Leistungsabgeltung kommt nicht bei allen beitragsberechtigten Kinder- und Jugendheimen in Frage. Namentlich Einrichtungen mit geringer Platzzahl oder unzureichender Eigenkapitalbasis sind kaum in der Lage, Auslastungsschwankungen aufzufangen, geschweige denn die für eine Pauschalfinanzierung erforderlichen Schwankungsfonds zu öffnen bzw. die Pauschalen nach IVSE dazu viel zu hoch angesetzt



werden müssten, was zu einer generellen Verteuerung führte. Daher ist die Umsetzung der pauschalierten Leistungsabgeltung gesetzlich an entsprechende Kriterien zu knüpfen. Mit der Leistungsabgeltung durch eine Pauschale je Leistungseinheit entstehen aufgrund von Schwankungen bei der Auslastung oder bei den Kosten Überschüsse und Defizite. Daher ist für die Einrichtungen, bei denen künftig eine Pauschalfinanzierung eingeführt wird, verpflichtend vorzusehen, dass ein Schwankungsfonds zu errichten ist. Auszunehmen sind Einrichtungen mit öffentlich-rechtlicher Trägerschaft (aktuell Jugendheim Platanenhof sowie Wohnheim Riedererholz).

Dort, wo der Kanton heute und auch künftig das Defizit trägt, ist zu regeln, dass allfällige Überschüsse, die von der Einrichtung zurückzuerstatten sind, nicht wie bis anhin wieder auf die mitfinanzierenden Gemeinden verteilt werden. Dadurch wird einerseits der administrative Aufwand reduziert. Andererseits ist die Überschussverteilung bei der geltenden Defizitdeckung, die der Kanton alleine trägt, nicht gerechtfertigt. Im Rahmen der Budgetgenehmigung fallen damit allfällige negative Anreize weg, anstelle ausgewogener eher defensive Budgets zu genehmigen. Mit der aktuellen Regelung hat der Kanton jedenfalls ein Interesse daran, die Auslastungen sehr tief zu budgetieren, damit kein Defizit entsteht.

Schliesslich ist mit Blick auf die geltende Zuständigkeit für die Kostentragung vorzusehen, dass Standortgemeinden nicht übermässig belastet werden. Die Handlungsmöglichkeiten des kantonalen Gesetzgebers sind indes beschränkt, da sich die Zuständigkeit für die Kostentragung einerseits nach Bundeszivilrecht und andererseits nach interkantonalem Recht bestimmt. Die Massnahmen wirken sich entsprechend lediglich im innerkantonalen Verhältnis aus.

8 Erläuterungen zu den Bestimmungen

8.1 Sozialberatung bzw. betreuende Sozialhilfe

Art. 6^{ter}: Den politischen Gemeinden kommt in Bezug auf das Grundangebot Sozialberatung eine allgemeine Bereitstellungspflicht zu. Das Grundangebot stärkt die präventive Wirkung, die der Sozialhilfebedürftigkeit vorbeugen soll. Die grundsätzliche Niederschwelligkeit und Angebots-offenheit stehen dem Grundsatz der Subsidiarität der Leistungen nicht entgegen. Vielmehr bestimmen sich Art und Umfang der konkret erbrachten Beratung nach den individuellen Ressourcen der hilfeschuchenden Person. Das Mass an Hilfe zur Selbsthilfe kann somit im Einzelfall variieren. Wer beispielsweise Zugang zum Internet hat, kann leichter bei der Wohnungssuche unterstützt werden. Ein allgemeiner Rechtsanspruch auf bestimmte Leistungen besteht nicht.

Leistungen der Sozialberatung nach der besonderen Gesetzgebung sind beispielsweise die allgemeine Kinder- und Jugendhilfe nach Art. 58^{ter} EG-ZGB oder die Suchtberatung nach Art. 6 des Suchtgesetzes (sGS 311.2).

Art. 6^{quater}: Im Unterschied zu den freiwilligen Kantonsbeiträgen nach Art. 40 SHG, die auch im Wesentlichen der Förderungen von Leistungen der Sozialberatung dienen, kommt dem Kanton dort in einem Teilbereich ebenfalls eine Bereitstellungspflicht zu (vgl. Abschnitt 3.5, letzter Absatz). Es handelt sich dabei um die Bereitstellung von notwendigen Leistungen, die aufgrund ihrer Art nicht von den politischen Gemeinden wirtschaftlich und wirksam erfüllt werden können (z.B. anonyme Telefonberatung, die zentral erbracht werden muss).

Art. 7 bis 8: Zur Abgrenzung vom allgemein bereitgestellten Grundangebot Sozialberatung setzt der Anspruch auf betreuende Sozialhilfe voraus, dass die hilfeschuchende Person selbst oder mit Unterstützung des Umfelds nicht in der Lage ist, einer drohenden Hilfebedürftigkeit zu begegnen. Die Hilfebedürftigkeit meint in diesem Zusammenhang nicht allein die Existenzsicherung, sondern kann beispielsweise auch auf die allgemeine Alltagsbewältigung oder die Erziehung von Kindern bezogen sein.



Art. 7a: Die Bestimmung stellt sicher, dass der Zugang zu betreuender Sozialhilfe niederschwellig ausgestaltet ist und kein eigentliches Intake-Verfahren (Abklärung der persönlichen Verhältnisse) vorangehen muss, wie dies bei der finanziellen Sozialhilfe üblich ist. So sind auch die im konkreten Einzelfall notwendigen Massnahmen im gegenseitigen Einvernehmen festzulegen. Vorbehalten bleibt die Anordnung von Massnahmen der betreuenden Sozialhilfe aufgrund besonderer Bestimmungen. Dies kann der Fall sein bei Bezug von finanzieller Sozialhilfe (z.B. Auflage Qualifizierungsprogramm zur beruflichen Integration) oder im Rahmen des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts (z.B. Anordnung sozialpädagogischer Familienbegleitung zur Vermeidung einer Fremdplatzierung).

Art. 8: Damit betreuende Sozialhilfe ihren Zweck erfüllen kann, ist sie in hohem Mass individuell auszugestalten. Die möglichen Massnahmen sind daher nicht abschliessend zu bezeichnen. Auch kann keine grundsätzliche Pflicht zu Kostenbeteiligung verankert werden, zumal die persönlichen, individuellen Ressourcen der hilfeschuchenden Personen stark variieren. Eine grundsätzliche Kostenlosigkeit wäre ebenfalls nicht sachgerecht, da eine Massnahme im Einzelfall sehr kostenintensiv und ein anteiliger Beitrag aufgrund der teilweisen Leistungsfähigkeit der hilfeschuchenden Personen verhältnismässig sein kann (z.B. sozialpädagogische Familienbegleitung zur Vermeidung einer Unterbringung des Kindes oder zur Schuldensanierung).

8.2 Stationäre Einrichtungen für pflegebedürftige Personen

Art. 28 bis Art. 30b: Die Bestimmungen sind redaktionell dahingehend anzupassen, dass auch Einrichtungen für nicht-betagte Personen, die aber gleichfalls der Langzeitpflege bedürfen (konkret: Sterbehospiz-Einrichtungen), von den Regelungen erfasst sind.

Art. 28: Während sich die Bereitstellungspflicht der Gemeinden auf das Angebot für Betagte bezieht (Grundangebot Langzeitpflege), ist der Kanton in der Pflicht, das spezialisierte Angebot von Sterbehospiz-Einrichtungen zu fördern (Spezialangebot der Langzeitpflege).

Art. 29: Die Bestimmung zur Bedarfsplanung wird zunächst redaktionell angepasst, da nicht der Bedarf geplant wird, sondern das Angebot zur Deckung des festgestellten Bedarfs. Analog zur kommunalen Bereitstellungspflicht liegt auch die Planung des jeweiligen Angebots (auch regional) in der Zuständigkeit der politischen Gemeinden. Der Kanton legt dazu übergeordnet Planungsrichtwerte fest. Diese sind auch für die Sterbehospiz-Einrichtungen festzulegen, da dies von Bundesrechts wegen (Art. 39 KVG) erforderlich ist.

Art. 30a: Die Bestimmung über die Mindestanforderungen gelten sowohl für stationäre Einrichtungen für Betagte als auch für Sterbehospize. Die Mindestanforderungen unterscheiden sich allerdings geringfügig in Bezug auf die Eignung und Zahl der Mitarbeitenden. Die entsprechende Konkretisierung erfolgt allerdings auf Verordnungsstufe (Art. 35a SHG).

Art. 30b: Im Unterschied zu anderen Einrichtungen der stationären Sozialhilfe ist für die Finanzierung der Pflegeleistungen in den stationären Einrichtungen nach diesem Abschnitt das Gesetz über die Pflegefinanzierung (sGS 331.2) massgeblich. Auch dies gilt sowohl für stationäre Einrichtungen für Betagte als auch für Sterbehospize, wenn sie von der Regierung als Leistungserbringende nach dem KVG zugelassen sind (Pflegeheimliste).

