

Regierungsratsbeschluss

vom 18. März 2019

Nr. 2019/456

Aufgabentflechtung und Verteilschlüssel für die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV sowie für die Pflegekostenbeiträge Kenntnisnahme vom Vernehmlassungsergebnis und weiteres Vorgehen

1. Erwägungen

Mit RRB Nr. 2018/1297 vom 21. August 2018 hat der Regierungsrat den Entwurf zur Änderung des Sozialgesetzes betreffend Restkostenfinanzierung bei ambulanter Pflege in erster Lesung beraten und beschlossen. Die Staatskanzlei wurde ermächtigt und beauftragt, das öffentliche Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Die Vernehmlassungsfrist endete am 31. Oktober 2018.

1.1 Eingereichte Vernehmlassungen

Eine Vernehmlassung eingereicht haben (19 Eingaben):

- pro infirmis, 5001 Aarau (1)
- Gemeinschaft Solothurnischer Alters- und Pflegeheime GSA, 4513 Langendorf (2)
- Einwohnergemeinde Recherswil (3)
- CVP Kanton Solothurn, 4112 Bättwil (4)
- SVP Kanton Solothurn, 4542 Luterbach (5)
- Graue Panther Olten und Umgebung, 4616 Kappel (6)
- Solothurnische Interkonfessionelle Konferenz (SIKO), 2544 Bettlach (7)
- Stadt Solothurn (8)
- Avenir Social Region Nordwestschweiz, 3001 Bern (9)
- FDP. Die Liberalen Kanton Solothurn, 4509 Solothurn (10)
- Verband Solothurner Einwohnergemeinden VSEG, 4564 Obergerlafingen (11)
- Verband des Gemeindepersonals des Kantons Solothurn, 4500 Solothurn (12)
- Obergericht Kanton Solothurn (13)
- Grüne Kanton Solothurn, 4502 Solothurn (14)
- Sozialdemokratische Partei Kanton Solothurn SP, 4502 Solothurn (15)

- Stadt Olten (16)
- Regional Verein Olten, Gösgen, Gäu, OGG, 4601 Olten (17)
- Präsidien der Kinder- und Erwachsenenschutzbehörden (18)
- Lilo Gruber, Kathrin Probst, Rahel Wyss, Martin Segginger, 4500 Solothurn (19)

1.2 Vernehmlassungsergebnis

1.2.1 Zustimmung zu allen Bestimmungen / Keine Einwände gegen die Vorlage

Die Stadt Olten hat als einzige Vernehmlassungsteilnehmende den vorgeschlagenen Änderungen vollumfänglich zugestimmt bzw. keine konkreten Einwände gegen die Änderungen vorgebracht oder Korrekturen an den formulierten Bestimmungen begehrt. Das Obergericht hat sich einer Meinungsäusserung enthalten, weil die Vorlage weitgehend politischer Natur sei.

1.2.2 Allgemeine Bemerkungen zur Vorlage

Begrüsst wird allseits, dass mit der Vorlage die Entflechtung von Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden weiterverfolgt wird. Explizit begrüssen pro infirmis und die SP, dass der Kanton im Bereich Behinderung mehr Verantwortung übernehmen und namentlich die Möglichkeiten für ein selbstbestimmtes Leben der Betroffenen aktiver fördern will.

Die Variante 2 zur Aufgabenentflechtung wird wiederholt als die bevorzugte genannt (FDP, CVP, VSEG, Verband Gemeindepersonal, Grüne). Allerdings wird von mehreren Vernehmlassungsteilnehmenden befürchtet, dass die Kostendynamik nach der Aufteilung der Leistungsfelder EL zur IV und EL zur AHV wegen der demographischen Entwicklung vor allem die Gemeinden treffe (GSA, Graue Panther, CVP, SVP, Stadt Solothurn, FDP, VSEG, Verband Gemeindepersonal, SP). Vonseiten einzelner Verbänden (GSA, Graue Panther) wird darauf hingewiesen, dieser Umstand könne dazu führen, dass die Gemeinden Sparmassnahmen ergreifen und es in der Folge zu einem Leistungsabbau komme. Entsprechend fordern sie eine Änderung der Vorlage, damit keine Mehrbelastung der Gemeinden entsteht. Die Stadt Solothurn schlägt vor, auf eine Zuteilung zu verzichten und die aktuelle Übergangslösung mit einer hälftigen Aufteilung der Kosten definitiv einzuführen. Die CVP möchte, dass Grundsätze im Gesetz abgebildet werden, wie auf den Fall einer ungleichen Kostenentwicklung reagiert wird. Ebenso fordert dies die FDP und hält den Weg über den Finanzausgleich für den falschen. Zweifel an diesem Weg äussert auch die SVP. Der VSEG spricht sich demgegenüber für eine «neue Stellschraube» im Finanz- und Lastenausgleichssystem aus.

