

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

GRG Nr.	20	MO 34	343
---------	----	-------	-----

Frauenfeld, 20. Juni 2023

351

Motion von Brigitta Engeli, Reto Ammann, Elisabeth Rickenbach, Turi Schallenberg, Judith Ricklin, Iwan Wüst-Singer, Corinna Pasche-Strasser und Bruno Lüscher vom 29. Juni 2022 „Änderung des Gesetzes über die Finanzierung von Pflegeverhältnissen vor und nach der Volljährigkeit – analog der Alimenten-Bevorschussung“

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Mit der Motion (8 Erst- und 68 Mitunterzeichnende) soll der Regierungsrat beauftragt werden, die Gesetzgebung des Kantons Thurgau sinngemäss und analog der Alimentenbevorschussung so anzupassen, dass ein Pflegeverhältnis bis zum Abschluss einer Erstausbildung, aber längstens bis zur Erreichung des 25. Lebensjahres bestehen bleibt, falls das Pflegekind nichts anderes wünscht. Falls ein Wechsel des Pflegeverhältnisses nach Erreichung der Volljährigkeit allen Beteiligten sinnvoller erscheint, soll auch dieses bis zum Abschluss einer Erstausbildung, aber längstens bis zur Erreichung des 25. Lebensjahres finanziert werden. Die Finanzierung bestehender oder veränderter Pflegeverhältnisse nach Erreichung der Volljährigkeit soll nicht zu Lasten des Pflegekindes gehen, und es soll dabei nicht unterschieden werden, ob eine Anordnung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) vorlag oder das Pflegeverhältnis freiwillig eingegangen wurde. Zudem fordert die Motion, dass die Kosten für die fachliche Begleitung der Pflegefamilien generell, d.h. auch für Pflegekinderverhältnisse minderjähriger Personen, durch den Kanton übernommen werden sollen und zu prüfen ist, welche Modelle der Begleitung der Pflegefamilien sowohl finanziell als auch qualitativ sinnvoll wären.

Die Motionärinnen und Motionäre begründen ihren Antrag damit, dass Pflegekinder aktuell mit der Erreichung der Volljährigkeit selbst für ihren Lebensunterhalt aufzukommen hätten. Dies stehe im Widerspruch zur Unterhaltspflicht der Eltern bis zum Abschluss der Erstausbildung und sei nicht nachvollziehbar, da sich Jugendliche in Pflegeverhält-

nissen schon per se in einer herausfordernden Situation befänden. Es sei nicht vertretbar, dass sie sich ab 15 Jahren nebst der Identitätsfindung und der Ablösung auch noch intensiv mit der Frage beschäftigen müssten, wie sie ab Erreichen der Volljährigkeit ihr Leben finanzieren und bei wem sie bis zum Abschluss ihrer Ausbildung leben könnten. Deshalb solle der Staat eine gewisse Schutzfunktion bis zum Abschluss der Erstausbildung oder längstens bis zum Erreichen des 25. Lebensjahres übernehmen.

2. Rechtslage

In der Bewertung der Sachlage ist ein Pflegekinderverhältnis einerseits und die Finanzierung eines (ehemaligen) Pflegekinderverhältnisses andererseits zu unterscheiden.

Volljährig ist gemäss Art. 14 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Zivilgesetzbuch, ZGB; SR 210), wer das 18. Lebensjahr zurückgelegt hat. Kindesschutzmassnahmen und elterliche Sorgerechte enden mit dem Erreichen der Volljährigkeit zwingend und unaufschiebbar, weshalb Pflegekinderverhältnisse mit Erreichen der Volljährigkeit und allfälligen Kindesschutzmassnahmen enden. Soll ein ehemaliges Pflegekind bei der ehemaligen Pflegefamilie oder einem anderen, besonderen Umfeld über das Pflegekinderverhältnis hinaus wohnen bleiben, erfolgt dies entweder freiwillig oder auf der Grundlage einer Erwachsenenschutzmassnahme. Das Pflegekinderverhältnis ab dem 19. Lebensjahr bis zum Ende der Erstausbildung oder zum Erreichen des 25. Lebensjahres weiterzuführen, ist aufgrund des Bundesrechts nicht möglich.

Die Finanzierung der Kosten eines Pflegekinderverhältnisses obliegt den Eltern. Diese haben gemäss Art. 276 Abs. 2 ZGB für den Unterhalt eines Kindes aufzukommen, was bei einer Fremdplatzierung auch die Kosten von Kindesschutzmassnahmen umfasst. Die Unterhaltspflicht dauert gemäss Art. 277 ZGB bis zum Erreichen der Volljährigkeit oder bis zum Abschluss einer Erstausbildung. Subsidiär hat das Gemeinwesen die Kosten im Rahmen der Sozialhilfe zu tragen, was im Falle von Kindesschutzmassnahmen aufgrund der hohen Kosten die Regel darstellt. Die Sozialhilfebehörde ist an einen bundesrechtskonformen Entscheid der zuständigen KESB gebunden. Sie kann die Übernahme der Kosten der angeordneten Massnahme nicht verweigern (vgl. BGE 135 V 134 E. 3 f. S. 137 ff., 143V 451 E. 9.4 S. 460).