Zur Förderung der Bereitstellung der besonderen Vorhalteleistungen von Sterbehospiz-Einrichtungen, die nicht als Pflegeleistungen erfasst sind, ist in Abs. 2 die Grundlage für einen Kantonsbeitrag vorzusehen, mit dem der aktuell vom Kantonsrat beratene Beschluss über Kantonsbeiträge an spezifische Einrichtungen durch eine allgemeinverbindliche Regelung ersetzt werden kann.



Vorhalteleistungen bezeichnen die Bereitstellung von Betreuungs- oder Pflegepersonal zur Bewältigung unerwartet auftretender und lebensbedrohlicher Situationen in Sterbehospizen (starke Schmerzzustände, Erstickungs- und Todesängste).

Mit dem Zusatz, wonach die Beitragsleistung im Verhältnis zum anrechenbaren Nettoaufwand festzulegen ist, wird geregelt, dass ein Teil der Aufwendungen von den Leistungserbringenden bzw. Anbietenden von Sterbehospizen durch eigene Mittel (insbesondere Spenden) gedeckt werden muss und von den Leistungsnutzenden eine Pensionstaxe zu erheben ist (Abs. 3).

Art. 35b: Mit der gesetzlichen Grundlage wird sichergestellt, dass lediglich jene Anbietende von hindernisfreien Wohnungen mit Service-Leistungen zur Berücksichtigung von Mehrkosten über die EL berechtigen, welche die Mindestanforderungen an die Infrastruktur, aber auch an den Bereitschaftsdienst erfüllen. Somit handelt es sich dabei um keine Bewilligungspflicht. Wer in eine Wohnung einer nicht-anerkannten Einrichtung zieht, erhält die entsprechenden Kosten allerdings nicht angerechnet. Die Anrechenbarkeit der Mehrkosten bei den EL ist im Hinblick auf das betreute Wohnen auf Verordnungsstufe, gestützt auf Art. 14 Abs. 1 ELG und Art. 4^{bis} des kantonalen Ergänzungsleistungsgesetzes (sGS 351.5), zu konkretisieren.

8.3 Notunterkünfte für Gewaltbetroffene

Art. 36: Wie bereits nach geltendem Recht ist die Bestimmung Grundlage für die Finanzierung von Notunterkünften. Durch das Abstellen auf die Anspruchsprüfung der Beratungsstelle Opferhilfe wird eine subjektorientierte Objektfinanzierung verankert (Abs. 2 Bst. a). Die Bereitstellungspflicht der Kantone für Schutzunterkünfte ergibt sich aus der Istanbul-Konvention (Art. 23). Abs. 2 Bst. b wird dahingehend präzisiert, dass nach Art. 16 OHG nur bei längerfristiger Hilfe und entsprechender Leistungsfähigkeit Beiträge von den Leistungsnutzenden erhoben werden können und nicht in allen Fällen das sogenannte Kostgeld angerechnet werden darf.

Art. 37: Damit Beiträge nach den Bestimmungen von Art. 36 bis 38a (neu) SHG ausgerichtet werden können, benötigen Notunterkünfte für Opfer häuslicher Gewalt und ihre Kinder eine Anerkennung durch die Regierung.

Da die Leistungen ohne behördliche Indikation ausgelöst werden, ist der Leistungsauftrag klar zu definieren. Neben dem Kostgeld sind künftig auch die Tagessätze für Aufenthalte ausserkantonaler Nutzenden sowie für Aufenthalte nach Art. 38a Bst. b festzulegen. Die Festlegung von Tagessätzen ist nur für jene Aufenthalte erforderlich, bei denen ein anderer Kostenträger als der Kanton zuständig ist. Die Tagessätze können zudem variieren. Ausserkantonalen Leistungsnutzenden dürften insbesondere Zuschläge für die Bereitstellung des Angebots auferlegt werden, wohingegen der Tagessatz für die Nachbetreuung bzw. die Gewährung von Obdach für Personen ohne Anspruch auf Opferhilfe tiefer liegen kann. Das Kostgeld wird lediglich beim Tagessatz für Personen ohne Anspruch auf Opferhilfe definiert. Lediglich dieser Anteil kann den Betroffenen in Rechnung gestellt werden bzw. bei mangelnder Leistungsfähigkeit als Sozialhilfe abgerechnet werden.

Aufgrund Bst. c decken die Beiträge nach geltendem Recht 95 Prozent des anrechenbaren Betriebsaufwands. Fünf Prozent muss die Notunterkunft aus eigenen Mitteln erwirtschaften, was bei diesem Leistungsauftrag und aufgrund der Rahmenbedingungen schwierig bis unmöglich ist. Mit der Ratifizierung der Istanbul-Konvention und damit der Etablierung als staatlicher Pflichtaufgabe ist es nicht mehr gerechtfertigt, einem privaten Träger Eigenleistungen aufzubürden, zumal der opferhilferechtliche Leistungsauftrag ohnehin wenig Spielraum zulässt. Werden Leistungen ausserhalb des Leistungsauftrags erbracht und entstehen daraus Kosten, ist die Leistungserbringung



nicht wirtschaftlich oder sind Aufwendungen für die Erfüllung des Leistungsauftrags nicht notwendig, können diese für die Beitragsleistung als nicht anerkannte Kosten ausgeschieden werden. Sie werden sodann nicht angerechnet und nicht durch die öffentliche Hand gedeckt und müssen weiterhin aus privat erwirtschafteten Mitteln finanziert werden. Das entspricht im Übrigen den Regelungen für andere soziale Einrichtungen.

In Bst. d ist zudem die Aufsicht in Bezug auf den Leistungsauftrag der Notunterkunft zu regeln.

Art. 38 / Art. 38a: Die bisherige Grundlage für die Beteiligung der politischen Gemeinden an der Aufenthaltsfinanzierung im Rahmen der Soforthilfe oder längerfristigen Hilfe wird aufgehoben (Art. 38 SHG). Jedoch ist mit einer neuen Bestimmung vorzusehen, dass eine allfällig notwendige Verlängerung des Aufenthalts aus anderen als opferhilferelevanten Gründen vollständig durch die zuständige Gemeinde finanziert wird. Dies ist beispielsweise in Fällen nötig, in denen die betroffene Person selbst nicht in der Lage ist, eine angemessene Wohnmöglichkeit zu finden und eine Rückkehr in den bisherigen Haushalt nicht zumutbar ist. Soweit die betroffene Person oder allfällige Unterhaltspflichtige leistungsfähig sind, darf höchstens das festgelegte Kostgeld (durchschnittliche Kosten für Verpflegung und Unterkunft) auferlegt werden. Auch bei mangelnder Leistungsfähigkeit wird höchstens dieser Betrag der finanziellen Sozialhilfe belastet.

Art. 30a EG-StPO: Das Finanzierungsmodell für Notunterkünfte muss in enger Anlehnung an die Opferhilfegesetzgebung ausgestaltet sein. Die Beratungsstelle Opferhilfe beurteilt bereits heute Ansprüche auf Opferhilfe und hat nach EG-StPO Verfügungsgewalt.

Bei einer Notunterkunft kann der Anspruch auf Soforthilfe primär nur durch die Institution selbst im Rahmen ihres Leistungsauftrags überprüft werden. Angerechnet werden können bis zu zehn Tage ohne weitere Vorkehrungen. Ist aus Sicht der Notunterkunft ein längerer Aufenthalt nötig, erfolgt die Prüfung des Anspruchs auf Sofort- oder längerfristige Hilfe durch die Beratungsstelle, sobald das Gesuch der Notunterkunft eingeht. Das Gesuch ist rechtzeitig zu stellen, d.h. sobald für die Notunterkunft absehbar ist, dass ein Aufenthalt von mehr als zehn Tagen notwendig ist. Damit ist sichergestellt, dass über den Anspruch auf Notunterkunft die gleiche Stelle befindet wie auch für andere Leistungen (z.B. Beratung, rechtliche Vertretung usw.).

8.4 Unterbringungen von Minderjährigen

Art. 39: Die Bestimmung ist dahingehend zu präzisieren, dass den Gemeinden in Bezug auf das Angebot keine Bereitstellungspflicht zukommt. Dies ist je nach Art der Unterbringung unterschiedlich geregelt (z.B. Art. 28 SHG, Art. 12 BehG). Im Bereich der stationären Kinder- und Jugendhilfe ist das Angebot weitgehend von privaten Anbietenden geprägt. Die Verwendung des Begriffs «betreuende Sozialhilfe» ist in dieser Bestimmung nicht sachgerecht, zumal betreuende Sozialhilfe nach den Bestimmungen in Abschnitt II.2 die Sozialberatung sowie aufsuchende (bzw. ergänzende oder ambulante) Hilfen umfasst. Sodann sind auch die Vorbehalte in Abs. 2 der Bestimmung zu präzisieren, zumal seit der Reorganisation des Vormundschaftswesens für den Kindes- und Erwachsenenschutz andere interkommunale Behörden zuständig sind als für die Sozialhilfe.

