



Kanton Schaffhausen
Departement des Innern
Frau Regierungsrätin Ursula Hafner-Wipf
Mühlentalstrasse 105
8200 Schaffhausen

Altdorf, 15. September 2016

**Stellungnahme des VGGSH zur
Teilrevision des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe und soziale Einrichtungen SHEG
und des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches EG ZGB**

Sehr geehrte Frau Regierungsrätin Hafner-Wipf
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 16. Juni 2016 haben Sie dem Gemeindepräsidentinnen- und Gemeindepräsidentenverband des Kantons Schaffhausen (VGGSH) das oben genannte Geschäft zur Stellungnahme unterbreitet. Für die Gelegenheit, uns auch Sicht der angeschlossenen 24 Gemeinden und Städte äussern zu können, danken wir Ihnen.

Gerne nimmt unser Verband wie folgt Stellung zum Vernehmlassungsentwurf der Revision des Gesetzes über die Sozialhilfe und soziale Einrichtungen.

1. Allgemeine Anmerkungen

Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass das Ziel der Motion vom 3. März 2014 erreicht wird. Diese Motion setze sich zum Ziel, die finanzielle Zuständigkeit in Bezug auf die Fremdplatzierungskosten zu regeln. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die vorliegende Teilrevision die Probleme in Bezug auf die Kostentragung von Fremdplatzierungen nicht löst. Die Entscheidungen der KESB sind nämlich weiterhin budgetrelevant für die betroffenen Gemeinden.

Ebenfalls überwiesen hat der Kantonsrat am 3. März 2014 das Postulat Nr. 2013/2, gemäss welchem der Regierungsrat aufgefordert wird, einen Bericht zu erstellen, wie die Akzeptanz und die finanzielle Verträglichkeit der von der KESB getroffenen Massnahmen für

Geschäftsstelle: Heidi Fuchs - Dorfstrasse 15 - 8243 Altdorf SH
Tel. 079 484 64 38 – info@gemeinden.sh – www.gemeinden.sh

Präsident: Hansruedi Schuler - Gemeindeverwaltung - Zelgstrasse 8 - 8222 Beringen
Tel. 052 687 24 24 - gemeindepraesident@beringen.ch



die Gemeinden erhöht werden könne. Diesem Postulat ist ebenfalls nicht entsprochen, da das Hauptproblem weiter bestehen bleibt.

Dieses besteht darin, dass eine von der KESB angeordnete Massnahme zwingend umgesetzt werden muss, ohne dass die Gemeinde Stellung nehmen kann. Eine solche strikte Handhabung, wie sie im Kanton Schaffhausen umgesetzt wird, ist dabei nicht statthaft. Art. 43a Abs. 3 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) sieht nämlich vor, dass das Gemeinwesen, das die Kosten einer staatlichen Leistung trägt, über diese Leistung bestimmen kann. Gestützt auf Art. 43a Abs. 3 BV hat das Obergericht im Jahr 2014 ein Akteneinsichtsrecht der betroffenen Gemeinde anerkannt. Ein eigentliches Beschwerderecht der Gemeinden besteht jedoch nicht, dies hat das Bundesgericht in seinem Entscheid BGE 5A_979/2013 festgehalten.

Gemäss der neuen Regelung bewirken Entscheide der KESB weiterhin, dass Sonderschulkosten nicht von der Schule, sondern von den Eltern bzw. von der Sozialhilfe zu tragen sind. Die Gemeinden sind damit weiterhin belastet.

2. Anmerkungen zu den einzelnen Revisionspunkten:

2.1. Zum Verfahren bei Fremdplatzierungen:

Die Vernehmlassung sieht vor, dass die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde KESB im Laufe ihrer Abklärungen die Wohnsitzgemeinde zur Stellungnahme einlädt. Dies hat dann zu erfolgen, wenn sich zeigt, dass eine Massnahme, die die KESB anordnen möchte, zu hohen Kosten für die Wohnsitzgemeinde führt. Diese Absichtserklärung ist zwar zu begrüssen und entspricht der obergerichtlichen Rechtsprechung, wonach die Gemeinden anzuhören sind. Es ist jedoch nicht verständlich, weshalb sie keinen Niederschlag in der kantonalen Gesetzgebung gefunden hat. Es ist weiterhin unklar, wann eine Gemeinde im KESB-Verfahren eingeladen wird und unter welchen Voraussetzungen. Diesbezüglich wären entsprechende Ergänzungen der Gesetzgebung vorzunehmen.

