

**Beschluss Nr. 990/2015**

Schwyz, 20. Oktober 2015 / ah

Kostensteigerung bei Fremdplatzierung

Beantwortung der Interpellation I 12/15

1. Wortlaut der Interpellation

Am 20. April 2015 haben Kantonsrätin Gabriela Keller und Kantonsrat Hanspeter Rast folgende Interpellation eingereicht:

«Gemeinden leiden unter einer weit überdurchschnittlichen Aufwandsteigerung bei ihren sozialen Aufgaben, besonders auch bei den sogenannten Fremdplatzierungen und Heimplatzierungen. Schon mit ein oder zwei Fremdplatzierungen kann es passieren, dass die Gemeinden den Steuerfuss erhöhen müssen, bzw. das Eigenkapital aufbrauchen müssen.

Sozialausgaben der genannten Art belasten den kommunalen Haushalt weit überdurchschnittlich, ohne dass die Gemeinden daran etwas ändern könnten. Betrugen die Sozialhilfekosten im Kanton Schwyz im Jahre 2005 noch rund 17.1 Mio. Franken, so stiegen diese bis im Jahre 2013 kontinuierlich auf rund 18.5 Mio. Franken.

Wer Kritik an den Kosten anbringt, wird gerne mit dem Vorwurf konfrontiert, man wolle fahrlässig die Entwicklung eines Kindes einer schweren Gefährdung aussetzen, dessen Abdriften in die Kriminalität oder gar dessen Tod in Kauf nehmen. Jegliche Hinweise auf exorbitante Kosten werden mit den Schlagworten «Kindwohl» und «Qualitätssicherung» kaltgestellt. So sehen sich die kommunalen Verwaltungen und Behörden genötigt, diese Kosten einfach hinzunehmen und abzusignen. Offen bleibt jeweils auch, ob die jahrelangen teuren Investitionen in die Betreuung und Erziehung ihrer jungen Einwohner einen gesellschaftlichen Nutzen bringen.

Die Hochschulen für Soziale Arbeit verzeichnen eine stetige Zunahme an Abgängern. Diese begnügen sich nun offenbar nicht einfach mit einer kommunalen Verwaltungsaufgabe, sondern möchten in beratender Funktion an der Front tätig sein. Aus diesem Grund erhalten die kommunalen Sozialämter für ihre Bürotätigkeit kaum geeignete Bewerbungen, wogegen die sozialpädagogisch agierenden Institutionen stets mehr ausgebildete Sozialarbeiter einstellen.

Bei den folgenden Fragen werden keinesfalls pauschal die Gründe für eine Einweisung in solche Heime und Institutionen in Zweifel gezogen. Dass es Kinder und Jugendliche in schwierigen sozialen und psychischen Lebenssituationen gibt, die Hilfe benötigen, und dass die Gemeinwesen entsprechende Einrichtungen zur Verfügung stellen müssen, ist unbestritten. Hier werden lediglich die Verhältnismässigkeit der finanziellen Belastung und die Kostensteigerung zur Sprache gebracht.

Wir stellen daher folgende Fragen:

