

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 3. März 2020

118

GRG Nr.	16	IN 43	333
---------	----	-------	-----

Interpellation von Ruedi Zbinden und Manuel Strupler vom 13. März 2019 „Kostenkontrolle bei Sozial-Dienstleistungen“

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat beantwortet die von den Interpellanten sowie den 55 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern gestellten Fragen wie folgt:

Frage 1

Gemäss Art. 276 Abs. 2 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (Zivilgesetzbuch, ZGB; SR 210) haben die Eltern für die Kosten von Kindeschutzmassnahmen aufzukommen. Subsidiär hat das Gemeinwesen die Kosten im Rahmen der Sozialhilfe zu tragen. Die Sozialhilfebehörde ist an einen bundesrechtskonformen Entscheid der zuständigen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) gebunden; sie kann folglich die Übernahme der Kosten der angeordneten Massnahme nicht verweigern (vgl. BGE 135 V 134 E. 3 f. S. 137 ff., 143 V 451 E. 9.4 S. 460). Mit dem neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrecht, das seit 2013 in Kraft ist, wurden Fachbehörden geschaffen und damit die Behördenstrukturen innerhalb der Kantone und Gemeinden grundlegend geändert. Für die Umsetzung und Organisation waren die Kantone weitestgehend selbständig verantwortlich. Im Kanton Thurgau fallen die für Kindeschutzmassnahmen entscheidungsbefugte kantonale Fachbehörde (KESB) und die subsidiär kostenpflichtige Behörde (Gemeinde) auseinander (siehe zum Ganzen ausführlich Botschaft des Regierungsrates vom 5. April 2011 zur Umsetzung des revidierten Vormundschafts- bzw. Kindes- und Erwachsenenschutzrechtes, zur Schaffung einer kantonalen Pflegekinderfachstelle sowie zur Umsetzung der Revision des Immobiliarsachen- und Grundbuchrechtes, IV. Finanzielle Auswirkungen, Ziff. 1.4 S. 58 ff.; zit. Botschaft 2011). Die Trennung von fachlich und sachlicher Entscheidungskompetenz und Kostenverantwortung soll unter anderem verhindern, dass Massnahmen, die aufgrund des Kindeswohls erforderlich sind, aus Kostenüberlegungen nicht oder nur teilweise angeordnet werden. Die KESB sind aber dennoch an die Grundsätze der Subsidi-

diarität und der Verhältnismässigkeit gebunden (Art. 389 ZGB; Art. 440 Abs. 3 i.V.m. Art. 389 ZGB) und damit auch zu einem kostenbewussten Mitteleinsatz verpflichtet.

Verschiedene Private und private Organisationen bieten entsprechende Angebote für Massnahmen der KESB an. Im Gegensatz beispielsweise zum Gesundheitswesen hat der Kanton Thurgau im Pflegekinderwesen weder die Aufgabe noch die Kompetenz, Betreuungsplätze zu schaffen und damit auch deren Kostenstrukturen zu regeln. Bei der Fremdplatzierung von Minderjährigen wird in der Regel auf private Angebote zurückgegriffen. Für diese gelten die kartellrechtlichen Bestimmungen (Art. 2 und Art. 7 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 1995 über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen [Kartellgesetz, KG; SR 251]) und auch der Preisüberwacher könnte intervenieren (Art. 1 f. und Art. 12 f. Preisüberwachungsgesetz vom 20. Dezember 1985 [PüG; SR 942.20]). Ob diesbezüglich marktgerechte Preise herrschen oder der Markt spielt, kann vom Regierungsrat aber nicht abschliessend beurteilt werden. Unbestrittenmassen haben die Gemeinden vorschussweise oder mittels Sozialhilfe für die Kosten der von den KESB angeordneten Massnahmen aufzukommen, die dem Kindes- wie auch dem Erwachsenenwohl dienen (Art. 307 Abs. 1 und Art. 388 Abs. 1 ZGB). Das Verwaltungsgericht des Kantons Thurgau hat im Jahr 2019 in den zwei Leitentscheiden VG.2019.59/E/2 und VG.2019.42/E allerdings entschieden, dass nur die direkt dem Kindwohl zugutekommenden Kosten subsidiär durch die Sozialhilfe übernommen werden müssen; diese richten sich nach den Pflegegeldrichtlinien des DJS. Zusätzliche Kosten, welche die Begleitung der Pflegeeltern betreffen (Coaching, Supervision, Weiterbildung etc. der Eltern), sind von der Sozialhilfe nicht zu übernehmen, es sei denn, eine solch ausgeweitete Begleitung der Pflegeeltern ist für das Kindwohl 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 Angebot und Beratung der Pflegekinder- und Heimaufsicht (PHA). Nehmen die Pflegeeltern darüber hinaus eine Begleitung durch eine private Dritorganisation in Anspruch, so haben sie die Kosten dafür zu tragen.