Einzelne Vernehmlassungsteilnehmende stehen der Vorlage kritisch gegenüber, weil sie ihrer Meinung nach nur zu einer Entflechtung der Finanzverantwortung führe, aber nicht zu einer konsequenten Entflechtung der Aufgaben und Kompetenzen. Namentlich würden die Gemeinden nicht die nötigen Handlungs- bzw. Steuerungsmöglichkeiten erhalten. Entsprechend werden von diesen Nachbesserungen bzw. eine weitergehende Aufgabenentflechtung gefordert (FDP, VSEG, Verband Gemeindepersonal, GSA, OGG). Der VSEG spricht sich dafür aus, dass die Aufsicht im Bereich Alter neu zu organisieren sei und dafür ein kommunales Aufsichtsgremium geschaffen werden soll. Die SVP fordert, dass der Kanton generell die Kompetenzen im Sozialbereich auf die Gemeindeebene zurück verschieben soll, damit Kosten gesenkt werden können.

Von mehreren Seiten wird die neue Regelung zur Steuerung der Kosten bei den Fremdplatzierungen kritisiert, weil diese die Kompetenzen der KESB (möglicherweise) unzulässig beschneide oder unklar erscheinen lasse (CVP, KESB Stadt Solothurn, VSEG, Avenir Social, Grüne, Gruber, Probst, Wyss, Segginger), die Kosten mehr als das Kindeswohl gewichte (Avenir Social) oder interkantonalen Vereinbarungen infrage stelle (Gruber, Probst, Wyss, Segginger, Stadt Solothurn).

1.2.3 Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

1.2.3.1 § 25 und 26 (Aufgaben des Kantons bzw. der Einwohnergemeinden)

Die CVP regt an, die Zuständigkeit für die Ergänzungsleistungen für Familien explizit zu regeln, da diese nach einer Aufteilung der EL zur AHV und EL zur IV unklar sein könne. Zudem solle bei der Zuständigkeit der Gemeinden für die Bereiche Familie, Kind und Jugend explizit darauf hingewiesen werden, dass Fremdplatzierungen Minderjähriger über den Kanton finanziert werden.

1.2.3.2 § 110^{bis}

Verschiedentlich wird geäußert, der vorgeschlagene § 110^{bis} SG verletze bundesrechtliche Grundsätze hinsichtlich der Unabhängigkeit der KESB als interdisziplinäre Fachbehörde (Stadt Solothurn, Avenir Social, VSEG, KESB). Die Grünen regen an, der Schnittstellenklärung zwischen den Behörden für den Finanzierungsentscheid und für den Platzierungsentscheid in der Sozialverordnung besondere Beachtung zu schenken.

Der in Abs. 2 festgehaltene Vorrang von Plätzen in innerkantonalen Institutionen verletze nach Ansicht verschiedener Vernehmlassungsteilnehmenden die Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE), der sich der Kanton Solothurn angeschlossen hat (Stadt Solothurn, Gruber, Probst, Wyss, Segglinger). Die SP begrüsst den Vorrang, möchte aber, dass nicht finanzielle Aspekte, sondern Qualität und das Wohl des Kindes Priorität geniessen. Die in Abs. 3 geregelte Trennung zwischen Hotellerie und Betreuungskosten wird von einzelnen als zu kompliziert bemängelt, weshalb sie weggelassen werden solle (Gruber, Probst, Wyss, Segglinger). Ebenso die Vorgabe, dass bei stationären Platzierungen die Auslagen für die persönliche Ausstattung eines Kindes und dessen Freizeitgestaltung weiterhin via Sozialhilfe zu tragen sind (FDP, Gruber, Probst, Wyss, Segglinger). Mitunter wird kritisiert, Abs. 4 und 5 löse eine Rückerstattungspflicht oder Verwandtenunterstützungspflicht aus, die zu einem Nachteil der Betroffenen werden könne (Grüne, Stadt Solothurn). Die SP befürchtet, durch das Einbinden eines weiteren Akteurs sei allenfalls die Effizienz infrage gestellt; die Regelung solle deswegen noch einmal geprüft werden.