- 1. In welche Einrichtungen werden betroffene Kinder/Jugendliche aus dem Kanton Schwyz fremdplatziert?*
- 2. Auf welche rechtlichen Grundlagen stützen sich die Kosten der Heim- bzw. Fremdplatzierung und wer bestimmt gestützt darauf die Tarife?*
- 3. Bitte um Aufschlüsselung der Gesamtkosten für eine Platzierung in den aus Frage eins ergebenden Institutionen in Bundesbeitrag, Kantonsbeitrag und Gemeindebeitrag bzw. Kosten pro Tag und Person.*
- 4. Wie hoch waren die Vollkosten pro Tag und Klient aus öffentlichen Kassen aller Stufen (Gemeinden, Kanton, Bund) im Jahre 2005, wie hoch im Jahr 2013 für die Institutionen aus Frage eins?*
- 5. Wie viele Kinder/Jugendliche aus dem Kanton Schwyz wurden in den Jahren 2005 und 2013 in solche Institutionen eingewiesen?*
- 6. Die Schweizer Bevölkerung hat in den letzten 20 Jahren um rund 13% und die Schwyzer Bevölkerung seit 2004 um rund 11% zugenommen. Die Sozialhilfequote im Kanton Schwyz sank von 1.7 im Jahr 2005 auf 1.5 im Jahr 2013. Trotz diesen Zahlen weisen die Hochschulen für Soziale Arbeit (Luzern, Zürich), also die Ausbildungsstätten für Sozialarbeiter, höhere Abgängerzahlen aus. Wie viele Personen haben diese Ausbildung in den letzten zehn Jahren in Zürich oder Luzern absolviert, aufgeschlüsselt nach Jahren?*
- 7. In wie vielen Fällen bzw. bei wie viel Prozent der eingewiesenen Schwyzer in diese Einrichtungen sind die Eltern nicht von Transfereinkommen (Sozialversicherungen, Fürsorge, Asyl) abhängig?*
- 8. In wie vielen Fällen von Einweisungen wurde ein Elternbeitrag erhoben und wie hoch war der prozentuale Anteil des Elternbeitrages? In wie vielen Fällen wurden aus welchen Gründen keine Elternbeiträge erhoben?*
- 9. Welche Alternativen sieht der Regierungsrat vor, um diese Steigerungen und Belastungen zu stoppen?*

Besten Dank für die Beantwortung unserer Fragen.»

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Vorbemerkungen

Die Interpellanten beziehen sich grundsätzlich auf die Fremdplatzierung von Kindern- und Jugendlichen in Einrichtungen bzw. in Heime. In der Praxis werden Fremdplatzierungen entweder freiwillig durch die erziehungsberechtigten Personen in Koordination mit den involvierten Beratungsstellen vorgenommen oder unfreiwillig als Massnahme durch behördliche Anordnung verfügt. Über die freiwilligen Fremdplatzierungen haben die zuständigen Behörden nur Kenntnis, wenn subsidiäre Kostengutsprachen geleistet werden müssen und/oder die öffentliche Hand Ko-

sten zu tragen hat. Die behördliche Fremdplatzierung wiederum kann von der Jugendanwaltschaft oder von der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) angeordnet werden. Als Einrichtungen kommen je nach Eignung und Anforderungen Kinder- und Jugendheime, Sonderschulen oder Massnahmenvollzugseinrichtungen in Frage. Es existiert allerdings keine Datenbank, in welcher alle Fremdplatzierungen in alle Einrichtungen durch alle möglichen Einweiser erfasst sind. Für die Beantwortung dieser Interpellation stützt sich der Regierungsrat deshalb in der Folge fast ausschliesslich auf Daten, die in der kantonalen Verwaltung verfügbar sind. Auf die Erhebung von Zahlen bei den Gemeinden hat er verzichtet, da eine solche die meisten Gemeinden mit einem erheblichen Aufwand belastet hätte und letztlich die Korrektheit und Einheitlichkeit der Resultate trotzdem nicht ohne weiteres hätte gewährleistet werden können.

Konkret beschränkt sich der Regierungsrat für die Beantwortung der Interpellation deshalb auf Fremdplatzierungen in stationäre Einrichtungen im Kinder- und Jugendbereich (ohne Massnahmenvollzug), welche dem Bereich A (gemäss Art. 2 Abs. 1 der interkantonalen Vereinbarung über soziale Einrichtungen vom 13. Dezember 2002/14. September 2007, SRSZ 380.311.1, IVSE, in Kraft seit 1. Januar 2008) unterstehen und auf der entsprechenden Liste gemäss Art. 32 Abs. 1 IVSE aufgeführt sind. Gemäss Art. 11 Abs. 1 Bst. e IVSE führt der Kanton Schwyz ein Register über die dafür erteilten Kostenübernahmegarantien. Für die Beantwortung der Fragen stützt sich der Regierungsrat im Wesentlichen auf dieses Register.