Art. 39^{bis}: Im Rahmen des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts ist die Indikation von bestimmten Massnahmen aufgrund Bundesrecht geregelt. Dort, wo keine Anordnungen der KESB notwendig sind, die betroffenen Personen also einverstanden sind mit einer Unterbringung, braucht es gleichwohl eine Grundlage, damit das finanzierende Gemeinwesen die Eignung und Notwendigkeit einer Massnahme überprüfen kann. Dieser Nachweis kann entweder von den Organen der betreuenden Sozialhilfe (z.B. die von der Gemeinde bereitgestellte oder beauftragte Erzie-



hungs- und Familienberatung) oder durch die von den KESB im Einzelfall beauftragten Beistandspersonen erbracht werden. Die für die Finanzierung zuständige Gemeinde prüft zur Erteilung von Kostengutsprachen einerseits ihre örtliche Zuständigkeit, andererseits das Vorliegen des entsprechenden Nachweises.

Art. 39a: Die Bestimmung ist anzupassen, da diese mit dem geltenden Wortlaut dahingehend ausgelegt werden kann, dass der eigentliche Regelungszweck unterlaufen wird, nämlich die Erfassung von spezialisierten Kleinsteinerichtungen, die ihr Leistungsangebot aber konkret auf verschiedene Zielgruppen (schutzbedürftige Personen) ausgerichtet haben.

Art. 40: Die Bestimmung bietet Grundlage zur Ausrichtung von Beiträgen zur Förderung von Angeboten im öffentlichen Interesse. Betreuung (im Sinn der betreuenden Sozialhilfe) kann auch aufsuchende Hilfe umfassen. Im Gegensatz zu Art. 6^{quater} handelt es sich um Leistungen, auf die kein Rechtsanspruch besteht.

Gestützt auf Abs. 1 Bst. b werden ab dem Jahr 2018 übergangsmässig noch Leistungen an die Sterbehospiz-Einrichtungen ausgerichtet. Mit der neuen Grundlage in Art. 30b Abs. 2 SHG wird dies aber hinfällig. Unterbringungskosten sind unter dem Titel der betreuenden bzw. beratenden Sozialhilfe fremd, weshalb Bst. b zu streichen ist.

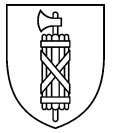
Aufgrund der Ergänzung der «Freiwilligenarbeit» in Abs. 1 Bst. e kann Abs. 2 gestrichen werden. Die Förderung der Freiwilligenarbeit umfasst auch die private Initiative in der Sozialhilfe, erfasst aber weitere Bereiche der gesellschaftlichen Integration, namentlich im Bereich Sport und Kultur.

Art. 40a und Art. 40b: Die Bestimmungen regeln die Kostentragung für Unterbringungen ausserhalb der IVSE, also sowohl in bewilligten Pflegefamilien als auch in bewilligten Einrichtungen, die nicht der IVSE unterstellt sind. Die Kostentragung gilt explizit für von der KESB angeordnete Unterbringungen wie auch für Platzierungen ohne Anordnung der KESB (Unterbringungen im Einverständnis der Sorgeberechtigten). Die fachliche Indikation beurteilen bereits heute die von den KESB im Einzelfall beauftragten Beistandspersonen oder die betreuende Sozialhilfe, worauf die Sozialämter beim Finanzierungsentscheid abstellen.

Es ist insbesondere vor dem Hintergrund des neuen Unterhaltsrechts gesetzlich klarer zu verankern, welchen Kostenanteil die Unterhaltspflichtigen zu tragen haben. Im Bedarfsfall übernimmt dies die finanzielle Sozialhilfe am sozialhilferechtlichen Unterstützungswohnsitz der Unterhaltspflichtigen. Die Klärung im SHG ist auch notwendig, um die Kostenteilung verschiedener im Fall involvierter Gemeinden zu definieren.

Art. 42: Die Bestimmung kann aufgehoben werden, zumal das Erfordernis der Kostenübernahmegarantie als Grundlage für Beiträge nach IVSE neu in Art. 41 SHG verankert ist (vgl. auch anerkannte Einrichtungen für Menschen mit Behinderung Art. 19 BehG). Die Bestimmung in Abs. 2 ist überflüssig, da dies aufgrund der IVSE ohnehin vorgegeben ist (vgl. Art. 2 Bereich A IVSE).

Art. 42a: Die IVSE sieht die Möglichkeit vor, anstelle der Defizitfinanzierung pauschale Abgeltungen vorzusehen. Bei pauschaler Leistungsabgeltung ist gemäss IVSE eine Vereinbarung abzuschliessen. Es ist zu regeln, welche Inhalte die Vereinbarung umfassen muss (Abs. 2). Je nach Betriebsgrösse und Angebot ist es im Kinder- und Jugendheim-Bereich nicht für alle Einrichtungen angezeigt, auf eine pauschale Leistungsabgeltung umzustellen. Die Vereinbarung einer pauschalen Leistungsabgeltung ist daher an die Kriterien der genügenden Kapitalausstattung sowie eines Umsatzvolumens, das einen gewissen Ausgleich von Schwankungen erlaubt, geknüpft.



Für den Fall, dass keine Vereinbarung zustande kommt, kann die pauschale Leistungsabgeltung vom zuständigen Departement auch verfügt werden, wenn die Einrichtung die Voraussetzungen für die pauschale Leistungsabgeltung erfüllt (Abs. 3). Ist die Erfüllung der Kriterien nach Abs. 1 bestritten, wird so der Rechtsschutz gewährleistet.

Art. 42b: Damit private Einrichtungen Schwankungen (insbesondere bei der Auslastung) auffangen können, die im Kinder-Jugendbereich teilweise massiv ausfallen, ist bei pauschaler Leistungsabgeltung von der jeweiligen Einrichtung ein Schwankungsfonds zu bilden. Die Mittel im Fonds sind zweckgebunden. Gleichzeitig ist gesetzlich verankert, dass das Fondskapital nach oben und unten beschränkt ist, wobei die Bandbreite von der Regierung durch Verordnung festzulegen ist (Abs. 2).

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 und bei mangelnder Leistungsfähigkeit der finanziellen Sozialhilfe belastet werden kann. 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. Mit der Präzisierung in Abs. 1 Bst. a wird festgehalten, dass die Berechnung des Gemeindeanteils jeweils einmalig erfolgen soll, entweder aufgrund des budgetierten oder des pauschalierten Tagessatzes. Stellt sich nachträglich heraus, dass der effektive Tagessatz (z.B. aufgrund besserer Auslastung) tiefer liegt als der budgetierte Ansatz, erstattet die Einrichtung dem Kanton, der sowohl Budget wie auch Rechnung genehmigt, den Überschuss zurück. Liegt der effektive Tagessatz aufgrund der definitiven Betriebsjahreszahlen über dem budgetierten Ansatz, trägt der Kanton nach Abs. 2 das Defizit. Neu sollen die zurückerstatteten Überschüsse ebenfalls beim Kanton verbleiben und nicht mehr wie bis anhin auf die kostentragenden Gemeinden verteilt werden.

Ein neuer Abs. 1^{bis} ist vorzusehen, um Standortgemeinden zumindest im innerkantonalen Verhältnis vor übermässigen Lasten zu schützen. Die IVSE kennt mit Art. 5 Abs. 1 bei Einrichtungen für Menschen mit Behinderung bereits eine entsprechende Bestimmung. Auf interkantonaler Ebene wurde ursprünglich auf einen solchen Ausnahmetatbestand verzichtet, da der zivilrechtliche Wohnsitz in der Regel eindeutig ableitbar ist. Dies ist aufgrund der neuen Rechtslage (vgl. Abschnitt 5.3) nicht mehr der Fall. Für jene Fälle, in denen kein abgeleiteter Wohnsitz nach Art. 25 Abs. 1 ZGB besteht, soll sodann die Zuständigkeit beim zuletzt abgeleiteten Wohnsitz bleiben.

Die Anpassungen in Abs. 3 stehen in Zusammenhang mit der Möglichkeit, dass die Leistungen von beitragsberechtigten Kinder- und Jugendheimen in bestimmten Fällen neu auch pauschal abgegolten werden können (vgl. Art. 42a SHG). Art. 41 hält künftig fest, dass die Beiträge nach Massgabe der erteilten Kostenübernahmegarantien ausgerichtet werden. Auf eine Wiederholung bei der Regelung der Kostentragung kann verzichtet werden.