1.2.3.3 § 141^{bis}

Die Stärkung alternativer Wohnformen für Menschen mit Behinderung wird namentlich von der SP, der pro infirmis und den Grünen begrüsst. Die SP möchte, dass auf eine Kann-Bestimmung verzichtet wird; der Kanton müsse alles daransetzen, damit betroffene Menschen ein eigenständiges, selbstbestimmtes Leben führen können. Zudem regt sie an, den Begriff «Menschen mit Behinderung» durch «Menschen mit Beeinträchtigungen» zu ersetzen. Die Grünen bemerken, dass beim Ermöglichen alternativer Wohnformen die Kostenneutralität nicht das entscheidende Kriterium sei; vielmehr stelle die höchstmögliche Autonomie das wichtigste Ziel dar.

1.2.3.4 § 141^{ter}

Pro infirmis begrüsst die neue Bestimmung, da Beratungsleistungen für Menschen mit Behinderungen bei komplexen Situationen nötig seien. Dem schliessen sich die Grünen an und bemerken, dass auch Angehörige Zugang zu solchen Beratungen haben sollen. Bei dieser Bestimmung möchte die SP ebenfalls, dass auf eine Kann-Bestimmung verzichtet wird. Für die FDP ist nicht ersichtlich, mit welchen Geldern diese Beratungsstellen finanziert werden und fordert eine klare Deklaration.

1.2.3.5 § 151

Pro infirmis stellt zur Diskussion, ob die Bezeichnung «verhaltensauffällig» genügend präzise ist; allenfalls müsste auch eine soziale Beeinträchtigung miteinbezogen werden. Eine Präzisierung fordern auch die Grünen.

1.2.3.6 § 154

Die Grünen stellen die Frage, ob mit § 154 Abs. 2 SG gewährleistet sei, dass allfällige Rückerstattungsansprüche nicht zu einem Nachteil für die Betroffenen werden.

1.3 Erwägungen und weiteres Vorgehen

Die Auswertung der Vernehmlassungen zeigt, dass der Entwurf zur Änderung des Sozialgesetzes, soweit eine Aufgabenentflechtung zwischen Kanton und Gemeinden vorangetrieben wird, grundsätzlich auf Zustimmung stösst. Allerdings ist trotz der langen, fachlich fundierten Vorarbeiten, einer Berichterstattung über mehrere Jahre hinweg und der Begleitung durch eine breit abgestützte Arbeitsgruppe, welche die vorgestellte Variante 2 zur Umsetzung explizit empfohlen hat, Skepsis zu erkennen. Diese gründet in der Sorge, die Einwohnergemeinden hätten mit der Übernahme der EL zur AHV und der Pflegefinanzierung längerfristig eine zu grosse Last alleine zu tragen. Dies obwohl in der Vorlage gestützt auf fachlichen Empfehlungen darauf hingewiesen wurde, dass via Finanzlastenausgleich bei Bedarf und relevantem Ungleichgewicht taugliche Instrumente zur Gegensteuer geschaffen werden können. Damit ist deutlich geworden, dass die Herausforderungen im Zusammenhang mit der demographischen Entwicklung noch einmal zu beleuchten sind. Die Kritik des VSEG, die Vorlage entspreche nicht einer konsequenten Aufgabenentflechtung und sei deshalb noch nicht reif für eine Einführung, erstaunt demgegenüber jedoch. Immerhin war der VSEG auf jeder Stufe der Vorbereitung dieser Vorlage eng eingebunden.

Ungeachtet dessen sind aber aufgrund der eingegangenen Stellungnahmen verschiedene Punkte zu erwägen und teilweise in der Vorlage auch anzupassen, was nachfolgend ausgeführt wird.