Im Fokus der Kritik der Interpellanten dürften vor allem die pauschalen Tagesstarife von Dienstleistungsangeboten in der Familienpflege während des gesamten Pflegeverhältnisses stehen (sog. DAF). Diese tragen dem Verlauf und den damit verbundenen Anforderungen des einzelnen Pflegeverhältnisses in der Tat nur bedingt Rechnung. Die DAF-Organisationen wurden darum bereits 2013 durch die dem Departement für Justiz und Sicherheit (DJS) angegliederte Abteilung Pflegekinder- und Heimaufsicht (PHA) aufgefordert, auch punktuelle Angebote zu schaffen. Bislang gibt es jedoch erst ein solch spezifisches, auf Pflegefamilien ausgerichtete Angebot im Kanton Thurgau („fam-iZ familien interventions zentrum“), das von den KESB und auch von den Gemeinden gut nachgefragt wird.

Für Platzierungen in Pflegefamilien, die nicht mit einer DAF-Organisation zusammenarbeiten, gelten im Kanton Thurgau in der Regel die Pflegegeldrichtlinien des DJS. Die Tagespauschale beträgt je nach Alter des Kindes zwischen Fr. 55 und Fr. 57 für Ernährung, Wohnen, Energie, Einrichtung, laufende Haushaltskosten, Nebenkosten und Be-

betreuung. Es ist aber darauf hinzuweisen, dass der Anteil für die Betreuung in diesen Tagespauschalen auf einer Entschädigung von Fr. 5 pro Stunde und einer durchschnittlichen Betreuungszeit von 5½ Stunden pro Tag über alle Altersstufen basieren sowie in Bezug auf den Anteil für die Betreuungsarbeit lediglich eine Anerkennung nicht aber einen Lohn darstellen. Auch eine Tagespauschale von Fr. 240 bei einem Kinder- und Jugendheim relativiert sich, wenn die Betreuung während 24 Stunden durch Fachpersonen sichergestellt ist.

Von eigentlichen „Missständen“ kann in diesem Bereich nicht die Rede sein. Eine staatliche Preisüberwachung erwies sich als nicht verhältnismässig. Es versteht sich ferner von selbst, dass solche Angebote nicht auch von der PHA oder der Pflegekinderfachstelle (§ 11b des Einführungsgesetzes vom 3. Juli 1991 zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch [EG ZGB; RB 210.1]) erbracht werden könnten und diese sich damit selbst beaufsichtigen müssten sowie durch ihre eigene Tätigkeit andere private Stellen konkurrenzieren würden. Angebote der Pflegekinderfachstelle haben subsidiären Charakter. Die PHA handelt nur, wenn ein entsprechender Bedarf klar ausgewiesen ist und diesem Bedarf von Drittstellen nicht bereits entsprochen wird (vgl. auch Botschaft 2011, III. Erläuterungen der einzelnen Teile und Bestimmungen, Ziff. 2, S. 32 und Ziff. 3.2, S. 40 f.).