Unverständlich und nicht nachvollziehbar ist aber auch die Beibehaltung folgender Praxis: Langjährige, unbestrittene Sonderschüler sollen ohne Veränderung ihres Status wegen eines KESB-Entscheidunges nicht mehr als Sonderschüler gelten. Problematisch ist in diesem Zusammenhang, dass der Entwurf zum SHEG nicht abschliessend klärt, wann eine Fremdplatzierung als Sonderschulung zu finanzieren ist und wann sie über die Sozialhilfe finanziert wird.

Es hat sich in den letzten Jahren gezeigt, dass die Finanzierung von Sonderschulungsplatzierungen, welche vollumfänglich über den Kanton finanziert werden, in den letzten Jahren zurückgegangen ist, dies zu Lasten der Sozialhilfe bzw. der Gemeinden. Dabei stützt sich das Erziehungsdepartement auf die bestehende Praxis ab: Obwohl der Kanton grundsätzlich für die Sonderschulkosten aufkommt, könne eine Massnahme der KESB gegenüber einem Sonderschüler oder einer Sonderschülerin als sozial indiziert gelten. Aufgrund der Qualifikation als "sozial indiziert" wird die Sozialhilfe und damit die Wohnsitzgemeinde des Sonderschülers oder der Sonderschülerin für die Kosten aufkommen müssen. Die Gründe

Geschäftsstelle: Heidi Fuchs - Dorfstrasse 15 - 8243 Altdorf SH
Tel. 079 484 64 38 – info@gemeinden.sh – www.gemeinden.sh

Präsident: Hansruedi Schuler - Gemeindeverwaltung - Zelgstrasse 8 - 8222 Beringen
Tel. 052 687 24 24 - gemeindepraesident@beringen.ch



für eine Intervention der KESB sind dabei für das Erziehungsdepartement unerheblich. Es reicht sogar, wenn eine indizierte Sonderschulung nur mit Obhutsentzug und polizeilicher Vorführung durchgesetzt werden kann. In diesem Beispiel waren die Eltern einverstanden mit der Massnahme Sonderschulung, vermochten aber ihr Kind mit sehr tiefem IQ nicht zum Gang ins Internat zu bewegen.

Gemäss Art. 21 Abs. 1 des Schulgesetzes vom 27. April 1981 (SHR 410.100I fördern die Schulen durch besondere Massnahmen Schüler, die in ihrer Lernfähigkeit benachteiligt sind. Gemäss Art. 21 Abs. 2 werden für Schüler der Primar- und Orientierungsschule, die dem Unterricht in der Klasse auf die Dauer nicht zu folgen vermögen, Sonderklassen eingerichtet. Schüler, die in ihrer Lernfähigkeit benachteiligt sind (Sprachgebrechen, Fremdsprachigkeit u.a.m.), werden durch besonderen Unterricht gefördert (Art. 21 Abs. 3 Schulgesetz). Weshalb es für eine Finanzierungsverweigerung durch das Erziehungsdepartement ausreichend sein soll, wenn ein Sonderschüler eine Kindesschutzmassnahme erhält, ist bei dieser Ausgangslage nicht nachvollziehbar. Soweit eine Wohneinrichtung erforderlich ist, muss es unerheblich sein, ob die KESB beigezogen wurde oder nicht.

Die vorgeschlagene Praxis des Erziehungsdepartements entspricht zudem nicht der aktuellen obergerichtlichen Rechtsprechung. Die Anordnung einer Fremdplatzierung darf sich gemäss Obergerichtsentscheid vom 23. Januar 2014 eben nicht auf die Finanzierung auswirken. Es sei einzig aufgrund des Sachverhalts d.h. der Bedürfnisse des Kindes zu entscheiden, wer die Kosten zu tragen hat. Ein Entscheid der KESB kann nicht in allen Fällen präjudizierende Wirkung für die Frage der Kostentragung der Sonderschulung haben (vgl. OGE 30/2013/9 vom 23. Januar 2014, S. 16f.).