1.3.1 Weitergehende Aufgabenentflechtung

Die Forderung des VSEG nach einer weitergehenden Aufgabenentflechtung wird grundsätzlich positiv beurteilt. Es ist möglich, die aktuellen Kompetenzen bei der Steuerung, Aufsicht und Bewilligung von Angeboten im Bereich Alter anders zu verteilen. Dass die Gemeinden in dieser Hinsicht mehr Verantwortung übernehmen und die nötige Planung selbst gestalten wollen, ist auch im Sinne der bereits geltenden Zuweisung sozialer Leistungsfelder. Entsprechend ist die vonseiten VSEG gewünschte, weitergehende Aufgabenentflechtung zu diskutieren bzw. die Vor- und Nachteile sorgfältig zu erwägen.

Dieses Vorhaben steht entgegen der Kritik des VSEG jedoch nicht in einem Widerspruch zur aktuellen Vorlage. Vielmehr erscheint die Aufnahme eines solchen Projektes als ein nächster plausibler Schritt bzw. die Umsetzung von Variante 2 würde sogar einen guten Boden dafür bereiten. Mit den Vorarbeiten für diesen nächsten möglichen Schritt kann nach Beschluss der vorliegenden Änderungen unmittelbar begonnen werden. Es spricht also nichts dagegen, die vorliegende Entflechtung vorzuziehen. Im Gegenteil: es würde endlich Klarheit in einer langwierigen Diskussion geschaffen werden. Die Entflechtung der Kostenübernahme bei der EL und die definitive Regelung der Pflegefinanzierung sind seit Jahren Pendenzen. Diese zu erledigen, wird in mehreren überwiesenen, parlamentarischen Aufträgen gefordert und ebenso verpflichtet das Sozialgesetz dazu, die Finanzierungsfrage zu klären. Nun liegt nach langen Vorbereitungsarbeiten, an denen der VSEG engagiert mitgearbeitet hat, ein Lösungsweg vor, der sowohl hinsichtlich der finanziellen Aufteilung wie auch hinsichtlich der Neuordnung einer Aufgabe (Fremdplat-

zierungen Minderjähriger) Vorteile verspricht bzw. bis auf Weiteres zu keiner erheblichen Lastenverschiebung für beide Seiten führt. Ein weiteres Zuwarten oder ein Ergänzen der Vorlage wird diesen Lösungsvorschlag nicht verbessern; es droht vielmehr ein Überladen der Reform. Die vonseiten VSEG geforderte Aufgabenzuweisung verlangt komplexere Anpassungen und die Gemeinden werden mit den neuen Funktionen wesentlich gefordert sein. Schnell und diskussionslos wird deshalb kein Modell entwickelt werden können, das politisch tragfähig, umsetzbar und effektiv ist. Eine weitere Verzögerung würde zudem bedeuten, dass mit der Abrechnung 2019 der im Sozialgesetz abgebildete und für die Gemeinden wesentlich nachteiligere Verteilungsschlüssel beim Tragen der EL-Kosten wieder zur Anwendung gelangt. Es sei denn, die Übergangslösung (Aufteilung 50:50) wird durch das Parlament erneut verlängert. Dieses hat aber seinen Unmut bei der letzten Verlängerung deutlich zum Ausdruck gebracht, was zu respektieren ist.

Weiter gilt es zu bedenken, dass das befürchtete Ungleichgewicht – wenn überhaupt - nicht unmittelbar entsteht. Die ins Feld geführte demografische Entwicklung benötigt Jahre, zumal die geburtenstarken Jahrgänge erst jetzt ins Pensionsalter zu kommen beginnen; der Höhepunkt des Babybooms war erst 1964 erreicht. Dazu kommt, dass heute nicht abschliessend beurteilt werden kann, welche Auswirkungen die Überalterung der Gesellschaft tatsächlich haben und welche Antworten die Gesellschaft auf diese in den kommenden 20 Jahren noch finden wird. Damit besteht noch Zeit, taugliche Steuerungsmodelle, die am richtigen Ort angesiedelt sind, zu finden. Aktuell viel dynamischer zeigt sich demgegenüber die Kostenentwicklung bei der Prämienverbilligung bei der Übernahme von Verlustscheinen aus ungedeckten Prämien und bei der Sozialhilfe. Diese Leistungsfelder bleiben durch Variante 2 aber unverändert bzw. sind schon einer Seite zugewiesen. Die EL zur AHV sind demgegenüber moderat und im Rahmen der Erwartungen gewachsen; über die letzten drei Jahre hinweg zeigt sich sogar eine Stabilisierung. Gleiches gilt für die Pflegefinanzierung und die Fremdplatzierungen. Die Entwicklung bei der IPV dürfte zudem die Folgen der demographischen Entwicklung wohl noch einige Zeit kompensieren bzw. das befürchtete Ungleichgewicht abschwächen, weil viele pflegebedürftige AHV-Beziehende mit dem Erhalt von EL-Leistungen gleichzeitig Anspruch auf Prämienverbilligung begründen. Eine Umsetzung der Variante 2 hätte in den vergangenen Jahren, einschliesslich 2018, trotz der Dynamiken ein fast kostenneutraler Abtausch ermöglicht.