Art. 43a: Wenn beitragsberechtigende Kinder- und Jugendheime über eine entsprechende Anerkennung der Regierung verfügen, trägt der Kanton die Leistungsabgeltung in Abweichung zu Art. 43 SHG während zehn Tagen vollständig, wenn keine Gefährdungsmeldung bei der KESB eingegangen ist. Das entspricht der Kostentragungslogik bei Notunterkünften nach Art. 36 ff. SHG und gilt für Minderjährige, die nicht auf behördliche Initiative in die Notunterkunft eintreten, sondern aus eigener Initiative und aufgrund einer persönlichen Notlage (sogenannte Selbsteinweisungen). Erfasst sein sollen lediglich Minderjährige, für die nicht bereits ein Kindesschutzverfahren hängig ist oder gar Kindesschutzmassnahmen bestehen. In diesen Fällen richtet sich die Kostentragung nach Art. 43 SHG, unabhängig davon, ob ein kurzer Aufenthalt in einer Notunterkunft wie dem Schlupfhuus oder in einer anderen Einrichtung angezeigt ist. Die Anknüpfung an das Vorliegen



einer Gefährdungsmeldung vor Eintritt ist sachgerecht, da diese die Rechtshängigkeit auslöst, wenn die Meldung nicht unbegründet ist. Erfolgt eine solche Selbsteinweisung, besteht die gesetzliche Vermutung, dass die Gefährdungsmeldung nicht unbegründet war.

Art. 57b: Die Leistungen von Einrichtungen, die zum Zeitpunkt des Vollzugsbeginns dieses Erlasses bereits der IVSE unterstellt sind, werden nach den neuen Bestimmungen als beitragsberechtigte Einrichtungen abgegolten.

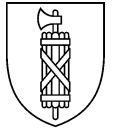
8.5 Änderungen anderer Erlasse

Art. 53^{ter} VSG: Mit dem II. Nachtrag zum SHG wurde Art. 53^{ter} VSG neu aufgenommen. Demnach hat die zuständige politische Gemeinde der Schulgemeinde am Standort des Kinder- und Jugendheims, in das ein Kind untergebracht wird, ein Schulgeld zu entrichten. In der Botschaft «Umsetzung der Massnahmen zur Bereinigung des strukturellen Defizits des Staatshaushalts durch Gesetzesänderungen» (Sammelvorlage I [22.11.07]) wurde die Anpassung mit allfälligen Fehlanreizen begründet. So können Schulträger, auf deren Gebiet Kinder- und Jugendheime bestehen, benachteiligt werden, weil sie wegen des im Schulrecht herrschenden Prinzips der Kostentragung nach schulrechtlichem Aufenthalt die betreffenden Kinder und Jugendlichen unentgeltlich beschulen müssen. Entsprechend wurde eine Erstattungspflicht der unterbringenden Gemeinde, also der zivilrechtlichen Wohnsitzgemeinde, statuiert.

In der Anwendung der Bestimmung entstehen allerdings verschiedene Praxisprobleme, da die Formulierung einerseits schwer verständlich ist und andererseits weitere bekannte Fehlanreize nicht erfasst, wie beispielsweise zivilrechtliche Platzierungen in eine Pflegefamilie. Es ist dazu jedoch festzuhalten, dass eine Erstattungspflicht nur dort gerechtfertigt ist, wo Standorte über Gebühr belastet sind. Beim bestehenden Einrichtungsangebot entstehen für Standortgemeinden bzw. Schulträger vor Ort kumulierte Risiken (wenigstens 5 bis zu 100 Plätze je Gemeinde). Bei den Pflegefamilien präsentiert sich die Situation über den Kanton betrachtet ausgeglichener. Praktisch in allen Gemeinden bestehen Pflegeverhältnisse und es sind keine ausserordentlichen Standortbenachteiligungen einzelner Gemeinden erkennbar.

Abs. 2 ist insofern überflüssig und missverständlich, als sich eine allfällige Pflicht zur Entrichtung eines Schulgeldes bei ausserkantonaler Unterbringung nicht nach dem kantonalen, sondern nach dem interkantonalen Recht richtet. Abs. 2 ist entsprechend zu streichen.

Art. 20 BehG: Nach Art. 36 Abs. 1 IVG haben Versicherte, die bei Eintritt der Invalidität während wenigstens drei Jahren Beiträge geleistet haben, Anspruch auf eine ordentliche Rente. Diese Rente dient der Deckung der Pensionstaxe bei Aufhalten in anerkannten Einrichtungen für Menschen mit Behinderung. Bei vorläufig Aufgenommenen oder Flüchtlingen, die bereits bei Einreise in die Schweiz invalid waren (sogenanntes mitgebrachtes Leiden), fällt auf dieser Grundlage somit ein Anspruch ausser Betracht. Sind die Anspruchsvoraussetzungen für EL erfüllt, erhalten Ausländerinnen und Ausländer frühestens nach zehn Jahren ununterbrochenem Aufenthalt in der Schweiz Anspruch, bei Flüchtlingen gilt eine Karenzfrist von fünf Jahren (Art. 5 ELG). Nach Art. 7 Abs. 1 IFEG haben sich die Kantone soweit an den Kosten für Aufenthalte in anerkannten Institutionen zu beteiligen, dass eine invalide Person deswegen keine Sozialhilfe benötigt. Für die Zielgruppe der invaliden vorläufig Aufgenommenen wie auch der invaliden Flüchtlinge ist daher eine entsprechende Ausnahme der persönlichen Kostenbeteiligung vorzusehen. Gleichzeitig ist sicherzustellen, dass diejenige Gemeinde, die für die Person im Rahmen des Asylrechts eine Globalpauschale des Bundes erhält, sich an der Leistungsabgeltung beteiligt.



Art. 58 EG-ZGB: Mit der Konkretisierung der Regelungen zur Kostentragung bei Unterbringungen von Minderjährigen in Art. 40a ff. SHG ist auch der allgemeine Verweis auf das SHG im bestehenden Art. 58 EG-ZGB zu präzisieren. Gleichzeitig ist die Bestimmung in Übereinstimmung mit der Regelung in Art. 203 ZGB dahingehend anzupassen, dass die Kostentragung nach SHG nicht nur bei Unterbringungen gilt, bei denen den Eltern das Aufenthaltsbestimmungsrecht entzogen wurde (Art. 310 ZGB).

Die Ausführungen zu Art. 30a EG-StPO (neu) sind unter Abschnitt 8.3 zu finden.

9 Finanzielle Auswirkungen und Referendum

Aufgrund der teilweisen Aufgabenentflechtung im Rahmen des V. Nachtrags zum SHG sowie einzelner erforderlicher Anpassungen resultieren mögliche Mehrkosten, die sich wie folgt grob abschätzen lassen:

- Im Zusammenhang mit dem angepassten Finanzierungsmodell für Notunterkünfte entstehen einerseits Mehrkosten für den Kanton durch die Übernahme des bisherigen Gemeindebeitrags bei Frauenhausaufenthalten. Die vom Anspruch auf Opferhilfe erfassten Beiträge bewegen sich schätzungsweise im Rahmen von Fr. 600'000.–. Andererseits wird auf die Anrechnung einer Eigenbeteiligung des Frauenhauses verzichtet, was bei einem anrechenbaren Aufwand von durchschnittlich 1,5 Mio. Franken jährlich während der letzten Jahre Fr. 75'000.– ausmachte.

Bei der einzigen bestehenden Notunterkunft für Minderjährige, dem Schlupfhuus St.Gallen, ist bei Übernahme des bisherigen Gemeindebeitrags (zwei Drittel) während der ersten zehn Tage von nicht behördlich initiierten Aufenthalten mit Mehrkosten von schätzungsweise Fr. 200'000.– jährlich zu rechnen.

- Die Mehrkosten infolge der Ausnahme einer Kostenbeteiligung bei invaliden Flüchtlingen bzw. vorläufig Aufgenommenen in Einrichtungen für Menschen mit Behinderung sind nicht abschätzbar. Bis heute sind im Kanton St.Gallen nur sehr wenige Fälle zu verzeichnen. Innerhalb der letzten drei Jahre sind erst in einem Fall Kostenfolgen für den Kanton absehbar. Die Entwicklung lässt sich aber kaum abschätzen und hängt von verschiedenen Faktoren ab. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen ist allerdings auch nicht mit einer sprunghaften Zunahme zu rechnen. Menschen mit einer körperlichen und/oder geistigen Behinderung sind nach den bisherigen Erkenntnissen vergleichsweise selten bei Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen zu verzeichnen. Schwieriger einzuschätzen sind jene mit einer psychischen Behinderung. In diesen Fällen dürfte es sich zwar regelmässig um Menschen handeln, die beispielsweise aufgrund von Traumatisierungen auf psychiatrische Behandlung angewiesen sind. Mit einem Bedarf an Langzeitpflege aufgrund einer Chronifizierung ist jedoch nur in wenigen Fällen zu rechnen. Die konkreten Kostenfolgen im Einzelfall hängen unter anderem vom Schweregrad der Behinderung ab. Ausserdem unterscheiden sich die Taxen je Einrichtung (auch aufgrund der unterschiedlichen konzeptionellen Angebote).