Das Verwaltungsgericht des Kantons Thurgau hat im Jahr 2019 in den zwei Leitescheiden VG.2019.59/E/2 und VG.2019.42/E entschieden, dass nur die direkt dem Kindeswohl zugutekommenden Kosten subsidiär durch die Sozialhilfe übernommen werden müssen; diese richten sich nach den Pflegegeldrichtlinien des Departementes für Justiz und Sicherheit (DJS). Zusätzliche Kosten für die Begleitung der Pflegeeltern (Coaching, Supervision, Weiterbildung etc. der Pflegeeltern) sind von der Sozialhilfe nicht zu übernehmen, es sei denn, eine solch ausgeweitete Begleitung der Pflegeeltern ist für das Kindeswohl so wichtig, dass die ausgeweitete Begleitung der Pflegeeltern im KESB-Entscheid explizit angeordnet wird. Im Normalfall ist die Begleitung von Pflegeeltern durch den Kanton sichergestellt, namentlich durch das Angebot und die Beratung der Pflegekinder- und Heimaufsicht (PHA). Nehmen die Pflegeeltern darüber hinaus eine Begleitung durch eine private Drittorganisation in Anspruch, so haben sie die Kosten

dafür zu tragen. Vor dem Erreichen der Volljährigkeit bezogene Sozialhilfe ist gemäss § 19 Abs. 2 des Sozialhilfegesetzes (SHG; RB 850.1) nicht rückerstattungspflichtig.

3. Beurteilung

3.1. Gesetzessystematische Beurteilung

Soll ein ehemaliges Pflegekinderverhältnis nach Erreichen der Volljährigkeit fortgeführt werden, ist dies entweder freiwillig oder mittels einer Erwachsenenschutzmassnahme möglich. Pflegefamilien sowie Kinder- und Jugendheime sind in der Regel bereit, die Pflegekinder auch nach dem 18. Geburtstag weiter zu betreuen. Grundsätzlich ist es für die Weiterbetreuung nach dem Erreichen der Volljährigkeit irrelevant, ob das Kind ursprünglich freiwillig oder durch die KESB platziert wurde. Unter bestimmten Voraussetzungen kann eine Kindesschutzmassnahme bei Erreichen der Volljährigkeit in eine Erwachsenenschutzmassnahme umgewandelt werden, womit allenfalls die Weiterführung des Pflegeverhältnisses behördlich angeordnet wäre. In den Leitungsbewilligungen des DJS für die Kinder- und Jugendheime wird explizit darauf hingewiesen, dass eine Weiterbetreuung eines minderjährig eingetretenen Pflegekindes bis zum 25. Lebensjahr möglich ist. Voraussetzung für eine Weiterführung ist indes immer das in der Motion erwähnte Einverständnis des ehemaligen Pflegekindes.

In der gegenwärtigen Rechtslage zur Finanzierung ist dies in aller Regel aber für die betroffene Person finanziell äusserst nachteilig, da sie ab dem 19. Lebensjahr für die entstehenden Sozialhilfeleistungen rückzahlungspflichtig wird. De facto würde sie nach Abschluss einer Erstausbildung mit einem erheblichen Schuldenberg ins Erwachsenen- und Berufsleben starten. Im Kern möchte die Motion diesen Nachteil verhindern. Dazu bieten sich zwei Möglichkeiten an:

- Entweder wird die Rückzahlungspflicht von Sozialhilfesschulden in § 19 Abs. 3 SHG generell erst ab Abschluss der Erstausbildung vorgesehen. Dies hätte den erheblichen Vorteil einer Gleichbehandlung von Pflegekindern und Nicht-Pflegekindern, die sich bisweilen durchaus ab dem 19. Lebensjahr in herausfordernden Situationen betreffend Unterhalt durch die leiblichen Eltern befinden können. Damit für ehemalige Pflegekinder nicht nur die Befreiung von der Pflicht zur Rückerstattung der Sozialhilfeleistungen zur Fortführung des ehemaligen Pflegekinderverhältnisses gewährleistet wäre, sondern auch ein Recht auf Fortführung der Finanzierung des ehemaligen Pflegekinderverhältnisses statuiert würde, wäre ein entsprechendes Recht einzuführen, etwa in einem neuen § 8 Abs. 2 SHG.
- Oder aber es wird eine neue staatliche Leistung im Sinne eines „Gesetz über die Finanzierung von Pflegeverhältnissen vor und nach der Volljährigkeit“ gemäss dem Motionsvorschlag geschaffen. Ein solches Gesetz existiert gegenwärtig freilich noch nicht. Es würde eine Privilegierung von ehemaligen Pflegekindern gegenüber anderen jungen Erwachsenen, die Sozialhilfe beziehen oder bezogen haben, schaffen, was Fragen der Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots aus Art. 8 der Bundesverfassung (BV; SR 101) aufwürfe.

Soll die Finanzierung eines ehemaligen Pflegeverhältnisses bis zum Abschluss der Erstausbildung oder dem Erreichen des 25. Lebensjahres sichergestellt werden, ist daher eine Revision des SHG einem neuen Gesetz vorzuziehen.