2.2 Fragen der Interpellanten

2.2.1 In welche Einrichtungen werden betroffene Kinder/Jugendliche aus dem Kanton Schwyz fremdplatziert?

Gemäss den Ausführungen unter Ziffer 2.1.2 beschränkt sich der Regierungsrat für die Beantwortung der Interpellation auf Fremdplatzierungen in stationäre Einrichtungen des Bereichs A (ohne Massnahmenvollzug) gemäss IVSE. In der folgenden Tabelle 1 sind die Einrichtungen aufgeführt, in welche im Jahr 2014 mindestens je eine Platzierung (für Wohnen) aus dem Kanton Schwyz bestanden hat (inkl. Anzahl der Platzierungen):

Tabelle 1: Einrichtungen mit im Jahr 2014 fremdplatzierten Kindern und Jugendlichen aus dem Kanton Schwyz

Kanton	Einrichtungen	Anzahl Platzierungen 2014 aus dem Kanton Schwyz
AG	Kinderheim Brugg	1
AG	Landenhof Unterentfelden	1
AG	St. Josefstiftung Bremgarten	1
AR	Heilpäd. Schulinternat Rosenhügel Urnäsch	3
AR	Säntisblick - Sozialpsychiatrische Angebote Herisau	1
BE	Stiftung für Blinde und sehbehinderte Kinder Zollikofen	1
BE	Stiftung YOU COUNTn Erlenbach	1
GL	Heilpädagogisches Zentrum Glarnerland Oberurnen	1
GL	Verein Schule an der Linth Ziegelbrücke	5
GR	Schulinternat Flims Waldhaus	2
GR	Therapiehaus Fürstenwald Chur	1
LU	Fachstelle Kinderbetreuung Luzern	3
LU	Heilpädagogisches Kinderheim Weidmatt Wolhusen	3
LU	Heilpädagogisches Zentrum Hohenrain	2
LU	Jugendpsychiatrische Therapiestation JPS Kriens	1
LU	Stiftung Rodtegg für Körperbehinderte Luzern	3

SG	Johanneum Neu St. Johann	4
SG	Kinder Dörfli Lütisburg	2
SG	Kinderheim Speerblick Uznach	1
SO	Solothurnisches Zentrum Oberwald Biberist	1
SZ	Sprachheilschule Steinen	1
ZG	Heilpädagogisches Zentrum Hagendorn	9
ZG	Kinderheim Lutisbach Oberägeri	2
ZG	Privatschule Dr. Bossard Unterägeri	17
ZG	Sonnenberg Baar	25
ZG	Waldschule Horbach	2
ZH	Altenhof Zürich	1
ZH	Entlastungsheim Sunnemätteli Bäretswil	4
ZH	Kinderhaus Tipi Birmensdorf	1
ZH	Mathilde Escher Heim Zürich	1
ZH	Pestalozziheim Buechweid Russikon	3
ZH	Sonderschulheim Friedheim Bubikon	1
ZH	Sonderschulheim Ilgenhalde Fehraltorf	1
ZH	Stiftung Bühl Wädenswil	6
ZH	Stiftung Monikaheim Zürich	1
ZH	Stiftung Schloss Regensberg	1
Total		114

2.2.2 Auf welche rechtlichen Grundlagen stützen sich die Kosten der Heim- bzw. Fremdplatzierung und wer bestimmt gestützt darauf die Tarife?

