

An die
Mitglieder der vorberatenden
Kommission zum Entlastungsprogramm 2013

St. Gallen, 17. Mai 2013

Argumentarium

Entlastungsprogramm 2013: Massnahme E19 Einsparungen bei St. Galler Einrichtungen für Erwachsene Menschen mit Behinderung mit überdurchschnittlichen Kosten

Die Branchenorganisation der Wohnheime und Werkstätten für Menschen mit Behinderung, Verein INSOS St. Gallen VISG, hat die Massnahme E19 auf die Folgen für die Einrichtungen und die finanziellen Auswirkungen auf den Kanton St. Gallen untersucht. Aufgrund dieser Ausgangslage möchte der Branchenverband INSOS folgenden überparteilichen Antrag zur Massnahme E19 einbringen:

Rückweisung der Massnahme E19 an die Regierung mit dem Auftrag das ordentlichen Verfahren zur Ermittlung transparenter Qualitäts- und Kostengrundlagen wie vorgesehen (BehG Art.18, BehV Art. 28) mit den betroffenen Verbänden bis zum 1.1.2017 umzusetzen und ein allfälliges Sparpotential gestützt auf diese Grundlagen zu ermitteln.

Begründung:

Das unabhängige Wirtschaftsforschungsinstitut BAK Basel hat 2012 in einer Studie für die Regierung des Kantons St. Gallen zur Wirtschaftlichkeit von Einrichtungen von Menschen mit Behinderung festgestellt, dass diese im interkantonalen Vergleich kostengünstig arbeiten. Die Regierung hat deshalb im Rahmen des Entlastungsprogramms 2012 beschlossen auf Sparmassnahmen zu verzichten. Ein Jahr später ist dieser Entscheid Makulatur.

Der Kantonsrat hat im Juni 2012 fast einstimmig das Gesetz über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung (BehG) mit einem neuen Finanzierungskonzept (siehe Botschaft) verabschiedet. Dabei wurde explizit von einer Übergangsfrist von vier Jahren ausgegangen, da das Konzept erst umgesetzt werden muss. Zurzeit gibt es keine gesicherten Kennzahlen um den Spareffekt der Festsetzung der Höchstansätze der Leistungsabgeltung festlegen zu können.

Gemäss Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen IFEG (Art.7) sind die Kantone verpflichtet die Gewährung von Subventionen an die privaten, gemeinnützigen Einrichtungen so zu regeln, dass die entsprechenden Entscheide in Form beschwerdefähiger Verfügungen bis vor Bundesgericht anfechtbar sind. Eine willkürliche Festsetzung der Höchstansätze könnte eine Beschwerdeflut von betroffenen Organisationen auslösen.

In der Folge einige Argumente, weshalb die Massnahme E 19 aus der Sicht von INSOS zurückgewiesen werden muss.

Welche Folgen hat die Kürzungsmassnahme E19?

Die Regierung selbst erwähnt als eine Folge der Kürzung der Beiträge im Behindertenbereich um 5.6 Mio. den Abbau der Betreuungsqualität. Konkret würde das beispielsweise bedeuten, die Unterstützung der Menschen mit einer Behinderung in der Freizeit- und Wochenendgestaltung zu reduzieren, Massnahmen zur psychischen Stabilisierung einzustellen, die aktive Förderung der Selbständigkeit zu streichen oder die Erarbeitung von Integrationsperspektiven fallen zu lassen. Es ist davon auszugehen, dass dann Klientinnen und Klienten länger in den Institutionen bleiben statt selbständiger zu werden, früher in wesentlich teurere Einrichtungen wie stationäre psychiatrische Kliniken verlegt werden oder somatische Erkrankungen häufiger und mit gravierenderem Verlauf auftreten.

Die Regierung schreibt von notwendigen Entlassungen im Umfang von 70 Vollzeitstellen. Tatsächlich verursacht die Kürzung jedoch die Streichung von über 90 Vollzeitstellen. 25% aller Plätze in St. Galler Institutionen sind durch ausserkantonale Klientinnen und Klienten besetzt und werden durch andere Kantone finanziert. Mit dieser Massnahme spart der Kanton St. Gallen deshalb zusätzlich auch für die übrigen Kantone, da diese bei den Menschen aus dem Kanton St. Gallen keine Senkung der Leistungsabgeltung im Gegenzug vornehmen. Die Gefahr besteht, dass durch steigende Kosten in den ausserkantonalen Institutionen ein Teil der Sparbemühungen zunichte gemacht werden. Das Kürzungsvolumen der Massnahme E19 beläuft sich somit in Tat und Wahrheit nicht auf 5.6 Mio. (75% St.Gallerinnen und St.Galler), sondern auf 7.5 Mio. (100%, inklusive 25% Ausserkantonale), was 93 Vollzeitstellen entspricht.