Aktuell und auch mittelfristig spricht nichts gegen eine Umsetzung der Variante 2. Mögliche Dynamiken lassen sich durch Instrumente des Finanzlastenausgleichs abfedern, die relativ rasch einführbar sind. Weiter wird für eine neue Aufgaben- und Kompetenzzuweisung ein optimaler Boden gelegt. Der Regierungsrat hält deshalb daran fest, die vorgestellte Variante 2 und die darauf aufbauenden Gesetzesanpassungen unverändert an das Parlament zu überweisen, damit die Übergangsphase nach mehreren Jahren beendet werden kann.

1.3.2 Präzisierungen in § 25 und 26

Der Hinweis, dass die Zuständigkeit für die Ergänzungsleistungen für Familien in den § 25 und 26 nicht genügend geregelt ist und auch, dass die Zuständigkeit im Bereich der Fremdplatzierungen nachgeführt werden sollte, erscheint berechtigt. Die Vorlage ist dahingehend zu präzisieren.

1.3.3 Kompetenzen der KESB

Die Formulierung von § 110^{bis} Abs. 1 SG entspricht grundsätzlich derjenigen des bestehenden § 141 SG. Unter § 141 SG wird die Unterbringung von Menschen mit einer Behinderung geregelt bzw. die Pflicht des Kantons, diesen Menschen den Aufenthalt in geeigneten Strukturen zu ermöglichen. Es ist damit Aufgabe des Kantons, Menschen mit einer Behinderung Zugänge zu passenden Institutionen zu garantieren, bedarfsgerecht Plätze zu vermitteln und letztlich die Finanzierung zu sichern. Der Gesetzgeber hat dem Kanton dabei aber zusätzlich Einfluss- und Steuerungsmöglichkeiten gegeben. So gestaltet er via Bewilligung und Aufsicht, im Rahmen

seines Planungsauftrags nach § 20 SG, mittels des Festlegens von Höchsttaxen nach § 51 f. SG und als Garant für Kostengutsprachen gemäss IVSE Qualität, Angebot und Preis. Dabei wird auch bewusst darauf hingewirkt, die Unterbringung von Menschen mit Behinderungen primär in innerkantonalen Institutionen zu realisieren (siehe dazu KRB vom 07.11.2017, Nr. SGB 0106/2017). Erwachsene Menschen mit Behinderungen sind relativ häufig von Massnahmen der KESB betroffen, welche die Unterbringung und den Aufenthalt in einer Institution regeln. Trotz der ausgeübten Steuerung hat die KESB in den vergangenen Jahren ihre Kompetenzen offenbar nicht als eingeschränkt gesehen oder erlebt. Entsprechend wurde auch die Bundeskonformität dieser Schnittstelle nicht infrage gestellt, obwohl nicht jede Platzierung, in die eine KESB involviert ist, ohne weiteres ausfinanziert wird. Aufgekommen scheint die Kritik aber weniger wegen der Formulierung von § 110^{bis} SG sondern vielmehr wegen der Ausführung in der Botschaft, dass die KESB bei der Vermittlungsbehörde einen *Antrag* auf Finanzierung einer Platzierung stellen soll. Hier bedarf es der Erklärung.