Die übrigen Anpassungen haben entweder keine finanziellen Auswirkungen oder wirken sich zugunsten des Kantonshaushalts aus, wie beispielsweise der Verzicht auf die Überschussverteilung bei Kinder- und Jugendheimen an Gemeinden im Umfang von schätzungsweise Fr. 200'000.– jährlich. Allerdings schwanken die Betriebsergebnisse der inner- und ausserkantonalen Kinder- und Jugendeinrichtungen erheblich. Der Zusammenschluss der definitiven Kosten im Vergleich zur budgetierten Leistungsabgeltung für Aufenthalte von Minderjährigen mit Wohnsitz im Kanton (also



Aufenthalte in St.Galler wie auch ausserkantonalen Einrichtungen) zeigt in den letzten Jahren denn auch entsprechende Schwankungen:

Rechnungsjahr²⁰	Defizite (in Fr.)	Überschüsse (in Fr.)	Netto (in Fr.)
2013	205'450	328'350	+ 122'900
2014	499'700	428'400	- 71'300
2015	247'450	459'150	+ 211'700

So kann der Kanton auch mit der neuen Praxis nicht generell davon ausgehen, dass die Überschüsse die Defizite übersteigen.

Aufgrund der neuen Grundlage, Einrichtungen des betreuten Wohnens anzuerkennen, können zwar bei den EL zusätzliche Kosten angerechnet werden, sobald das massgebende Verordnungsrecht angepasst ist. Da mit dieser Massnahme allerdings Heimeintritte, die auch höhere Kosten bei den EL verursachen würden, verzögert erfolgen, resultieren daraus keine Mehrkosten. Insgesamt dürfte die Massnahme gar eine kostendämpfende Wirkung haben, da aufgrund des demographischen Wandels insgesamt ein Kostenwachstum im Bereich der EL feststellbar ist.

Aus den vorgeschlagenen Gesetzesänderungen resultieren somit neue, während wenigstens zehn Jahren wiederkehrende neue Jahresausgaben von mehr als Fr. 300'000.–, jedoch deutlich unter 1,5 Mio. Franken, womit der V. Nachtrag zum SHG dem fakultativen Finanzreferendum nach Art. 7 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1) untersteht.

10 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, auf den V. Nachtrag zum Sozialhilfegesetz einzutreten.

Im Namen der Regierung

Fredy Fässler
Präsident

Canisius Braun
Staatssekretär

²⁰ Die Zahlen für das Rechnungsjahr 2016 sind Ende August 2017 bereinigt und werden im Anschluss an die Vernehmlassung ergänzt.



Anhang

Grundangebot Sozialberatung: Kantonsbeiträge nach Art. 40 SHG

Angebot	Leistungserbringende	Leistungsbeschreibung	Grundangebot Sozialberatung	Bereitstellungspflicht	Beitragshöhe
Telefon 143	Dargebotene Hand Ostschweiz und FL	anonyme Beratungen per Telefon, E-Mail und Einzel-Chat während 24 Stunden an 365 Tagen	Beratung in Krisen	Nein	Fr. 50'000.–
Telefon 147	Pro Juventute	kostenlose, fachgerechte und bedarfsorientierte Telefonberatung während 24 Stunden an 365 Tagen, bei Bedarf Verweisung der Anrufenden an die zuständigen Stellen	Beratung in Krisen / Kinder- und Jugendberatung	Kanton	Fr. 50'000.–
Beratungsstelle In Via	Fachstelle Kinderschutz	Betreibung einer Beratungsstelle für Kinder und Jugendliche, die Gewalt erfahren haben und die keinen Anspruch auf Beratung nach OHG haben; insbesondere Beratung in Kinderschutzelfällen und Weiterbildungs- und Präventionsveranstaltungen zum Kinderschutz z.B. für Sportvereine, Schulen	Beratung in Krisen / Kinder- und Jugendberatung	Kanton	Fr. 644'000.– (Kantonsbeitrag bis 2016 aufgrund Mitfinanzierung durch Gemeinden: Fr. 210'000.–)
Kontaktstelle für Selbsthilfegruppen	Frauenzentrale St.Gallen	Förderung der Selbsthilfe in den Kantonen SG, AR und AI; Vermittlung und Informationen zu bestehenden Selbsthilfegruppen; Unterstützung beim Aufbau neuer Gruppen	Selbsthilfe	Nein	Fr. 130'000.–
Förderung der Selbsthilfe	Stiftung Selbsthilfe Schweiz	Förderung der Selbsthilfe und Weiterentwicklung des Schweizerischen Netzwerks von Selbsthilfezentren; Koordination und Vermittlung zwischen der Kontaktstelle St.Gallen und anderen Kantonen sowie dem Bund; Ausrichtung eines jährlichen Beitrags an die Kontaktstelle St.Gallen; Weiterbildung	Selbsthilfe	Nein	Fr. 7'500.–
Fachstelle Mütter- und Väterberatung	Ostschweizer Verein für das Kind (OVK)	Vernetzung von Fachpersonen und Trägerschaften der Mütter- und Väterberatungsstellen; Förderung des fachlichen Austauschs; Förderung der Zugänglichkeit und Erreichbarkeit der Mütter- und Väterberatung (vgl. auch Strategie Frühe Förderung Kanton St.Gallen)	Mütter- und Väterberatung	Nein	Fr. 30'000.– DI Fr. 10'000.– GD



Weitere Angebote, die nach Art. 40 SHG auf Basis einer Leistungsvereinbarung unterstützt werden:

- Förderungsmassnahmen zur Qualifizierung des Personals im Sozialbereich: Lehrgang Fachpersonen Säuglinge und Kleinstkinder (Unterstützung von Kita-Mitarbeitenden, individuelle Kurs-Verbilligung)
- Weiterbildungsangebot von Kibesuisse für Vorstände und Mitarbeitende von Kitas, Horten, usw.
- Ausbildungsförderung und -entwicklung für Gesundheits- und Sozialberufe durch die Organisation der Arbeitswelt OdA Berufe Gesundheit und Soziales SG/AR/AI/FL (zusammen mit Gesundheitsdepartement)
- Fachstelle für Freiwilligenarbeit der Stiftung Benevol zur Förderung der Freiwilligenarbeit
- Aufbau Netzwerke Demenz und elektronische Plattform durch die Schweizerische Alzheimervereinigung Sektion SG/AR/AI (befristeter Auftrag im Rahmen der Massnahmen aus dem Bericht «Demenz im Kanton St.Gallen» [40.15.06])
- Informations- und Beratungsstelle für Fragen in Zusammenhang mit sektenhaften Gruppierungen von InfoSakta
- Beratungs- und Koordinationsleistungen der Schweizerischen Stiftung des Internationalen Sozialdienstes (ISS)



Quellenverzeichnis

S. Blülle / K. Cassée / K. Diethelm / Th. Gabriel / A. Keller / M. Schmid / B. Shuler, Leitfaden Fremdplatzierung, Integras – Fachverband Sozial- und Sonderpädagogik (Hrsg.), Zürich 2013.

Fachhochschule (FHS) St.Gallen – Hochschule für Angewandte Wissenschaften, Institut für Soziale Arbeit IFSA-FHS, im Auftrag VSGP, Expertise zur Organisation Sozialer Dienstleistungen in den St.Galler Gemeinden und Regionen, Rorschach 2012.

Interface, Evaluation der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden im Kanton St.Gallen, Schlussbericht zuhanden des Amtes für Soziales, Luzern 2016.

U. Mühle / B. Rutishauser / U. Kaegi / S. Herzog, Wirkungsorientierung im Sozialdienst – Ein Handbuch für Planungsverantwortliche in Kantonen und Gemeinden, Bern 2006.

D. Rosch, Datenschutzrechtliche Analyse der Rechtslage und Anpassungsbedarf in Bezug auf die Sozialberatung im Kanton St.Gallen, Juni 2013.

D. Rosch, Leitfaden Datenschutz, Juni 2014.

VSGP / Departement des Innern des Kantons St.Gallen, Projekt Sozialberatung im Kanton St.Gallen, Abschlussbericht, St.Gallen 2013.

Abkürzungsverzeichnis

DAF	Dienstleistungsangebote in der Familienpflege
EL	Ergänzungsleistungen zur AHV bzw. zur IV
ELG	Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (SR 831.30)
IFEG	Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (SR 832.26)
IVG	Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (SR 831.20)
IVSE	Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (sGS 381.31)
KES	Kindes- und Erwachsenenschutz
KESB	Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde
KOS	St.Gallische Konferenz der Sozialhilfe
KVG	Bundesgesetz über die Krankenversicherung (SR 832.10)
OHG	Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten (SR 312.5)
SHG	Sozialhilfegesetz (sGS 381.1)
SPF	Sozialpädagogische Familienbegleitung
VSGP	Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten
ZUG	Zuständigkeitsgesetz (SR 851.1)



V. Nachtrag zum Sozialhilfegesetz

Entwurf des Departementes des Innern vom 15. August 2017

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom ●●²¹ Kenntnis genommen und

erlässt:

I.