2.2. Art. 8 Abs. 4 und Art. 36a SHEG

Bei Zuständigkeitsstreitigkeiten ist letztlich das Kindeswohl gefährdet, da die geeignete Unterkunft stets dafür Kostentragung verlangt. Es ist daher die beantragte Regelung zu begrüssen, dass die Möglichkeit zur Kostenübernahme durch den Kanton bis zur definitiven Klärung der finanziellen Zuständigkeit vorgesehen wird. Nach der Klärung muss allerdings die zuständige Instanz die Kosten nachträglich übernehmen. Dass dies nebst einer Gemeinde aber auch der Kanton bzw. das Erziehungsdepartement oder ein Gemeinwesen eines anderen Kantons sein kann, ist aus der Gesetzgebung nicht klar ersichtlich. Insbesondere wird nicht ersichtlich, wie der Kanton vorgehen kann, wenn sich innerhalb seiner Departemente Zuständigkeitsdifferenzen ergeben. Es wäre eine entsprechende Ergänzung vorzusehen und das Verfahren bei Auffassungsdifferenzen zwischen den Departementen zu klären.

2.3. Art. 31 Abs. 3bis SHEG

Rückerstattungsansprüche sind sehr selten. Trotzdem wird die Präzisierung begrüsst.

Geschäftsstelle: Heidi Fuchs - Dorfstrasse 15 - 8243 Altdorf SH
Tel. 079 484 64 38 – info@gemeinden.sh – www.gemeinden.sh

Präsident: Hansruedi Schuler - Gemeindeverwaltung - Zelgstrasse 8 - 8222 Beringen
Tel. 052 687 24 24 - gemeindepraesident@beringen.ch



2.4. Art. 32a SHEG

Die Umsetzung der Rechtshilfe wird sich in der Praxis klären müssen. Es wird grundsätzlich begrüsst, dass zukünftig die Möglichkeit besteht, dass Personen, welche die zu Unrecht bezogenen Sozialhilfeleistungen zurückbezahlen müssen, auch bei einem Wohnsitzwechsel zur Verantwortung gezogen werden können. Dies gilt insbesondere in Bezug auf die Rückzahlung von Kürzungen, selbst wenn der rückzahlungspflichtige Sozialhilfebezügler am neuen Wohnort keine solchen Kürzungen befürchten muss.

2.5. Art. 34 Abs. 1 SHEG

Fällt die Verrechnungsmöglichkeit von Art. 38 SHEG weg, ist mit vermehrten Zuständigkeitsstreitigkeiten unter den Gemeinden zu rechnen. Entsprechend begrüsst wird die klare Rechtsgrundlage, mit der diese Streitigkeiten gelöst werden soll.

2.6. Art. 36 SHEG

Unser Verband hat die beiden Varianten "Poollösung" und "Überlaufmodell mit Beteiligungsklausel" intensiv diskutiert.

Der Vorteil einer Poollösung für sämtliche Platzierungskosten liegt darin, dass allenfalls umständliche und schwierige Kostenträger-Diskussionen vermieden werden können. Dabei müsste der sozialhilferechtliche Kostenteiler angepasst werden, damit die Gemeinden nicht zusätzlich mit Sonderschul- und Jugendanwaltschaftskosten belastet würden.

Die Rückkehr zum sozialhilferechtlichen Finanzierungssystem "Überlaufmodell mit Beteiligungsklausel", welches zwischen 1996 und 2007 bereits in Kraft war, wird begrüsst. Es ist zu prüfen, ob der Ansatz noch tiefer als auf 120% der durchschnittlichen Pro-Kopf-Kosten der Sozialhilfe über alle Gemeinden festgelegt wird. Erst dann kommt es einerseits zu einer Betragsdeckelung bei kleineren Gemeinden, welche durch eine oder mehrere sehr kostspielige Fremdplatzierung hohe Sozialhilfeausgaben haben. Andererseits wird das durch den Wegfall von Verrechnungsmöglichkeiten der Gemeinden geschrumpfte Lastenausgleichsverfahren (LAV) wieder gestärkt und damit die Gemeindesolidarität gefördert.

Unser Verband bevorzugt mehrheitlich die Rückkehr zum sozialhilferechtlichen Finanzierungssystem "Überlaufmodell mit Beteiligungsklausel".

2.7. Art. 37 SHEG

Wie auf eidgenössischer Ebene soll auch auf kantonaler Ebene zur Reduktion des Verwaltungsaufwandes im SHEG bei innerkantonalen Zuzügerinnen und Zuzüglern auf die gegenseitige Verrechnung innert den zwei Jahren verzichtet und allein auf das Wohnortsprinzip abgestellt werden.