Auch im heutigen System kann die KESB die Kostenübernahme bei Platzierungen nicht autonom beschliessen. Soweit eine Person nicht selbst für das Leben im Heim aufkommt, sind es Sozialversicherungsstellen und subsidiär Sozialhilfebehörden, welche die Finanzierung von geeigneten Unterbringungen sprechen. Diese Aufteilung ist unbestritten und bundesrechtskonform. Problematisch und widersprüchlich zum Bundesrecht wird es nur, wenn die Finanzierungsstelle einen Platzierungsentscheid der KESB torpediert; also den faktischen Vollzug verzögert oder verhindert. § 110^{bis} Abs. 1 SG will jedoch nicht die abschliessende Entscheidungskompetenz der KESB infrage stellen, sondern vielmehr Grundlage dafür sein, dass Platzierungsentscheide der KESB rasch umgesetzt und ausfinanziert werden. Zugang, Suche und effektive Vermittlung geeigneter Plätze sollen koordiniert, effizient und zuverlässig erfolgen. Gleichzeitig soll sichergestellt sein, dass der für alle Behörden geltenden Pflicht, mit öffentlichen Mittel sorgsam umzugehen und keine unnötigen Kosten zu verursachen, optimal nachgelebt wird. Diesem Anspruch kann am besten entsprochen werden, wenn eine zentrale Stelle ein differenziertes Platzangebot bereithält, es laufend sowie bedarfsgerecht ergänzt und vertieftes Wissen über die einzelnen Institutionen und Betreuungssettings sammelt. Die KESB und die Beistandspersonen werden dadurch von der Suche nach einer geeigneten Institution entlastet.

Natürlich hängt auch der Erfolg eines solchen Modells letztlich von der praktischen Umsetzung ab. Die aktuell zur Diskussion stehenden Bestimmungen schränken hier jedoch nicht ein. Die Delegationsnorm in Abs. 7 bietet sogar erheblichen Spielraum, damit eine geeignete Organisation und Verfahrensgestaltung gefunden werden kann. Dabei versteht es sich von selbst, dass eingespielte Prozesse soweit wie möglich erhalten bleiben sollen. Die Regelung auf Verordnungsebene belässt die nötige Zeit, mit allen Akteuren ein Vorgehen zu finden, dass den bestmöglichen Nutzen verspricht. Damit besteht hinsichtlich der Formulierung von § 110^{bis} Abs. 1 kein Anpassungsbedarf. Lediglich die Ausführungen in der Botschaft sind zu präzisieren.

1.3.4 IVSE

Die interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) bezweckt, die Aufnahme von Personen mit besonderen Betreuungs- und Förderungsbedürfnissen in geeigneten Einrichtungen ausserhalb ihres Wohnkantons ohne Erschwernisse zu ermöglichen. Die Vereinbarung gründet im Wesentlichen auf der Überlegung, dass kaum ein Kanton ein für alle betroffenen Personen adäquates Angebot in sozialen Einrichtung bieten kann und deshalb Zugang zu geeigneten, ausserkantonalen Angeboten bestehen soll. Diese «Angebotsoffenheit» soll im Sinne eines kooperativen Föderalismus hergestellt werden: entsprechend einigen sich die Vereinbarungskantone unter sich auf bestimmte Regeln für die gegenseitige Kostenübernahme und definieren gemeinsam, unter welchen Bedingungen Institutionen gegenseitig anerkannt werden. Zusätzlich bietet die IVSE eine gute Grundlage für eine überregionale Planung, soweit eine solche angestrebt werden soll.

Die IVSE verleiht für sich alleine einer einzelnen Person oder einer Behörde kein Recht auf volle Freizügigkeit. Wäre dies der Fall, bräuhete es auch keine Verbindungsstelle, die Kostenübernahmegesuche ausserkantonaler Institutionen bewilligt. Die IVSE verbietet auch keine Steuerungsprozesse, die darauf abzielen, das innerkantonale Angebot auszulasten, solange eine betroffene Person darin die für sie adäquate Betreuung und Förderung findet. § 46 SG (interkantonale Zusammenarbeit und Anerkennung), der bereits 2008 und damit unter bestehender IVSE in Kraft getreten ist, besagt deshalb in Absatz 2, dass der Besuch oder Aufenthalt in einer ausserkantonalen Institution nur ermöglicht wird, wenn kantonal entsprechende Plätze fehlen, die Institution besser geeignet oder erreichbar ist oder andere wichtige Gründe vorliegen. In diesem Sinne steht auch die in § 110^{bis} Abs. 2 vorgeschlagenen Finanzierungsregelung nicht ohne weiteres in einem Widerspruch zur IVSE.