Frage 2

Die KESB haben nach Art. 400 Abs. 1 ZGB eine natürliche Person als Beiständin oder Beistand zu ernennen, die für die vorgesehenen Aufgaben persönlich und fachlich geeignet ist, die dafür erforderliche Zeit einsetzen kann und die Aufgaben selber wahrnimmt. Schlägt die betroffene Person eine Vertrauensperson als Beiständin oder Beistand vor, so entspricht die KESB ihrem Wunsch, wenn die vorgeschlagene Person für die Beistandschaft geeignet und zu deren Übernahme bereit ist (Art. 401 Abs. 1 ZGB). Nach Art. 401 Abs. 2 ZGB berücksichtigt die KESB zudem, soweit tunlich, Wünsche der Angehörigen oder anderer nahestehender Personen.

Diese gesetzlichen Vorgaben werden im Kanton Thurgau von sämtlichen KESB umgesetzt. Namentlich bei älteren Menschen mit einer dementiellen Erkrankung sowie bei Personen mit einer geistigen Beeinträchtigung werden Angehörige, ihr nahestehende Personen oder Privatpersonen, die sich für ein solches Mandat zur Verfügung stellen, als private Beistände eingesetzt. Bei Personen mit einer psychischen Störung oder Suchtproblematik ist eine private Beistandschaft aufgrund der hohen Komplexität der Mandatsführung indessen nicht angezeigt. In diesen Fällen wird auf fachliches Know-how sowie Erfahrungen im Umgang mit entsprechend belasteten Personen zurückgegriffen, weshalb zu diesem Zweck vorwiegend Berufsbeistände und Berufsbeiständinnen ernannt werden. Dasselbe gilt für die Führung einer Kindesschutzmassnahme, in der neben der hohen Fachlichkeit auch eine Unabhängigkeit, Neutralität und fehlende Parteilichkeit der Beistandsperson sichergestellt werden muss.

Entsprechend den bundesrechtlichen Vorgaben wird das Milizsystem im Kanton Thurgau gelebt. Es ist allerdings nicht von der Hand zu weisen, dass bei privaten Beistandspersonen sowohl der Aufwand für die Instruktion, Beratung und Begleitung durch die regionalen Berufsbeistandschaften (vgl. § 17a Abs. 2 und 3 EG ZGB; RB 210.1) als

auch die Rechnungsführung durch die KESB grösser ist, zumal die fachlichen Anforderungen an diese reduziert sein können (vgl. § 78 Abs. 3 der Verordnung des Obergerichts vom 22. Oktober 2012 zum Kindes- und Erwachsenenschutz [Kindes- und Erwachsenenschutzverordnung, KESV; RB 211.24]). Ebenso sind bei privaten Mandats-trägerinnen und -trägern mehr Vermögensschäden festzustellen als bei den Berufsbeiständinnen und -beiständen. Schliesslich haben nach Art. 404 Abs. 1 S. 1 ZGB private Beiständinnen und Beistände einen Anspruch auf eine angemessene Entschädigung. Da die Entschädigung von Beistandspersonen einheitlich geregelt ist und nur noch ein geringer Anteil der privaten Beiständinnen und Beistände auf eine Entschädigung verzichtet, dürfte die Kosteneinsparung der öffentlichen Hand bei einem weiteren Ausbau des Milizsystems nur sehr gering sein.

Eine Praxisänderung würde bedeuten, dass Privatpersonen auch bei komplexen und aufwendigen Fällen eingesetzt werden müssten, was den Interessen und dem Wohl der schutzbedürftigen Person widersprechen würde.