Die Leistungsabteilungen für Einrichtungen, die der IVSE unterstellt sind, müssen den Bestimmungen der Art. 20 und 21 IVSE entsprechen. Gestützt auf Art. 21 Abs. 3 und Art. 34 Abs. 2 IVSE hat der Vorstand der Vereinbarungskonferenz die IVSE-Richtlinie zur Leistungsabteilung und zur Kostenrechnung vom 1. Dezember 2005 (IVSE-Richtlinie LAKORE) erlassen. Die Standortkantone müssen dafür sorgen, dass die ihnen unterstellten Einrichtungen eine Kostenrechnung führen (Art. 34. Abs. 1 IVSE). Das heisst, dass die Standortkantone die Einhaltung der IVSE-Richtlinie LAKORE überprüfen. Im Kanton Schwyz erfolgt diese Überprüfung für die zwei Einrichtungen im Bereich A, welche der IVSE unterstellt sind (Jugendheim „alte Post“, Oberarth und Sprachheilschule Steinen), durch die IVSE-Verbindungsstelle im Amt für Gesundheit und Soziales (AGS).

2.2.3 Bitte um Aufschlüsselung der Gesamtkosten für eine Platzierung in den aus Frage eins ergebenden Institutionen in Bundesbeitrag, Kantonsbeitrag und Gemeindebeitrag bzw. Kosten pro Tag und Person.

Stationäre Einrichtungen des Bereichs A (ohne Massnahmenvollzug) gemäss IVSE erhalten keinen Bundesbeitrag. Im Kanton Schwyz tragen grundsätzlich die Gemeinden die Kosten für diese Einrichtungen (vgl. § 1 Abs. 1 Bst. a, § 2 Abs. 1 Bst. c, § 10 und § 20 Abs. 1 und 2 des Gesetzes über die sozialen Einrichtungen vom 28. März 2007, SRSZ 380.300, SEG).

Diese Aussage bedarf jedoch der Konkretisierung: Gemäss der IVSE setzt sich im Bereich A die Leistungsabteilung aus einem Subventionsanteil und dem Beitrag der Unterhaltspflichtigen (BU) zusammen (vgl. Art. 20 ff. und Art. 22 IVSE). Die Höhe des BU entspricht einer mittleren Tagesaufwendung für Kost und Logis für eine Person in einfachen Verhältnissen (Art. 22 Abs. 1 IVSE). Gemäss Kommentar zur IVSE wird dabei von einem Betrag zwischen Fr. 25.-- und Fr. 30.-- pro Tag ausgegangen. Wenn die Unterhaltspflichtigen diese Beiträge sowie allfällige Nebenkosten nicht leisten können, können diese Kosten (und nur diese) der wirtschaftlichen Sozialhilfe belas-

tet (Art. 22 Abs. 2 IVSE) und gegebenenfalls im Rahmen des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger vom 24. Juni 1977 (SR 851.1, ZUG) dem Heimatkanton weiterverrechnet werden.

Nicht als sozialhilferechtliche Unterstützung gemäss Art. 3 Abs. 2 ZUG gelten Beiträge mit Subventionscharakter. Daher dürfen die restlichen Platzierungskosten (bzw. der Subventionsanteil) nicht der wirtschaftlichen Sozialhilfe belastet werden. Dies geht auch aus einem Beschwerdeentscheid des Regierungsrates betreffend Kostenübernahmegarantie hervor (Regierungsratsbeschluss Nr. 1255 vom 17. Dezember 2013, Erw. 2.3). Es darf dafür auch kein Rückgriff auf die Unterhaltspflichtigen genommen werden. Mit Schreiben vom 7. Oktober 2014 an die Fürsorgebehörden der Gemeinden hat das AGS deshalb empfohlen, für diese geleisteten Beiträge in der Gemeinderechnung unter der wirtschaftlichen Sozialhilfe per 1. Januar 2015 ein eigenes Konto zu führen.

2.2.4 Wie hoch waren die Vollkosten pro Tag und Klient aus öffentlichen Kassen aller Stufen (Gemeinden, Kanton, Bund) im Jahre 2005, wie hoch im Jahr 2013 für die Institutionen aus Frage eins?