Dennoch ist die Kritik anzuerkennen, dass mit einer zu engen rechtlichen Vorgabe die Möglichkeit verbaut werden könnte, die positiven Effekte einer zentralen Koordination von Platzierungen Minderjähriger voll auszuschöpfen. Ohnehin ist noch vertieft zu prüfen, welche Strukturen dafür tatsächlich nötig sind bzw. inwieweit optimale Prozesse mit bestehenden Strukturen erreicht werden können. In diesem Sinne ist die Regelung so zu verändern, dass eine optimale organisatorische Flexibilität sichergestellt ist.

1.3.5 Definition von Betreuungszulagen und Aufenthaltskosten

Die in § 110^{bis} Abs. 3 und 4 SG vorgenommene Aufteilung zwischen Kosten des Aufenthalts und persönliche Auslagen ist üblich und gilt bereits heute. Einerseits ist eine Abgrenzung zum Schulbereich nötig, weil Platzierungen infolge eines Sonderschulbedarfs anders finanziert werden. Zudem gilt auch heute schon bei Platzierungen nach IVSE eine Aufteilung zwischen Hotellerie, Betreuung und individuellen Nebenkosten. In der IVSE-Richtlinie zur Leistungsabgeltung und zur Kostenrechnung (LAKORE) wird definiert, was als anrechenbarer Aufwand gilt und damit, welche Leistungen an eine Institution abgegolten werden. Darin heisst es unter Punkt 3.5 explizit, dass individuelle Nebenkosten wie Kleider, Taschengeld, individuelle Freizeitaktivitäten ausserhalb des Angebotes der Einrichtung, Fahrtkosten nach Hause und bei individuellen Ferien, Kosten für individuelle ärztliche und zahnärztliche Behandlung sowie für individuelle Medikamente als nicht anrechenbarer Aufwand gelte.

Fallen solche Auslagen bei einem Kind an, haben primär die Eltern diese Auslagen zu bestreiten, sofern nicht Sozialversicherungsträger dafür herangezogen werden können. Sind die Eltern dazu nicht in der Lage bzw. stehen keine Versicherungen zur Verfügung, kommt die Sozialhilfe zum tragen. Dies gilt auch bei Personen über 65 Jahre, die infolge einer Pflegebedürftigkeit in einer Institution leben.

Variante 2, die vorliegend zur Umsetzung gelangen soll, will die Kosten für die Platzierung Minderjähriger an den Kanton übergeben. Damit wird aber nicht die Verantwortung für die gesamte «individualisierten» Sozialhilfe für eine minderjährige Person, die platziert werden muss, übertragen. Entsprechend ist die kritisierte Aufteilung gewollt. Diese führt auch nicht zu einer unnötig komplizierten Organisation. Mit der vorgeschlagenen Übernahme der Platzierungskosten ist ebenfalls nicht verbunden, dass die im Zusammenhang mit einer Platzierung in den meisten Fällen angeordnete Beistandschaft kantonal geführt wird. Diese Aufgabe bleibt nach wie vor bei den regionalen Sozialdiensten, womit sie auch ein Dossier zu führen haben. Und selbst wenn eine Platzierung ohne Beistandschaft für das Kind erfolgt, weil die Eltern kooperieren, sind erfahrungsgemäss die Sozialregionen im Rahmen der sozialarbeiterischen Begleitung der Familie eingebunden. Komplette autonome Platzierungen durch Eltern sind demgegenüber selten und stehen meist im Zusammenhang mit dem Eintritt in ein Internat. Diese werden dann auch privat finanziert. Zudem sind Platzierungen aufgrund einer sozialen Indikation meist nur vorübergehend. Das heisst, die Rückplatzierung wird stets angestrebt. In aller Regel wird nach der Rückkehr des Kindes in die Familie eine sozialpädagogische Begleitung eingerichtet, die überwiegend oft wieder über die Sozialhilfe finanziert werden muss. Damit dürfte nur in sehr

wenigen Fällen im Rahmen einer Platzierung ein «zusätzliches» Dossier infolge der kritisierten Aufteilung auf einer Sozialregion entstehen. Vielmehr kommen zukünftig einfach die Mittel für eine Unterbringung von einer anderen Stelle. An der Aufteilung wird entsprechend festgehalten.