Frage 3

Bei Kinder- und Jugendheimen ist der Personalschlüssel für eine Wohngruppe von sechs bis zehn Minderjährigen vorgegeben. Fehlen einzelne Minderjährige, kann das Personal (ca. 80 % der Kosten) oftmals nicht reduziert werden. Auch die Kosten für das freie Zimmer und das Wohnen (ca. 10 %) reduzieren sich nicht. Es sind einzig die Mahlzeiten, welche die abwesenden Minderjährigen nicht einnehmen. Der PHA ist bekannt, dass im Rahmen der Betreuungsvereinbarungen auch die Kostenfolgen geregelt werden, z.B. bei Entweichungen, aber auch im Falle einer Beendigung des Betreuungsverhältnisses (Kündigungsfrist). Auch die von der PHA beaufsichtigten DAF verfügen über Regelungen, welche die Kosten bei längeren Abwesenheiten reduzieren. Unhaltbare Zustände, wie dies die Interpellanten vorbringen, bestehen nicht. In diesem Zusammenhang ist vielmehr darauf hinzuweisen, dass im Kanton Thurgau in vielen Fällen die von den Politischen Gemeinden bestellten Berufsbeistandschaften von den KESB den Auftrag erhalten, für eine geeignete Unterbringung zu sorgen. In diesem Rahmen finden Vertragsverhandlungen statt, bei denen die Beiständin oder der Beistand auch Bedingungen an Kostentransparenz und Kostenmodalitäten einbringen dürfte. Bei Einrichtungen und bei DAF gibt es nicht selten kooperative Mitbewerber, die ebenfalls berücksichtigt werden könnten.

Die Kostenaufteilung im Pflegeheimbereich ist durch das Bundesrecht vorgeschrieben, da die Finanzierung für Pflege, Betreuung und Pension unterschiedlich ausgestaltet ist. Die Betreuungs- und Pensionskosten müssen vollumfänglich von der betreuten Person bezahlt werden, wobei Betreuung- und Pensionskosten mittels Ergänzungsleistungen auch von der öffentlichen Hand getragen werden können. Die Pflegekosten hingegen werden von der Krankenkasse, den betreuten Personen und als Restkostenfinanzierer vom Kanton und – im Kanton Thurgau – von den Gemeinden getragen. Da der Kanton im Pflegeheimbereich direkt nur die Kosten für die Pflege mitfinanziert, ist eine Aufschlüsselung der Totalkosten in die Bereiche Pflege, Betreuung und Pension zwingend erforderlich. Dies ist für Kosten einer (behördlichen) Fremdplatzierung tatsächlich nicht so, die Gemeinde muss diese – soweit sie dem Kindwohl direkt zugutekommen – subsidiär über die Sozialhilfe vollumfänglich tragen, unabhängig davon, ob es sich um Be-

treuung oder Pension der fremdplatzierten Person handelt (Pflege fällt ausser Betracht). Dieser Unterschied zu den Pflegeheimen hängt denn auch mit dem System der aufgeteilten Entscheidungskompetenz und Kostenverantwortung zusammen (vgl. Frage 1) und kann deswegen auch nicht absolut verglichen werden.

Frage 4

Es trifft zu, dass Pflegeheime ihre Tarifstrukturen dem Kanton zur Genehmigung vorlegen müssen. Der Grund dafür liegt darin, dass jede erbrachte und damit durch die obligatorische Krankenversicherung übernommene Leistung wirksam, zweckmässig und wirtschaftlich sein muss (vgl. Art. 32 und Art. 56 des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung [KVG; SR 832.10]). Erbringt ein Pflegeheim die Leistungen nicht mehr wirtschaftlich, kann es von der Pflegeheimliste des Kantons gestrichen werden. Es könnte damit nicht mehr über die obligatorische Krankenversicherung abrechnen und dürfte auch nicht mehr rentabel betreibbar sein. Die Pflicht der Pflegeheime, die Tarifstruktur vom Kanton genehmigen zu lassen, dient daher dazu, die Kosten zu prüfen sowie die Wirtschaftlichkeit eines Pflegeheims einschätzen zu können. Es besteht demgegenüber keine bundes- oder kantonrechtliche Pflicht für eine analoge Tarifüberwachung von privaten Institutionen im Bereich des Pflegekinderwesens oder der Sozialfirmen.

Wie bereits zur Frage 1 erwähnt, handelt es sich bei den Betreuungsangeboten für Minderjährige um private Anbieter, die ihre Preise grundsätzlich selbst festlegen können und mit denen auch keine Leistungsvereinbarungen abgeschlossen werden.