Um eine Übersicht über die Kostenentwicklung bei den Leistungsabteilungen zu erhalten, sind in der folgenden Tabelle 2 die stationären Einrichtungen des Bereichs A (ohne Massnahmenvollzug) gemäss IVSE aufgeführt, in denen sowohl im Jahr 2005 als auch in den Jahren 2013 und 2014 mindestens je eine Platzierung aus dem Kanton Schwyz bestanden hat.

Tabelle 2: Entwicklung der Leistungsabteilungen (LA) für Wohnen pro Tag in stationären Einrichtungen des Bereichs A (ohne Massnahmenvollzug) gemäss IVSE:

Kanton	Einrichtung	LA 2005	LA 2013	LA 2014
AG	Landenhof Unterentfelden	102.--	123.--	123.--
AG	St. Josefstiftung Bremgarten	277.--	291.--	301.--
GL	Verein Schule an der Linth Ziegelbrücke	184.--	179.--	163.--
LU	Heilpädagogisches Zentrum Hohenrain	235.--	260.--	264.--
LU	Stiftung Rodtegg für Körperbehinderte Luzern	255.--	347.--	361.--
SG	Johanneum Neu St. Johann	248.--	271.--	277.--
SG	Kinder Dörfli Lütisburg	217.--	202.--	211.--
SG	Kinderheim Speerblick Uznach	172.--	194.--	211.--
ZG	Heilpädagogisches Zentrum Hagendorn	355.--	343.--	357.--
ZH	Stiftung Bühl Wädenswil	277.--	294.--	298.--
ZH	Sonderschulheim Ilgenhalde Fehraltorf	433.--	662.--	647.--
ZH	Pestalozziheim Buechweid Russikon	271.--	249.--	249.--
ZH	Stiftung Schloss Regensberg	352.--	324.--	325.--

2.2.5 Wie viele Kinder/Jugendliche aus dem Kanton Schwyz wurden in den Jahren 2005 und 2013 in solche Institutionen eingewiesen?

In der folgenden Tabelle 3 ist aufgeführt, wie viele Platzierungen von Kindern und Jugendlichen aus dem Kanton Schwyz in stationären Einrichtungen des Bereichs A (ohne Massnahmenvollzug) gemäss IVSE (für Wohnen) im betreffenden Jahr bestanden:

Tabelle 3: Anzahl Platzierungen in den Jahren 2005 bis 2014

Jahr	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Anzahl Platzierungen von Kindern und Jugendlichen aus dem Kanton Schwyz	102	105	113	120	130	138	143	137	128	114

2.2.6 Die Schweizer Bevölkerung hat in den letzten 20 Jahren um rund 13% und die Schwyzer Bevölkerung seit 2004 um rund 11% zugenommen. Die Sozialhilfequote im Kanton Schwyz sank von 1.7 im Jahr 2005 auf 1.5 im Jahr 2013. Trotz diesen Zahlen weisen die Hochschulen für Soziale Arbeit (Luzern, Zürich), also die Ausbildungsstätten für Sozialarbeiter, höhere Abgängerzahlen aus. Wie viele Personen haben diese Ausbildung in den letzten zehn Jahren in Zürich oder Luzern absolviert, aufgeschlüsselt nach Jahren?

Vorab werden die vielseitigen Einsatzmöglichkeiten von Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern aufgezeigt. Im Berufsbild der Sozialen Arbeit gibt es rund 60 Arbeitsfelder, von öffentlichen und betrieblichen Sozialdiensten (z.B. in Gemeinden, Spitälern oder anderen Unternehmen), Beratungsstellen für Kinder, Jugendliche, Familien, Erwachsene, Betagte und Menschen mit Behinderung, KESB, Berufsbeistandschaften, Jugendanwaltschaften, über Wohngruppen und Heime, Horte und Krippen, Schul- und Bildungswesen (z.B. in der Schulsozialarbeit), bis hin zu Gemeinschafts-, Jugend- und Freizeitzentren, Sozialplanung und Gemeinwesenarbeit, Organisationen im Asylwesen und im Migrationsbereich, Beschäftigungs- und Integrationsprogramme, Arbeitsvermittlungstellen sowie Bildungsinstitutionen (Lehre und Forschung).