Der Erlass «Sozialhilfegesetz vom 27. September 1998»²² wird wie folgt geändert:

Art. 6^{ter} (neu) Grundangebot Sozialberatung
a) Gemeinde

¹ Die politische Gemeinde stellt in Ergänzung zu Leistungen der Sozialberatung nach der besonderen Gesetzgebung wenigstens folgende Angebote bereit:

- a) Information, Beratung und Unterstützung in Bezug auf persönliche und soziale Fragen;
- b) Vermittlung von Wohnraum;
- c) Unterstützung bei der Suche nach Arbeit;
- d) Vermittlung von Dienstleistungen anderer Stellen;
- e) Budgetberatung;
- f) Erziehungs- und Familienberatung.

² Das Grundangebot Sozialberatung steht allen hilfeschenden Personen offen.

Art. 6^{quater} (neu) b) Kanton

¹ Der Kanton richtet im Rahmen der bewilligten Kredite Beiträge aus für Leistungen im Rahmen des Grundangebots Sozialberatung, soweit:

- a) das Angebot einem Bedarf entspricht und
- b) die politischen Gemeinden nicht in der Lage sind, die Leistungen allein oder in Zusammenarbeit mit anderen politischen Gemeinden wirtschaftlich und wirksam zu erfüllen und
- c) eine Leistungsvereinbarung besteht.

²¹ ABI 2017, ●●.

²² sGS 381.1.



Art. 7 *Betreuende Sozialhilfe*

a) Grundsatz

¹ **Betreuende Sozialhilfe erhält, wer weder durch eigene Bemühungen noch durch den Beizug Dritter:**

- a) **der Hilfebedürftigkeit vorbeugen oder**
- b) **eine persönliche Notlage beheben kann.**

Art. 7a (neu) b) Form

¹ **Betreuende Sozialhilfe ist an kein bestimmtes Verfahren gebunden und wird unabhängig vom Anspruch auf finanzielle Sozialhilfe oder Nothilfe erbracht.**

² **Art und Umfang der betreuenden Sozialhilfe werden im Einvernehmen mit der hilfebedürftigen Person festgelegt. Vorbehalten bleibt die Anordnung von Massnahmen der betreuenden Sozialhilfe aufgrund besonderer Bestimmungen.**

Art. 8 c) Leistungen

¹ **Die politische Gemeinde leistet ~~Betreuende~~ ~~betreuende~~ Sozialhilfe ~~wird insbesondere geleistet durch:~~**

- a) **~~Beratung und persönliche Betreuung~~ **Sozialberatung nach Art. 6^{ter} dieses Erlasses;****
- b) **~~Mithilfe bei der Suche nach Arbeit und Wohnraum;~~**
- c) **~~Vermittlung von Dienstleistungen anderer Stellen.~~**
- d) **Massnahmen zur beruflichen und sozialen Integration;**
- e) **sozialpädagogische Familienbegleitung.**

² **Die hilfeschende Person kann an den Kosten beteiligt werden, soweit dies zumutbar ist und Leistungen über das Grundangebot Sozialberatung nach Art. 6^{ter} dieses Erlasses hinausgehen.**

Gliederungstitel nach Gliederungstitel «III. Stationäre Sozialhilfe». **1. Stationäre Einrichtungen für Betagte und Sterbehospiz-Einrichtungen**

Art. 28 Grundsatz

¹ **Die politische Gemeinde sorgt für ein bedarfsgerechtes Angebot an Plätzen in stationären Einrichtungen zur Betreuung und Pflege von Betagten.**

¹ **Sie kann die Aufgabe:**

- a) **gemeinsam mit anderen politischen Gemeinden erfüllen;**
- b) **mit Leistungsvereinbarung an die Ortsgemeinde oder an private Institutionen übertragen;**
- c) **...**

³ **Der Kanton fördert die Bereitstellung eines bedarfsgerechten Angebots an Plätzen in Sterbehospiz-Einrichtungen.**



Art. 29 ~~Bedarfsplanung~~ Angebotsplanung

¹ Die politische Gemeinde erstellt **gestützt auf die Bedarfsermittlung eine BedarfsplanungAngebotsplanung für stationäre Einrichtungen zur Betreuung und Pflege von Betagten**. Sie passt sie periodisch an.

² In der ~~Bedarfsplanung~~ **Angebotsplanung** werden Art, Grösse, Leistungsumfang und Einzugsgebiet der stationären Einrichtungen festgelegt.

³ ~~Das zuständige Departement~~²³ **Die Regierung legt PlanungsrichtwerteBedarfsrichtwerte fest für Plätze in stationären Einrichtungen zur Betreuung und Pflege von Betagten sowie für Plätze in Sterbehospiz-Einrichtungen fest.**

Art. 30a Qualitätsanforderungen

¹ Stationäre Einrichtungen **zur Betreuung und Pflege für Betagte von Betagten und Sterbehospiz-Einrichtungen** erfüllen qualitative Mindestanforderungen an Pflege und Betreuung in stationären Einrichtungen.

² Sie erfüllen die qualitativen Mindestanforderungen an Pflege und Betreuung, wenn insbesondere:

- a) die Einrichtung über konzeptionelle Grundlagen betreffend Leistungen sowie Führung und Organisation verfügt, welche:
 1. auf die Sicherstellung des Wohls der betreuten Person ausgerichtet sind;
 2. die Qualitätsentwicklung und -sicherung unterstützen;
- b) Leitung und Personal persönlich und fachlich geeignet sind;
- c) die Zahl der Mitarbeitenden den Anforderungen der Betreuung entspricht;
- d) Bauten und Ausstattung zweckmässig sind und den Bedürfnissen der betreuten Personen entsprechen;
- e) der Betrieb wirtschaftlich gesichert erscheint;
- f) die interne Aufsicht sichergestellt ist.

Art. 30b (neu) Finanzierung

¹ **Die Finanzierung der Pflegeleistungen in stationären Einrichtungen zur Betreuung und Pflege von Betagten und in Sterbehospiz-Einrichtungen richtet sich nach dem Gesetz über die Pflegefinanzierung vom 13. Februar 2011²⁴.**

² **Der Kanton leistet Beiträge an die Bereitstellung von nicht als Pflegeleistungen erfassten Betreuungsleistungen in Sterbehospiz-Einrichtungen, wenn sie als Leistungserbringer auf der Pflegeheimliste²⁵ aufgeführt sind und eine Leistungsvereinbarung mit dem zuständigen Departement besteht.**

³ **Die Beitragsleistung nach Abs. 2 dieser Bestimmung wird nach Aufenthaltstagen von Personen mit Wohnsitz im Kanton St.Gallen bemessen. Das zuständige Departement legt das Verhältnis von Beitragsleistung zum anrechenbaren Nettoaufwand fest.**

²³ ~~Departement für Inneres und Militär; Art. 22 lit. h GeschR, sGS 141.3.~~

²⁴ sGS 331.2.

²⁵ sGS 381.181.



Gliederungstitel nach Art. 35a (neu). 1^{bis}. **Einrichtungen des betreuten Wohnens**

Art. 35b (neu) Anerkennung

¹ **Mehrkosten für eine Wohnung, die von anerkannten Einrichtungen des betreuten Wohnens angeboten werden, werden nach den Bestimmungen über die Ergänzungsleistungen²⁶ vergütet.**

² **Das zuständige Departement anerkennt Einrichtungen des betreuten Wohnens, wenn:**

- a) **die Bauten hindernisfrei ausgestaltet sind und**
- b) **ein Bereitschaftsdienst sowie eine Grundbetreuung sichergestellt ist.**

³ **Die zuständige Stelle überprüft die Erfüllung der Anerkennungsvoraussetzungen regelmässig.**

Gliederungstitel nach Art. 35b. 2. ~~Stationäre Einrichtungen~~ **Notunterkünfte für schutzbedürftige Personen Opfer häuslicher Gewalt und deren Kinder**

Art. 36 Grundsatz

¹ ~~Der Staat~~ **Kanton** richtet Beiträge an den anrechenbaren Betriebsaufwand von anerkannten ~~stationären Einrichtungen~~ **Notunterkünften** aus, die schutzbedürftigen ~~Personen~~ **Opfern häuslicher Gewalt und deren Kindern** mit ~~Unterstützungswohnsitz~~ **Wohnsitz** im Kanton St.Gallen Unterkunft, **Schutz** und Betreuung anbieten.

² Anrechenbar ist der Betriebsaufwand:

- a) wenn er zur Erfüllung der Aufgaben notwendig und durch wirtschaftliche Betriebsführung gerechtfertigt ist. **Massgeblich sind die anrechenbaren Aufenthaltstage nach Art. 30a des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung vom 3. August 2010²⁷;**
- b) soweit er die Einnahmen aus ~~anrechenbarem Kostgeld~~ **der Kostenbeteiligung der betroffenen Person nach Art. 16 des eidgenössischen Opferhilfegesetzes vom 23. März 2007²⁸** übersteigt.

