

Interpellation FDP-Fraktion vom 27. April 2011

Rahmenbedingungen im Behindertenbereich

Schriftliche Antwort der Regierung vom 28. Juni 2011

Die FDP-Fraktion erkundigt sich in ihrer Interpellation vom 27. April 2011 nach den Rahmenbedingungen im Behindertenbereich namentlich im Bereich des betreuten Wohnens und des betreuten Arbeitens.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Seit Inkrafttreten der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (abgekürzt NFA) im Jahr 2008 trägt der Kanton die Verantwortung für Planung, Steuerung, Aufsicht und Finanzierung der stationären Wohnangebote und Tagesstrukturen für Menschen mit Behinderung. Aufgrund der hohen Nutzungsverflechtung beschlossen die Sozialdirektorinnen und -direktoren der Ostschweizer Kantone (SODK Ost), die Grundlagen für die kantonalen Konzepte nach Art. 10 des Bundesgesetzes über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (SR 831.26; abgekürzt IFEG) in enger Zusammenarbeit zu erarbeiten. Am 24. September 2010 genehmigte der Bundesrat das St.Galler Konzept, welches auf dem entsprechenden Rahmenkonzept der SODK Ost beruht.

Zur Zeit werden zusammen mit den Ostschweizer Kantonen unter Beteiligung des Kantons Zürich die weiteren Grundlagen in den Bereichen Bedarfsermittlung, Angebotsplanung, Qualitätsmanagement sowie Finanzierung gestützt auf die Interkantonale Vereinbarung für Soziale Einrichtungen (sGS 381.31; abgekürzt IVSE) erarbeitet. Die Kantone sind verpflichtet, für die Aufenthaltskosten von Menschen mit Behinderung aufzukommen, die aus ihrem Kanton stammen – unabhängig vom Ort der Betreuung. Ein interkantonal koordiniertes Vorgehen in Sachen Finanzierungsmodell, Bedarfsermittlung und Angebotsplanung liegt demgemäss klar im Interesse des Kantons St.Gallen, da er für aktuell rund 700 ausserkantonal betreute Menschen mit Behinderung für die Aufenthaltskosten über Ergänzungsleistungen und kantonale Betriebsbeiträge an die ausserkantonalen Einrichtungen aufzukommen hat.

Die Zusammenarbeit des Kantons St.Gallen mit den Trägerschaften von St.Galler Einrichtungen für Menschen mit Behinderung ist seit diesem Jahr, seit Ablauf der bundesverfassungsrechtlich festgelegten dreijährigen NFA-Übergangsfrist, in Form von Leistungsvereinbarungen und pauschaler Leistungsabgeltung geregelt (vgl. Kantonsratsbeschluss über den Nachtragskredit für Mehrkosten bei den Betriebsbeiträgen an Einrichtungen für Menschen mit Behinderung, Botschaft und Entwurf der Regierung vom 1. Februar 2011; 33.11.02). Als nächster Schritt sind die bisherigen gesetzlichen Grundlagen im Kanton, die sich aufgrund der NFA-Übergangsfrist stark am vormaligen Bundesmodell orientierten, durch eine neue integrale Gesetzesgrundlage abzulösen. Die Ausarbeitung der Vorlage ist unter Berücksichtigung der Projektarbeiten der Ostschweizer Kantone im vollen Gang. Noch in diesem Jahr soll dazu eine Vernehmlassung durchgeführt und dem Kantonsrat im Jahr 2012 eine Vorlage unterbreitet werden.

Weder stationäre Wohnangebote noch betreute Arbeitsplätze in Werkstätten für Menschen mit Behinderung sind niederschwellige Angebote, die unbesehen nachgefragt werden. Trotz der hohen Schwelle, ein solches Angebot in Anspruch zu nehmen, ist die Nachfrage nach solchen Plätzen, insbesondere im Bereich Arbeit, höher als das Angebot. Durch die strukturellen Veränderungen in der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes werden zunehmend höhere und insbesondere

andere Anforderungen an die Arbeitnehmerinnen und -nehmer gestellt. Den veränderten Anforderungen genügen nicht mehr alle Menschen bzw. es besteht immer weniger Bereitschaft und Möglichkeit, Menschen mit eingeschränkter Leistungsfähigkeit im ersten Arbeitsmarkt zu beschäftigen.