Einrichtungen haben jedoch ein hohes Interesse, eine IVSE-Anerkennung zu erlangen. Die Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtung (IVSE) regelt Finanzierungsmodalitäten, wenn Personen in sozialen Einrichtungen ausserhalb ihres Wohnkantons untergebracht werden. In diesem Rahmen werden seit Januar 2020 von der PHA (zuvor Sozialamt des Kantons) die gemäss IVSE anerkannten Kosten ermittelt und so die Tarife geprüft und festgelegt. Diese Anerkennung ist grundsätzlich freiwillig, wird jedoch von praktisch allen Einrichtungen für Kinder und Jugendliche im Kanton Thurgau beantragt.

Bei den Pflegefamilien gelten grundsätzlich die bereits erwähnten Pflegegeldrichtlinien des DJS. Gemäss der für die Bewilligung und Aufsicht massgeblichen eidgenössischen Verordnung vom 19. Oktober 1977 über die Aufnahme von Pflegekindern (Pflegekinderverordnung, PAVO; SR 211.222.338) müssen Pflegeeltern nach Persönlichkeit, Gesundheit und erzieherischer Eignung sowie nach den Wohnverhältnissen für gute Pflege, Erziehung und Ausbildung des Pflegekindes Gewähr bieten (Art. 5 PAVO). Eine fachliche Qualifikation oder eine zusätzliche fachliche Begleitung durch eine externe Stelle oder Organisation ist nicht zwingend erforderlich. Entsprechend müssen die Pflegeeltern auch in der Lage sein, ein Pflegekind ohne diese zusätzliche fachliche Unterstützung aufzunehmen. Treten Schwierigkeiten oder Fragen in einem laufenden Pflegeverhältnis auf, ist oft die PHA im Rahmen ihrer Begleit- und Beratungstätigkeit erste Anlaufstelle der Pflegeeltern.

Zirka ein Viertel der Pflegefamilien haben ein Pflegekind aus der eigenen Verwandtschaft aufgenommen (Stand: November 2019). Diese Pflegefamilien arbeiten in den

seltensten Fällen gegen Bezahlung und erbringen die Betreuungsleistung zum Teil auch unentgeltlich. Rund 40 % der Pflegefamilien arbeiten hingegen mit einer DAF-Organisation zusammen und stehen in der Regel nur in diesem von ihnen gewählten Setting für Platzierungen zur Verfügung. Die Pflegeeltern erhalten durch diese Zusammenarbeit eine zusätzliche fachliche Begleitung (Betreuung, Beratung, Supervision, Weiterbildung etc.) und eine Unterstützung bei der Zusammenarbeit mit Behörden, Beistandspersonen, Aufsichtsstellen aber auch den Herkunftsfamilien. Diese Pflegefamilien erhalten über die DAF-Organisation auch ein im Vergleich zu den Pflegegeldrichtlinien des DJS höheres Betreuungsentgelt. Diese zusätzliche Unterstützung kann im Einzelfall von der platzierenden Behörde angeordnet und durch einen entsprechenden Auftrag formuliert werden. Mit einer solchen, von der KESB angeordneten bundesrechtlichen Kindesschutzmassnahme bestimmt die KESB den Pflegeplatz und die mit diesem verbundenen Rahmenbedingungen. In diesem Fall sind denn auch die Gemeinden an die im entsprechenden Pflegevertrag vereinbarte Finanzierung gebunden. Die Alternative hierzu wäre eine wesentlich teurere Heimplatzierung, nicht aber eine Platzierung in einer „Laien-Pflegefamilie“.

Im Zusammenhang namentlich mit den DAF-Organisationen und Pflegeeltern ist darauf hinzuweisen, dass die ausserhalb einer angeordneten Kindesschutzmassnahme von den Gemeinden subsidiär zu tragenden Kosten einer Fremdplatzierung nur den Bereich beschlagen können, der dem Kindeswohl unmittelbar zu Gute kommt, d. h. typischerweise die Betreuung und Pension eines fremdplatzierten Kindes. Wird daher das Kind freiwillig durch die Eltern bei einer Pflegefamilie, die mit einer DAF-Organisation zusammenarbeitet, untergebracht, so haben auch diese für die darüberhinausgehenden vereinbarten Leistungen im vollen Umfang selbst aufzukommen. Das Verwaltungsgericht des Kantons Thurgau hat diese Frage jüngst in zwei Leitentscheiden beantwortet (vgl. VG.2019.59/E/2 und VG.2019.42/E).