³ ~~Der Grosse Rat gewährt den Kredit mit dem Staatsvoranschlag.~~

Art. 37 Zuständigkeit

¹ Die Regierung anerkennt beitragsberechtigte ~~Institutionen~~ **Notunterkünfte und legt den Leistungsauftrag fest.** ~~Die politischen Gemeinden werden angehört.~~ **Sie kann den Leistungsauftrag auf Opfer von Menschenhandel und von Zwangsprostitution erweitern.**

² Das zuständige Departement:²⁹

- a) genehmigt ~~Voranschlag~~ **Budget** und Betriebsrechnung;
- b) bestimmt ~~das anrechenbare Kostgeld~~ **den anrechenbaren Tagessatz für Personen:**

²⁶ SR 831.30 und sGS 351.5.

²⁷ sGS 962.1.

²⁸ SR 312.5.

²⁹ Departement für Inneres und Militär **des Innern**; Art. 22 lit. h GeschR, sGS 141.3.



1. mit Wohnsitz ausserhalb des Kantons St.Gallen;
 2. ohne Anspruch auf Opferhilfe. Von diesem Tagessatz wird der durchschnittliche Anteil für Kosten für Unterkunft und Verpflegung bestimmt (anrechenbares Kostgeld).
- c) ~~legt das Verhältnis von Beitragsleistung zu anrechenbarem Betriebsaufwand fest.~~
d) **beaufsichtigt Qualität und Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung.**

³ Die Finanzkontrolle prüft die Betriebsrechnung.

Art. 38 wird aufgehoben.

Art. 38a (neu) Unterstützungspflicht der politischen Gemeinde

¹ Die anerkannte Notunterkunft zeigt der politischen Gemeinde am Unterstützungswohnsitz der betroffenen Person rechtzeitig bei Wegfall des Anspruchs auf Opferhilfe an, wenn diese:

- a) ohne Obdach sein wird und
- b) nicht selbst in der Lage ist, die persönliche Notlage zu beheben.

² Die zuständige politische Gemeinde leistet:

- a) betreuende Sozialhilfe, insbesondere unterstützt sie die betroffene Person bei der Suche nach Wohnraum;
- b) den Tagessatz nach Art. 37 Abs. 2 Bst. b Ziff. 2 dieses Erlasses. Die betroffene Person wird bei Leistungsfähigkeit höchstens im Umfang des anrechenbaren Kostgelds beteiligt.

Art. 39 Grundsatz

¹ Die politische Gemeinde sorgt **im Einzelfall** für die Unterbringung von Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen, die der ~~betreuenden stationären~~ Sozialhilfe ~~in einer stationären Einrichtung~~ bedürfen.

² Vorbehalten bleiben die Bestimmungen der Gesetzgebung **über das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht³⁰**, über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung³¹ und **des Volksschulgesetzes zu den sonderpädagogischen Massnahmen** ~~über Staatsbeiträge an die Sonderschulen³².~~

Art. 39^{bis} (neu) Fachliche Indikation

¹ Die fachliche Indikation für die Unterbringung nach Art. 39 Abs. 1 dieses Erlasses ist gegeben, wenn diese geeignet und notwendig ist, einer Gefährdung des Kindes oder des Erwachsenen zu begegnen.

² Ist die betroffene Person oder ihre gesetzliche Vertretung mit der Unterbringung einverstanden, sind zur fachlichen Indikation ermächtigt:

- a) die Organe der betreuenden Sozialhilfe oder

³⁰ sGS 912.5.

³¹ sGS 381.4.

³² sGS 213.1.



b) die von der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde eingesetzten Beiständinnen und Beistände im Rahmen ihres Auftrags.

Art. 39a Gemischte Einrichtungen
a) Begriff

¹ Eine natürliche oder juristische Person gilt als gemischte Einrichtung, wenn sie:

- a) wenigstens drei Personen aufnehmen kann, deren Betreuung, Pflege oder Beschäftigung nach der besonderen Gesetzgebung über Einrichtungen für Menschen mit Behinderung³³, Betagten- und Pflegeheime³⁴, Kinder- und Jugendheime³⁵ oder die Aufnahme von Pflegekindern³⁶ einer Bewilligung ~~des zuständigen Departementes~~ bedarf; **und**
- a^{bis}) Leistungen für wenigstens zwei verschiedene Zielgruppen nach Bst. a dieser Bestimmung anbietet und**
- b) nicht unter eine Bewilligungspflicht der besonderen Gesetzgebung nach Bst. a dieser Bestimmung fällt.

Gliederungstitel nach Gliederungstitel «IV. Staatsbeiträge» (neu). 1. Beiträge an die betreuende Sozialhilfe

Art. 40 Grundsatz

¹ ~~Der Staat~~ **Kanton** kann Beiträge an Institutionen ausrichten, die im öffentlichen Interesse und aufgrund einer Leistungsvereinbarung:

- a) Beratung und Betreuung anbieten;
- b) ~~Kosten für die Unterbringung in besonderen Sozialhilfeeinrichtungen übernehmen;~~
- c) in der Sozialhilfe **und in der Sozialberatung** tätige Personen aus- und weiterbilden;
- d) Tätigkeiten ausüben, die geeignet sind, der Hilfebedürftigkeit vorzubeugen;
- e) Freiwilligenarbeit und Selbsthilfe fördern.**

² ~~Der Staat kann Beiträge zur Förderung von Projekten der privaten Sozialhilfe ausrichten.~~

³ Die Beiträge werden im Rahmen der durch ~~den Staatsvoranschlag~~ **das Budget** zur Verfügung gestellten Mittel ausgerichtet.

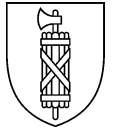
Gliederungstitel nach Art. 40 (neu). 2. Beiträge an die Unterbringung von Minderjährigen

³³ Art. 8 des Gesetzes über die Förderung der sozialen Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung, sGS 381.4.

³⁴ Art. 32 des Sozialhilfegesetzes, sGS 381.1.

³⁵ Art. 2 der Verordnung über Kinder- und Jugendheime, sGS 912.4.

³⁶ ~~Art. 7^{bis} des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch, sGS 911.1; in der Fassung gemäss Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht vom 24. April 2012, sGS 912.5~~ **Art. 4 der eidgV über die Aufnahme von Pflegekindern vom 19. Oktober 1977, SR 211.222.338.**



Art. 40a (neu) Grundsatz
a) Zuständigkeit

¹ Die politische Gemeinde am Unterstützungswohnsitz der oder des Minderjährigen trägt die anrechenbaren Kosten für die Unterbringung, wenn diese kindesschutzrechtlich angeordnet oder nach Art. 39^{bis} dieses Erlasses fachlich indiziert ist.

² Die Kosten werden bis längstens zum Abschluss der Erstausbildung getragen, wenn die Unterbringung vor Eintritt der Volljährigkeit erfolgt ist und ein Ausbildungsabschluss absehbar ist.

³ Die Beteiligung der Unterhaltspflichtigen ist beschränkt auf die durchschnittlichen Kosten für Unterkunft und Verpflegung.

⁴ Vorbehalten bleiben die Bestimmungen der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE und Art. 43 dieses Erlasses.

Art. 40b (neu) b) anrechenbare Kosten

¹ Anrechenbar sind Kosten:

- a) für Unterkunft und Verpflegung;
- b) für Betreuung;
- c) für die Begleitung der Pflegefamilie, soweit diese im Rahmen der Familienpflege kindesschutzrechtlich angeordnet oder nach Art. 39^{bis} dieses Erlasses fachlich indiziert ist.

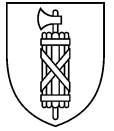
² Die Regierung regelt durch Verordnung die Höchst- und Mindestansätze für die anrechenbaren Kosten nach Abs. 1 dieser Bestimmung. Die politischen Gemeinden werden angehört.

Art. 40c (neu) Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE
a) Beitragsberechtigung

¹ Das zuständige Departement anerkennt Kinder- und Jugendheime im Kanton als beitragsberechtigt, wenn sie:

- a) zur Sicherstellung eines bedarfsgerechten Angebots notwendig sind;
- b) über eine Bewilligung für Heimpflege nach der eidgenössischen Pflegekinderverordnung³⁷ verfügen;
- c) einen gemeinnützigen Zweck verfolgen und ihre Mittel zweckgebunden verwenden.

³⁷ SR 211.222.338.



² **Kinder- und Jugendheime, die der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE unterstellt sind, können von der Regierung als Notunterkunft für Minderjährige anerkannt werden, soweit das Angebot bedarfsgerecht ist.**

Art. 41 ~~Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE a)b) Beiträge~~

¹ **Beiträge nach der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE erhalten beitragsberechtigte Kinder- und Jugendheime:**

- a) ~~Heime und Einrichtungen~~ ausserhalb des Kantons für st.gallische Betreuungsbedürftige **auf Basis der erteilten Kostenübernahmegarantien;**
- b) ~~Heime und Einrichtungen~~ im Kanton **auf Basis der erteilten Kostenübernahmegarantien:**
 - 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, **jedoch unter Vorbehalt von Art. 43 Abs. 1^{bis} dieses Erlasses.**

Art. 42 wird aufgehoben.