Das Bundesamt für Statistik (BFS) veröffentlicht verschiedene sogenannte Datenwürfel. Im Datenwürfel Abschlüsse der Fachhochschulen und pädagogischen Hochschulen nach Jahr, Examenstufe, Studiengang, Geschlecht und Hochschule (Tabelle px-x-1503040400_101) lassen sich folgende Daten entnehmen:

Tabelle 4: Fachhochschule Zentralschweiz (FHZ) bzw. Hochschule Luzern (HSLU)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Diplom	91	65	69	73	42	2				
Bachelor				42	73	129	139	141	124	165
Master							2	5	2	11

Tabelle 5: Zürcher Fachhochschule (ZFH)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Diplom	115	129	128							
Bachelor				99	144	139	128	150	144	149
Master							5	6	6	19

2.2.7 In wie vielen Fällen bzw. bei wie viel Prozent der eingewiesenen Schwyzer in diese Einrichtungen sind die Eltern nicht von Transfereinkommen (Sozialversicherungen, Fürsorge, Asyl) abhängig?

Diese Frage kann aufgrund der beim Kanton vorhandenen Daten nicht beantwortet werden.

2.2.8 In wie vielen Fällen von Einweisungen wurde ein Elternbeitrag erhoben und wie hoch war der prozentuale Anteil des Elternbeitrages? In wie vielen Fällen wurden aus welchen Gründen keine Elternbeiträge erhoben?

In wie vielen Fällen ein Beitrag der Unterhaltspflichtigen (BU) erhoben wurde bzw. in wie vielen Fällen und aus welchen Gründen kein BU erhoben wurde, kann aufgrund der beim Kanton vorhandenen Daten nicht beantwortet werden. Angaben zur Höhe des BU finden sich unter Ziff. 2.2.3.

2.2.9 Welche Alternativen sieht der Regierungsrat vor, um diese Steigerungen und Belastungen zu stoppen?

Auf Grundlage der verwendeten Daten können grundsätzlich folgende drei Kernaussagen gemacht werden:

- Im betreffenden Zeitraum nahm die Kostenentwicklung bei der Leistungsabgeltung nur moderat zu.
- Der Kanton Schwyz kann bezüglich Leistungsabgeltung keinen Einfluss nehmen. Diese bestimmen die Einrichtungen gemäss den Richtlinien LAKORE. Die Standortkantone haben insbesondere zu überprüfen, ob die Kostenrechnung geführt wird. Der Kanton Schwyz ist auf ausserkantonale Angebote angewiesen. Er verfügt nicht über die notwendigen stationären Einrichtungen für alle nötigen Betreuungsformen.
- Die Anzahl Platzierungen von Kindern und Jugendlichen aus dem Kanton Schwyz in stationären Einrichtungen des Bereichs A (ohne Massnahmenvollzug) gemäss IVSE (für Wohnen) haben gegenüber 2005 leicht zugenommen. Seit 2011 sind die Platzierungen aus dem Kanton Schwyz wieder rückläufig.

Aufgrund der vorliegenden Daten und Erkenntnisse sieht der Regierungsrat keinen akuten Handlungsbedarf.

Beschluss des Regierungsrates

1. Die Vorsteherin des Departementes des Innern wird beauftragt, die Antwort im Kantonsrat zu vertreten.

2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.

3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatskanzlei; Departement des Innern; Amt für Kindes- und Erwachsenenschutz Innerschwyz; Amt für Kindes- und Erwachsenenschutz Ausserschwyz; Amt für Gesundheit und Soziales.

Im Namen des Regierungsrates:

Dr. Mathias E. Brun, Staatschreiber