Geschäftsstelle: Heidi Fuchs - Dorfstrasse 15 - 8243 Altdorf SH
Tel. 079 484 64 38 – info@gemeinden.sh – www.gemeinden.sh

Präsident: Hansruedi Schuler - Gemeindeverwaltung - Zelgstrasse 8 - 8222 Beringen
Tel. 052 687 24 24 - gemeindepraesident@beringen.ch



Es ist notwendig, dass Art. 37 Abs. 4 SHEG dahingehend ergänzt wird, dass die gleiche Regel wie für Ausländer ohne Unterstützungswohnsitz auch für Schweizer ohne Unterstützungswohnsitz gilt. Ansonsten würden Notunterkünfte und Kliniken in diesen Fällen zu Unterstützungsleistungen durch die Standortgemeinde führen. Für Standortgemeinden würde damit der Betrieb solcher Institutionen einen erheblichen finanziellen Risikofaktor bedeuten. Zu denken ist etwa an die Institution "Soziales Wohnen Geissberg", wo allen in Notsituationen eine Bleibe geboten wird. Ohne die beantragte Ergänzung müsste der Zweck derselben angepasst werden, dahingehend dass sie nur noch Personen mit Wohnsitz in der Stadt Schaffhausen offen stehen. Das wäre wohl ein Verlust für die gesamte Region.

2.8. Art. 38 SHEG

Die von der KESB gegen den Willen der Eltern angeordnete Fremdplatzierung in Form einer Unterbringung in einem Internat soll weiterhin als Teil der schulischen Massnahme gelten, solange die Sonderschulung schulisch indiziert ist. Insbesondere sind auch die Verpflegung und die Unterbringung weiterhin vom Kanton zu finanzieren und nicht nur die Kosten der schulischen Massnahmen im engeren Sinn. Die angestrebte Praxis würde ansonsten zu einer ungleichen Behandlung von Kindern mit kooperativen Eltern und solchen mit weniger kooperativen führen. Des Weiteren würde der Anspruch auf unentgeltlichen Grundschulunterricht nach Art. 19 Bundesverfassung vom 18. April 1999 sowie Art. 81 Schulgesetz des Kantons Schaffhausen und § 1 der Sonderschulverordnung verletzt.

Daher wäre statt dem Lastenausgleich gemäss Art. 38 SHEG ein spezieller kantonaler Fond für Bevorschussungen angemessener.

2.9. Art. 41 Abs. 4 SHEG

Keine Einwände

2.10. Art. 46a SHEG

Keine Einwände

2.11. Art. 49 Abs. 1 und 2 SHEG

Keine Einwände

2.12. Art. 50

Keine Einwände

Geschäftsstelle: Heidi Fuchs - Dorfstrasse 15 - 8243 Altdorf SH
Tel. 079 484 64 38 – info@gemeinden.sh – www.gemeinden.sh

Präsident: Hansruedi Schuler - Gemeindeverwaltung - Zelgstrasse 8 - 8222 Beringen
Tel. 052 687 24 24 - gemeindepraesident@beringen.ch



3. Ergänzende Anmerkungen, Schlussbemerkungen, weitere Anregungen

zu Art. 58 SHEG

Art. 28 EG StGB:

¹ *Den Gemeindebehörden kommt die Ahndung der Übertretungen der Art. 14–18 dieses Gesetzes, der Gemeindevorschriften sowie derjenigen Gesetze und Verordnungen zu, deren Handhabung Gemeindeorganen übertragen ist, sofern nicht durch besondere Bestimmungen eine andere Behörde zuständig erklärt wird.*