*Art. 42a (neu) c) Pauschale Leistungsabgeltung
1. Leistungsvereinbarung*

¹ **Das zuständige Departement schliesst mit beitragsberechtigten Kinder- und Jugendheimen befristete Leistungsvereinbarungen für eine pauschale Leistungsabgeltung ab, wenn diese aufgrund der Kapitalausstattung und der bewilligten Zahl der Plätze in der Lage sind, Auslastungsschwankungen auszugleichen.**

² **Die Leistungsvereinbarung regelt insbesondere:**

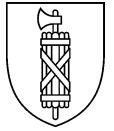
- a) **Zweck und Dauer der Leistung;**
- b) **die Leistungen der Vertragsparteien und deren Verantwortlichkeiten;**
- c) **Form und Höhe der pauschalen Leistungsabgeltung;**
- d) **Modalitäten der Leistungsabgeltung;**
- e) **Auflagen und Bedingungen;**
- f) **Leistungsüberprüfung;**
- g) **Folgen bei ungenügend oder nicht erfüllten Leistungen.**

³ **Kommt keine Vereinbarung zustande, erlässt das zuständige Departement eine Verfügung.**

Art. 42b (neu) 2. Schwankungsfonds

¹ **Private Kinder- und Jugendheime errichten bei pauschaler Leistungsabgeltung einen Schwankungsfonds.**

² **Das Kapital des Schwankungsfonds wird zum Ausgleich des in Erfüllung der Leistungsvereinbarung erzielten Betriebsergebnisses verwendet. Die Regierung legt durch Verordnung die erforderliche Deckung sowie die höchstens zulässige Zuweisung von Überschüssen fest.**



³ Wird eine Leistungsvereinbarung nicht verlängert oder erneuert, fällt das Kapital des Schwankungsfonds dem allgemeinen Haushalt des Kantons zu.

Art. 43 ~~2-d)~~ Kostenträger
1. Grundsatz

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

- a) zwei Drittel der Leistungsabgeltung **auf Basis der erteilten Kostenübernahmegarantie und** 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 IVSE³⁸, wenn diese nicht leistungsfähig sind.

^{1bis} **Der Aufenthalt der oder des Minderjährigen in einem Kinder- und Jugendheim bewirkt keine Änderung der Zuständigkeit für die Kostentragung.**

² Der ~~Staat~~Kanton trägt **einen Drittel der pauschalierten Leistungsabgeltung oder** den verbleibenden Betrag der **effektiven** Leistungsabgeltung ~~auf Basis der erteilten Kostenübernahmegarantie sowie ein allfälliges Defizit~~**einschliesslich eines allfälligen Defizits.**

³ Die Kostentragung bei strafrechtlicher Unterbringung richtet sich nach der Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung³⁹.

Art. 43a (neu) 2. bei anerkannten Notunterkünften für Minderjährige

¹ **Der Kanton trägt die Leistungsabgeltung bei anerkannten Notunterkünften für Minderjährige nach Art. 40c Abs. 2 dieses Erlasses für höchstens zehn Aufenthaltstage, wenn vor Eintritt keine Gefährdungsmeldung bei der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde eingegangen ist.**

Art. 57b (neu) c) des V. Nachtrags vom ●●

¹ **Die nach den Bestimmungen der Interkantonalen Vereinbarung über soziale Einrichtungen IVSE unterstellten Einrichtungen gelten als beitragsberechtigzte Einrichtungen nach Art. 40c dieses Erlasses.**

³⁸ sGS 381.31.

³⁹ SR 312.1.



II.

1. Der Erlass «Volksschulgesetz vom 13. Januar 1983»⁴⁰ wird wie folgt geändert:

Art. 53^{ter} Schulgeld bei zivilrechtlicher Unterbringung innerhalb des Kantons

¹ Bei auswärtiger zivilrechtlicher Unterbringung in ein Kinder- oder Jugendheim **im Kanton** entrichtet die ~~zuständige~~ politische Gemeinde **am zivilrechtlichen Wohnsitz der Schülerin oder des Schülers** der Schulgemeinde am Ort, wo die Schülerin oder der Schüler untergebracht ist, das Schulgeld.

~~² Bei zivilrechtlicher Unterbringung in ein ausserkantonales Kinder- und Jugendheim entspricht das zu entrichtende Schulgeld den tatsächlichen Kosten, höchstens aber dem Durchschnitt der Kosten je Schülerin und Schüler der Volksschule im Kanton St.Gallen nach Art. 21 des Finanzausgleichsgesetzes vom 23. September 2007.~~

2. Der Erlass «Gesetz über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung vom 7. August 2012»⁴¹ wird wie folgt geändert:

Art. 20 c) Kostenbeteiligung der Leistungsnutzenden

¹ Die Leistungsnutzenden beteiligen sich durch Pensionstaxen und Hilflosenentschädigungen nach dem Bundesgesetz über die Invalidenversicherung vom 19. Juni 1959⁴² an der Leistungsabteilung.

^{1bis} **Bei Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen wird auf eine Kostenbeteiligung verzichtet, wenn kein Anspruch auf eine ordentliche Rente nach dem Bundesgesetz über die Invalidenversicherung vom 19. Juni 1959⁴³ besteht. Die zuständige politische Gemeinden beteiligt sich an der Leistungsabteilung, soweit die nach Art. 88 des eidgenössischen Asylgesetzes vom 26. Juni 1998⁴⁴ in Verbindung mit Art. 20 bis 29 der eidgenössischen Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen vom 11. August 1999⁴⁵ ausgerichtete Pauschale, nicht für den übrigen Lebensbedarf verwendet wurde.**

² Die Pensionstaxe der Leistungsnutzenden dient der Deckung von Verwaltungskosten und Aufwendungen für Grundbetreuung, Verpflegung und Unterkunft. Die Regierung kann durch Verordnung für bestimmte Leistungen die Kostenbeteiligung der Leistungsnutzenden beschränken.

³ ...

⁴⁰ sGS 213.1.

⁴¹ sGS 381.4.

⁴² SR 831.20.

⁴³ SR 831.20.

⁴⁴ SR 142.31.

⁴⁵ SR 142.312.



3. Der Erlass «Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 3. Juli 1911»⁴⁶ wird wie folgt geändert:

Art. 58 g) Kosten ~~derbei~~ Unterbringung (ZGB ~~340~~293)

¹ Die Kosten ~~derbei~~ Unterbringung von Kindern in den Fällen von Art. 310 ZGB sind, wenn weder die Eltern noch das Kind sie bezahlen können, unter Vorbehalt der Unterstützungspflicht der Verwandten⁴⁷, nach den ~~Vorschriften~~ **Bestimmungen in den Art. 40a ff.** des Sozialhilfegesetzes vom 27. September 1998⁴⁸ zu tragen.

4. Der Erlass «Einführungsgesetz zur Schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung vom 3. August 2010»⁴⁹ wird wie folgt geändert:

Art. 30a (neu) a^{bis}) Notunterkünfte

¹ **Anerkannte Notunterkünfte für Opfer häuslicher Gewalt nach Art. 37 des Sozialhilfegesetzes vom 27. September 1998⁵⁰:**

- a) **stellen der zuständigen Beratungsstelle rechtzeitig ein begründetes Gesuch um Opferhilfe, wenn der Aufenthalt der betroffenen Personen länger als zehn Tage dauert und das Opfer Wohnsitz im Kanton St.Gallen hat;**
- b) **holen unverzüglich eine Kostengutsprache der zuständigen Stelle des Kantons ein, in dem das Opfer unmittelbar vor Eintritt in die Notunterkunft Wohnsitz hatte.**

² **Die Beratungsstelle stellt den Anspruch auf Soforthilfe oder auf längerfristige Hilfe nach dem eidgenössischen Opferhilfegesetz vom 23. März 2007⁵¹ fest.**

³ **Die Beratungsstelle erstattet dem zuständigen Departement jährlich Bericht zu den anrechenbaren Aufenthaltstagen von Opfern mit Wohnsitz im Kanton St.Gallen.**

III.

1. Der Erlass «Kantonsratsbeschluss über Beiträge an Sterbehospiz-Einrichtungen im Kanton St.Gallen vom ●●»⁵² wird aufgehoben.

2. Der Erlass «Grossratsbeschluss über den Staatsbeitrag an das Kinderschutzzentrum St.Gallen vom 8. November 2001»⁵³ wird aufgehoben.

IV.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

⁴⁶ sGS 911.1.

⁴⁷ Art. 328 und 329 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907, SR 210.

⁴⁸ sGS 381.1.

⁴⁹ sGS 962.1.

⁵⁰ sGS 381.1.

⁵¹ SR 312.5.

⁵² sGS ●●.

⁵³ sGS 325.919.