Ein staatlicher Eingriff in private Einrichtungen oder das Angebot von DAF-Organisationen ist daher nicht angezeigt. Die bestehenden Angebote genügen und werden genutzt. Abgesehen von Finanzierungsfragen haben diese bis anhin auch keine Kritik erfahren.

Frage 5

Als Sozialfirmen werden unterschiedlichste Unternehmen bezeichnet. Gemeinsam ist ihnen, dass sie mindestens teilweise in irgendeiner Form von der öffentlichen Hand unterstützt werden. Zudem rekrutieren sie das Personal in der Regel nicht im freien Markt, sondern sie bieten Arbeitsplätze für Personen, die Schwierigkeiten haben, sich im Arbeitsmarkt zu integrieren. Diese Schwierigkeiten können aufgrund von körperlichen, geistigen, psychischen oder sprachlichen Einschränkungen bestehen. Ziel des Einsatzes ist denn auch häufig nicht die eigentliche Arbeitsleistung, sondern das (Wieder-) Erlangen der Arbeitsmarktfähigkeit.

Die Rekrutierung dieses Personals geschieht meist über Zuweisungen durch Ämter, beispielsweise dem Sozialversicherungszentrum (SZV), den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) oder den Sozialen Diensten der Gemeinden. So unterschiedlich die zuweisenden Organe sein können, so unterschiedlich ist die Bezahlung der eingesetz-

ten Personen. Diese kann durch Taggeldleistungen einer Versicherung erfolgen, wie dies unter anderem bei der Invaliden- und der Arbeitslosenversicherung der Fall ist. Bei Personen, die über die Sozialen Dienste vermittelt werden, kann die Entschädigung aus der Sozialhilfe bestehen, aber auch in einer Lohnzahlung, die von der Sozialfirma erfolgt und in einigen Fällen durch die Sozialen Dienste mitfinanziert wird. Die Frage nach einem eigentlichen Mindestlohn stellt sich nur in den seltensten Fällen. Sie kann dann auftauchen, wenn eine Person für eine Tätigkeit eingesetzt wird, für die grundsätzlich ein allgemeinverbindlich erklärter Gesamtarbeitsvertrag gilt. Hier obliegt es der zuständigen paritätischen Kommission, die Lohnzahlung zu prüfen oder angesichts des Sachverhalts einen tieferen Lohn zu akzeptieren.

Aufgrund der häufig eingeschränkten Erwerbsfähigkeiten des Personals ist es den Sozialfirmen in der Regel nicht möglich, auf dem freien Markt Arbeiten zu generieren, die üblicherweise von qualifizierten Handwerksbetrieben angeboten werden. Gesucht sind vielmehr repetitive Tätigkeiten wie das Verpacken von Aktionswaren oder das Zusammensetzen von Kleinteilen – Arbeiten, die aufgrund der Kostenstruktur in Schweizer Unternehmen nicht mehr selbst ausgeführt werden. Der direkte Kundenkontakt zwischen Personal und Kundschaft findet bei kleinen Gartenunterhaltsarbeiten wie Rasen mähen oder Hecken schneiden statt oder bei Estrich-, Haus- oder Kellerräumungen. Dabei handelt es sich allesamt um Nischenaufgaben, die von Handwerkern kaum je gesucht werden.

Der PHA ist im Kanton Thurgau lediglich eine Einrichtung bekannt, die im Rahmen der Tagesstruktur für bei ihnen platzierte Jugendliche Arbeiten für Dritte ausführt. Bei diesen Arbeiten handelt es sich gemäss den Angaben der Einrichtung jedoch um einfache und unbezahlte Einsätze für soziale Zwecke.

Der Präsident des Regierungsrates

Der Staatsschreiber-Stellvertreter