² *Die Strafbefugnis der Gemeinde ist begrenzt auf Bussen bis zu Fr. 1'000.--.*

Ab 1. Oktober 2016 wird die neue Strafbestimmung im eidgenössischen Strafrecht in Kraft treten. Der «missbräuchliche» Bezug von Leistungen der Sozialversicherungen oder der Sozialhilfe wird über den Betrug nach Artikel 146 StGB und einen neuen Straftatbestand (Art. 148a StGB, «unrechtmässiger Bezug von Leistungen einer Sozialversicherung oder der Sozialhilfe») erfasst. Ruft der Täter bei einem anderen arglistig einen Irrtum hervor (oder bestärkt diesen in einem Irrtum), um unrechtmässig Leistungen einer Sozialversicherung oder der Sozialhilfe zu erhalten, kann der Tatbestand des Betrugs erfüllt sein (Art. 146). Der Täter wird diesfalls mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe bestraft. Artikel 148a StGB ist ein Auffangtatbestand für leichtere Fälle, in denen der Betrugstatbestand nicht Anwendung findet, weil der Täter etwa nicht arglistig gehandelt hat. Der neue Straftatbestand stützt sich auf die Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf dem Gebiet des Strafrechts (Art. 123 Abs. 1 BV). Er wird im Titel über strafbare Handlungen gegen das Vermögen (Art. 137 ff. StGB) aufgenommen. Demnach soll mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe bestraft werden, wer jemanden durch unwahre oder unvollständige Angaben, durch Verschweigen von Tatsachen oder in anderer Weise irreführt oder in einem Irrtum bestärkt, sodass er oder ein anderer Leistungen einer Sozialversicherung oder der Sozialhilfe bezieht, die ihm oder dem andern nicht zustehen (Art. 148a Abs. 1 StGB). In leichten Fällen ist die Strafe Busse (Art. 148a Abs. 2 StGB). Wenn eine Handlung sowohl nach dem Recht des Bundes wie auch des Kantons strafbar ist, wird eine Verurteilung jeweils nach Bundesrecht erfolgen müssen. Eine Verletzung von Art. 148a StGB kann für Ausländerinnen und Ausländer zudem zur Ausweisung führen.

Der neue Straftatbestand ist ein Officialdelikt und wird daher von Amtes wegen verfolgt werden müssen. Wenn eine Strafverfolgungsbehörde von einem unrechtmässigen Bezug Kenntnis erlangt, muss ein Strafverfahren eingeleitet werden. Für andere Verwaltungsangestellte (z.B. von Sozialdiensten) ist im Bundesrecht keine Pflicht zur Anzeige von entdeckten Verstössen vorgesehen. Der Kanton Schaffhausen könnte in Art. 58 SHEG eine solche Anzeigepflicht für die Behörden etablieren.

Wegen der neuen eidgenössische Strafbestimmung für Sozialhelfemissbrauch sollte die Bestimmung in Art. 58 SHEG so angepasst werden, dass sie nur noch subsidiär für Verletzungen der Mitwirkungspflichten zur Anwendung kommt bis Fr. 1'000.--. Die heutige Strafbestimmung kann zudem um eine Zuständigkeitsregelung ergänzt werden (ergänzend zu Art. 28 EG StGB).

Geschäftsstelle: Heidi Fuchs - Dorfstrasse 15 - 8243 Altdorf SH
Tel. 079 484 64 38 – info@gemeinden.sh – www.gemeinden.sh

Präsident: Hansruedi Schuler - Gemeindeverwaltung - Zelgstrasse 8 - 8222 Beringen
Tel. 052 687 24 24 - gemeindepraesident@beringen.ch



Art. 58 würde neu wie folgt lauten:

~~1 Wer vorsätzlich für sich oder andere Personen Verletzung der Mitwirkungspflichten durch unwahre oder unvollständige Angaben, durch Verschweigen von veränderten Verhältnissen oder in anderer Weise Leistungen nach diesem Gesetz unrechtmässig erwirbt, wird von der Sozialhilfebehörde mit Busse bis Fr. 1'000.-- bestraft.~~

2 Die Sozialhilfebehörden sind bei Verdacht auf Sozialhilfemissbrauch verpflichtet, Strafanzüge zu erheben.

Abschliessend ist festzuhalten, dass den Anliegen des runden Tisch leider nicht entsprochen wurde, weshalb unser Verband die Revision ohne entsprechende Anpassungen als zu wenig weit gehend ablehnt.

Für die Möglichkeit zur Stellungnahme dankt Ihnen unser Verband und hofft auf eine geeignete Berücksichtigung der erwähnten Punkte.

Freundliche Grüsse

VGGSH

**Verband der Gemeindepräsidentinnen
und Gemeindepräsidenten des Kantons Schaffhausen**

Präsident	Geschäftsführerin
Hansruedi Schuler	Heidi Fuchs

Geschäftsstelle: Heidi Fuchs - Dorfstrasse 15 - 8243 Altdorf SH
Tel. 079 484 64 38 – info@gemeinden.sh – www.gemeinden.sh

Präsident: Hansruedi Schuler - Gemeindeverwaltung - Zelgstrasse 8 - 8222 Beringen
Tel. 052 687 24 24 - gemeindepraesident@beringen.ch