Wenn die Betreuungsqualität in Institutionen im Kanton St.Gallen zurückgefahren wird, werden vermehrt ausserkantonale Einrichtung genutzt. Dadurch verkehrt sich der Spareffekt in sein Gegenteil. Die im Zusammenhang mit dem Sparpaket II im Jahr 2012 publizierte BAK-Studie stellte fest, dass die st.gallischen Behinderteneinrichtungen ihre Betreuungsplätze im interkantonalen Bereich zu unterdurchschnittlichen Kosten anbieten.

Wenn Personal im Werkstattbereich der Institutionen entlassen wird, sinkt parallel dazu die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und Produktivität sowohl der Menschen mit einer Beeinträchtigung als auch der Produktions- und Dienstleistungsbetriebe insgesamt. Es können nicht mehr gleich viele Produkte und Dienstleistungen am freien Markt verkauft werden, wodurch die so erwirtschafteten Erträge für die Institutionen wegbrechen und im Gegenzug die Kosten der öffentlichen Hand für unterstützte Arbeitsplätze steigen. Auch hier würden die Sparmassnahmen im Endeffekt zu einer Kostensteigerung führen.

Könnte die Kürzungsmassnahme E19 umgesetzt werden?

Die Regierung will bei den sogenannten teuren Institutionen sparen und dort die hohe Betreuungsqualität korrigieren. Sie argumentiert allein mit dem Preis. Die von der Regierung aufgestellte Gleichung teuer = zu hohe Qualität ist unzulässig. Es bestehen zurzeit keine allgemeinen, anerkannten, im Einzelfall messbaren Qualitätsstandards, geschweige denn Wirkungsindikatoren für die Betreuung und Beschäftigung von Menschen mit unterschiedlichsten und unterschiedlichsten schweren Behinderungen.

Das Amt für Soziales und die Behinderteninstitutionen haben sich gegenseitig darauf verständigt, bis 2017 transparente Grundlagen für die Vergleichbarkeit der Institutionen zu erarbeiten und so die Basis für die Transparenz von Betreuungsqualität und Kosten zu schaffen. Dieser Prozess ist seit 2012 im Gange. Das EP13 mit der Massnahme E19 bricht diese Vereinbarung einseitig und desavouiert die Institutionen und ihre Bereitschaft zur Kooperation. Im Übrigen liegen diese Grundlagen zur Zeit noch nicht vor und sind in der kurzen Zeit, die das EP13 vorgibt und für die Sparübung heranziehen will, realistischer weise nicht aus dem Hut zu zaubern.

Es sind mit einer Ausnahme alle nichtstaatlichen Institutionen, die die Dienstleistung der Betreuung und Beschäftigung von Menschen mit einer Behinderung im Kanton St.Gallen bereitstellen. Sie tun dies aus freien Stücken, in privater, gemeinnütziger Initiative und seitens der Trägerschaften in Freiwilligenarbeit. Die Trägerschaften sind frei in der Entscheidung, eine bestimmte Dienstleistung anzubieten oder nicht und können ihre Tätigkeit angesichts der Vorgaben des EP13 auch einstellen. Der Kanton müsste dann die gleiche Dienstleistung aufgrund der gesetzlich festgehaltenen Gewährleistungspflicht ausserkantonale und zu einem höheren Preis einkaufen.

Die Regierung setzt sich mit ihrem Vorschlag, mit der Massnahme E19 vor allem bei den sogenannten teuren Institutionen anzusetzen, dem Verdacht der Willkür aus. Eine auch juristisch verlässliche Grundlage für eine Beurteilung, ob eine Institution tatsächlich „zu teuer“ ist, fehlt. Das von der Regierung skizzierte Vorgehen bricht auch mit dem Grundsatz von Treu und Glauben.

Noch in den 50-er-Jahren des letzten Jahrhunderts wurden Institutionen des Behindertenwesens nach dem Grundsatz „sauber – satt – warm“ als Aufbewahrungsstätten für Menschen mit einem Handicap geführt. Die von der Regierung vorgeschlagene Massnahme E19 mit dem angekündigten Personal- und Qualitätsabbau steuert zurück in diese Richtung. Das Bemühen um Lebensqualität, Normalisierung und Integration oder der anerkannte und zeitgemässe Grundsatz ‚ambulant vor stationär‘ werden grundsätzlich in Frage gestellt.

Eine Begründung für die Festlegung des Abbauvolumens, das die Regierung im Behindertenbereich in die Welt setzt, fehlt vollständig. Eine plausible Herleitung des Betrags von 5.6 Mio. ist nirgends im Ansatz erkennbar. Offenbar handelt es sich um eine willkürliche Festlegung zur Erreichung einer bestimmten, abstrakten Sparvorgabe der Verwaltung insgesamt oder eines einzelnen Departements. So geht das nicht.