Mit der 4. und 5. IV-Revision wurden die Eingliederungsmassnahmen zur Integration von Menschen mit Behinderung verstärkt. Mit der Umsetzung des ersten Teils der 6. IV-Revision ab 1. Januar 2012 sollen in den nächsten Jahren rund 17'000 IV-Rentnerinnen und -Rentner zusätzlich in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden. Dafür benötigen die kantonalen IV-Stellen von den Arbeitgebern einerseits die Bereitschaft, Trainingsplätze für die berufliche Integration bereit zu stellen, und andererseits genügend dauerhafte Arbeitsstellen, um Menschen mit Behinderung im ersten Arbeitsmarkt integrieren zu können. Wo dies aber nicht gelingt, ist von einer Beanspruchung der Sozialhilfe und anderer kantonalen und kommunalen Leistungen auszugehen. Aus Sicht des Kantons bleibt vor diesem Hintergrund festzuhalten, dass Integration nicht nur eine Frage des kantonalen Willens ist. Vielmehr prägen Bund und Wirtschaft die Fragestellung stark. Damit die Zahl der Arbeitsplätze für Menschen mit Behinderung merklich erhöht werden kann, müsste insbesondere die Rolle der Arbeitgeber diskutiert werden.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Vom 1. Januar 2006 bis 31. Dezember 2008 wurde in den Kantonen Basel-Stadt, St.Gallen und Wallis der Pilotversuch «Assistenzbudget» durchgeführt. Rund 250 Menschen erhielten eine Assistenzpauschale, mit welcher sie Personen für Assistenzleistungen zu Hause anstellen konnten. Die Ziele des Pilotversuchs wurden in verschiedener Hinsicht nicht erreicht, was zu Anpassungen der im Rahmen der 6. IV-Revision vorgesehenen definitiven Einführung eines Assistenzbeitrags per 1. Januar 2012 führte. Der Pilotversuch zeigte, dass die Zielgruppe, die von solchen Leistungen profitiert, nicht die Menschen mit Behinderung sind, die in stationären Wohnangeboten leben. Die Erwartung, dass Assistenzpauschalen zu Heimaustritten führen, wurde deutlich nicht erfüllt. Es wird in den kommenden Jahren weiterzuverfolgen sein, ob mittelfristig mit der neuen Bundesleistung dennoch gewisse Verschiebungen (Verzögerung oder Verhinderung von Heimeintritten) zu verzeichnen sind.

Mit den neuen Grundlagen im Kanton St.Gallen wird insbesondere auch festgelegt, dass die Finanzierung der St.Galler Einrichtungen an den individuellen Betreuungsbedarf der real betreuten Personen gekoppelt wird. Dass bisher unabhängig vom individuellen Betreuungsbedarf (abgekürzt IBB) finanziert wurde, lag vor allem am Finanzierungsmodell des Bundes, welches die Kantone mit der NFA zu übernehmen hatten. Mit der Abstufung der Pauschalen nach Betreuungsaufwand wird der Kanton bei Menschen mit geringem Betreuungsbedarf weniger Beiträge leisten als für Menschen mit hohem Betreuungsaufwand. Damit wird einer der Fehlreize im Finanzierungsmodell des Bundes aufgehoben. Erste Erhebungen des IBB machen deutlich, dass bis zu drei Viertel der in den stationären Wohnangeboten, Tagesstätten und Werkstätten betreuten Personen mittel bis schwer betreuungsbedürftig sind. Zudem kann bei Personen mit geringerem Betreuungsbedarf nicht direkt gefolgert werden, dass diese im ersten Arbeitsmarkt arbeiten oder selbständig wohnen können, z.B. weil sie auf jeder Zeit abrufbare Unterstützung durch Fachpersonal angewiesen sind. Zudem sind für eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt oder für ein selbständiges Wohnen berufliche Fähigkeiten, Art der Behinderung, die soziale Situation und vieles mehr von Belang.