Kritisiert wurde auch die Definition, dass Platzierungskosten als Sozialhilfekosten gelten, die aber aus dem Lastenausgleich der Gemeinden ausgekoppelt werden. Es war nie eine Absicht, die Natur der Beiträge durch die Aufgabenverschiebung zu verändern; lediglich der Kostenträger soll ein neuer werden. Damit bleiben die Konsequenzen Rückerstattung und Verwandtenunterstützung auch ein Thema. Allerdings gilt weiterhin die für Minderjährige bestehende Befreiung von der Rückerstattungspflicht gemäss § 14 Abs. 4 SG. Punkto Verwandtenunterstützung ist zu bemerken, dass bei Minderjährigen die Unterhaltspflicht der Eltern im Vordergrund steht. Es ist nicht beabsichtigt, die Eltern im Rahmen der neuen Regelung davon zu entlasten.

1.3.6 Einführung neuer Begriffe

Von einzelnen Vernehmlassungsteilnehmenden wird gefordert, anstelle des Begriffes «Menschen mit Behinderung» den Begriff «Menschen mit Beeinträchtigungen» einzuführen bzw. sie erachten den Begriff verhaltensauffällige Menschen als zu unpräzise.

Ein Wechsel des Begriffs von «Menschen mit Behinderung» zu «Menschen mit Beeinträchtigungen» würde dazu führen, dass nicht mehr auf eine Begrifflichkeit zurückgegriffen werden kann, die sowohl in der kantonalen Gesetzgebung wie auch in derjenigen des Bundes verwendet wird. Zwar mag der Begriff «Menschen mit Beeinträchtigungen» zeitgemässer sein; dessen Einführung wäre aber mit Unsicherheiten verbunden, die schwerer ins Gewicht fallen, als der Nutzen einer modernen Gesetzessprache. Am Begriff «Menschen mit Behinderung» wird deshalb vorläufig festgehalten.

Der Begriff «verhaltensauffällige Menschen», der seit Einführung des Sozialgesetzes unverändert verwendet wird, bezieht sich auf eine Gruppe Personen, die auf besondere Hilfestellung, ambulanter oder stationärer Natur, angewiesen sind, jedoch keinen Anspruch auf Leistungen der IV haben. Bis dato hat der Begriff nicht dazu geführt, dass Leistungen wegen einer zu engen Definition verweigert werden mussten. Da die Finanzierung in solchen Fallkonstellationen über die Sozialhilfe erfolgt und damit das Finalitätsprinzip gilt, besteht eine hohe Flexibilität. Die zuständigen Behörden können relativ unkompliziert ein Setting ermöglichen, wenn die Notwendigkeit dazu erstellt ist und die betroffene Person bedürftig ist. In diesem Sinne kann der bestehende Begriff unverändert belassen werden.

1.3.7 Finanzierung der Beratungsangebote gemäss § 141^{bis}

Soweit der Kanton gemäss neuer Zuständigkeit Beratungsangebote mit gesamtkantonalen Bedeutung für Menschen mit Behinderungen unterstützen will, hat er dafür Mittel bereit zu stellen. Voraussichtlich würden diese via Globalbudget Soziale Sicherheit eingestellt. Damit hat auch der Kantonsrat hinsichtlich dieser Mittel das letzte Wort. Ob und in welchem Umfang ein solches Engagement erfolgen soll und was dies finanziell bedeutet, kann aber erst nach Einführung der hier vorgeschlagenen Entflechtung geprüft werden.

2. **Beschluss**

- 2.1 Von den eingegangenen Stellungnahmen wird Kenntnis genommen. Der Regierungsrat dankt allen Personen und Organisationen, die sich am Vernehmlassungsverfahren beteiligt haben.
- 2.2 Das Departement des Innern wird beauftragt, Botschaft und Entwurf an den Kantonsrat im Sinne der Erwägungen auszuarbeiten.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Amt für soziale Sicherheit (3); HAN, MUS, BOR (2019/018)
Regierungsrat (6)
Aktuariat SOGEKO
Vernehmlassungsteilnehmende (19); Versand durch ASO/SOV