3.2. Beurteilungen der Motionsanliegen

Das Motionsanliegen 1 ist wie, oben ausgeführt, aufgrund von zwingendem Bundesrecht (ZGB) nicht umsetzbar.

Wird die Ausnahme der Rückerstattungspflicht von Sozialhilfeleistungen vom Erreichen des 18. Lebensjahres in diesem Sinne ausgeweitet, dass während der Erstausbildung bezogene Sozialhilfeleistungen bis zum 25. Lebensjahr nicht rückerstattungspflichtig sind, würden die Motionsanliegen 2, 3 und 4 erfüllt. Der Regierungsrat kann die Begründung der Motionärinnen und Motionäre nachvollziehen und erachtet eine Anpassung des SHG auch in Analogie zum per 1. Januar 2022 revidierten Gesetz über die Inkassohilfe für familienrechtliche Unterhaltsbeiträge und die Bevorschussung von Kinderalimenten (AliG; RB 836.4) als konsequent.

Die Motionsanliegen 5 und 6 möchten die Kosten für die fachliche Begleitung der Pflegefamilien dem Kanton überbinden. Soweit diese direkt dem Kindeswohl dienen, obliegen sie, wie oben ausgeführt, gemäss zwingendem Bundesrecht den leiblichen Eltern und sind subsidiär durch die Sozialhilfe zu tragen. Eine spezifische Finanzierungszuständigkeit des Kantons für eine einzige Art von Sozialhilfeleistung würde der generellen Regelung aus § 1 SHG, dass die Politischen Gemeinden für die Sozialhilfe zuständig sind, zuwiderlaufen und verschiedene Zuständigkeits- und Abgrenzungsschwierigkeiten mit sich bringen, weshalb darauf zugunsten der Rechtssicherheit und effizienzfördernden Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden in jedem Fall zu verzichten ist. Demzufolge könnte eine kantonale Finanzierungszuständigkeit für die Begleitung der Pflegeeltern nur jene Kosten betreffen, die nicht direkt dem Kindeswohl dienen, etwa die Supervision oder Weiterbildung von Pflegeeltern. Wie in den erwähnten Leitentscheiden VG.2019.59/E/2 und VG.2019.42/E des Verwaltungsgerichts sowie in der Beantwortung der Interpellation „Kostenkontrolle bei Sozial-Dienstleistungen“ (GR 16/IN 43/333) vom 3. März 2020 zu Frage 4 dargelegt, sind diese Kosten von den Pflegeeltern selbst zu tragen. Der Regierungsrat kann keinen sachlichen Grund erkennen, wieso private Weiterbildungen und Supervisionen – so begrüssenswert diese auch sind – staatlich finanziert werden sollen. Wie in der Interpellationsbeantwortung vom 3. März 2020 ausgeführt, vertritt der Regierungsrat weiterhin die Haltung, dass ein staatlicher Eingriff in private Einrichtungen oder das Angebot von Dienstleistungsangeboten in der Familienpflege (DAF) nicht angezeigt ist. Immerhin bietet die PHA eine staatliche Beratung und Begleitung von Pflegeeltern an. Dieses Angebot genügt und wird genutzt. Es wäre einzig zu prüfen, ob die PHA als zusätzliche Dienstleistung eine Vermittlung und Koordination der vorhandenen privaten Angebote übernehmen könnte. Die Motionsanliegen 5 und 6 sind daher abzulehnen.

4. Zusammenfassende Beurteilung

Das Bestehen eines Pflegeverhältnisses über das 18. Lebensjahr hinaus ist von der Finanzierungsfrage zu unterscheiden. Das Motionsanliegen 1 beschlägt ersteres und ist aufgrund von zwingendem Bundesrecht nicht umsetzbar, da Kindesschutzmassnahmen mit Erreichen des 18. Lebensjahres enden. Die Motionsanliegen 2, 3 und 4 beschlagen die Finanzierung von ehemaligen Pflegekinderverhältnissen bis zum Abschluss der Erstausbildung, längstens jedoch bis zum Erreichen des 25. Lebensjahres. Der Regierungsrat empfiehlt diesbezüglich und in Analogie zur Revision des AliG per 1. Januar 2022 eine Revision des SHG anstelle eines neuen Gesetzes über die Finanzierung von Pflegeverhältnissen vor und nach der Volljährigkeit. Die Motionsanliegen 5 und 6 sind aus systematischen Überlegungen abzulehnen. Es ist Sache der Pflegeeltern, ihre Supervision, Weiterbildung etc. zu finanzieren, sollte dies über das bestehende Beratungs- und Begleitungsangebot der PHA von ihnen als erforderlich betrachtet werden.

5. Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragen wird Ihnen, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, die Motionsanliegen 2, 3 und 4 gemäss vorstehenden Erwägungen erheblich zu erklären und betreffend die Motionsanliegen 1, 5 und 6 abzulehnen, insgesamt die Motion also teilerheblich zu erklären.

Der Präsident des Regierungsrates

Der Staatsschreiber