2. Mit dem diesjährigen Wechsel zur pauschalen Abgeltung der Betreuungsleistungen von St.Galler Einrichtungen ist das Finanzierungssystem einfacher und leistungsorientierter geworden. Die vormalige Defizitdeckung machte es gemäss IVSE notwendig, Budget und Rechnung je Einrichtung detailliert zu prüfen. Dies vor allem deshalb, weil der Kanton mit dem Defizitmodell die anrechenbaren Kosten voll und damit das volle Risiko übernahm. Mit den Pauschalen tragen

die Einrichtungen das Risiko für Budget und Rechnung allein. Der Kanton deckt ein allfälliges Defizit nicht mehr. Dieses haben die Einrichtungen zu tragen. Die Pauschalen verringern demgemäss die bisherige Detailkontrolle und machen einen Paradigmenwechsel hin zu einem zeitgemässen Controlling durch den Kanton möglich.

3. Ein weiterer entscheidender Schritt wird die oben genannte Differenzierung der Pauschalen nach IBB sein. Die Betreuungsleistungen der Einrichtungen werden durch das Einstufungssystem IBB zusammen mit der Einstufung der Hilflosigkeit nach Bundesrecht in fünf Aufwandstufen gruppiert. Das Erfassungssystem IBB steht kurz vor der definitiven Einführung und wird mit der Bedarfsermittlung, der Angebotsplanung sowie dem Qualitätsmanagement abgestimmt. Das IBB-System wird künftig in allen Ostschweizer Kantonen und im Kanton Zürich angewendet. Um festzustellen, ob das Finanzierungssystem mit der Einführung des IBB-Systems die richtigen Anreize für ein wirtschaftliches und qualitatives Leistungsangebot im Behindertenbereich fördert, gilt es Erfahrungen zu sammeln und daraus Optimierungsbedarf abzuleiten. Die über Jahre und noch vor der Verantwortungsübernahme des Kantons gewachsenen Preisunterschiede bei den Leistungen der Einrichtungen werden in den nächsten Jahren systematisch zu verringern sein, sofern die Differenzen nicht auf Unterschiede im Betreuungsaufwand zurückgehen.
4. Die Kantone hatten im Zug der NFA während einer mindestens dreijährigen Übergangsfrist die bisherigen Bundesleistungen zu übernehmen. Das St.Galler Konzept gemäss Art. 10 IFEG sieht unter anderem nun vor, dass die erforderliche Betreuung wenn möglich durch ambulante Angebote erfolgt. Stationäre Angebote kommen dann zum Tragen, wenn mit ambulanten Hilfeleistungen eine angemessene Betreuung nicht mehr erfolgen kann. Ambulante und stationäre Angebote ergänzen sich und gewähren grösstmögliche Durchlässigkeit. Weiterhin werden Infrastrukturen notwendig sein, um Menschen in spezialisierten Einrichtungen zu betreuen, bei denen ambulante Leistungen nicht ausreichen. Es wäre ein Fehlschluss zu behaupten, dass ambulante Leistungen in jedem Fall günstiger sind. Dies zeigen die Erfahrungen bei der Betreuung betagter Menschen klar.
5. Es ist im Entwurf zum neuen kantonalen Gesetz vorgesehen, dass künftig Pilotprojekte in den staatlichen Tätigkeitsfeldern finanziert werden können (z.B. Bau, Gesundheit, Arbeit). Ob und wie dies erfolgen soll und kann, wird im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses zu diskutieren sein. Aktuell besteht noch keine Grundlage dafür.

Mit der 4. IV-Revision erfolgte eine Verdoppelung der Hilflosenentschädigung für Personen mit einer IV-Rente, die zu Hause leben. Der Zugang zur Hilflosenentschädigung wurde für Personen mit psychischen Erkrankungen und leichter Behinderung erleichtert (lebenspraktische Begleitung) und die Ansätze für Minderjährige mit intensiver Betreuung zu Hause erhöht (Intensivpflegezuschlag). Daten zur Wirksamkeit der eingeführten Instrumente fehlen jedoch noch weitgehend. Die Wirkung der Massnahmen soll nun vom Bund evaluiert werden. Diese Aktivitäten des Bundes sind mindestens so entscheidend für eine erfolgreiche soziale Integration von Menschen mit Behinderung wie die künftige Ausrichtung der kantonalen Behindertenpolitik.