

Interpellation SP-GRÜ-Fraktion vom 11. Juni 2019

Schlupfhuus-Schliessung – viele ungeklärte Fragen

Schriftliche Antwort der Regierung vom 20. August 2019

Die SP-GRÜ-Fraktion erkundigt sich in ihrer Interpellation vom 11. Juni 2019 nach den Hintergründen zur Schliessung und dem weiteren Vorgehen in Bezug auf das «Schlupfhuus».

Die Regierung antwortet wie folgt:

Das Departement des Innern hat nach dem Entscheid der Stiftung Ostschweizer Kinderspital, das «Schlupfhuus» per Ende März 2020 zu schliessen, den Prozess für eine Nachfolgelösung als Notunterkunft für Kinder und Jugendliche unverzüglich eingeleitet. Dabei ist es für den Kanton wie auch für Fachpersonen im Kinderschutz wichtig, dass eine qualitativ gute Nachfolgelösung gefunden wird, die schutzbedürftigen Kindern und Jugendlichen einen sicheren Ort bietet.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Die Stiftung Ostschweizer Kinderspital als privatrechtlicher Träger führt seit dem Jahr 2002 das Angebot «Schlupfhuus» als Notunterkunft für Kinder und Jugendliche. Damit ist das Ziel verbunden, eine Einrichtung für Kinder und Jugendliche in akuten Krisensituationen zur Verfügung zu stellen. Für das Angebot besteht keine gesetzliche Bereitstellungspflicht und demnach auch kein Auftragsverhältnis mit dem Kanton. Der Kanton ist gemäss der eidgenössischen Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (SR 211.222.338; abgekürzt PAVO) und der kantonalen Verordnung über Kinder- und Jugendheime (sGS 912.4; abgekürzt KJV) lediglich für die Bewilligung und Beaufsichtigung des privatrechtlich geführten Angebots zuständig. Zudem ist das «Schlupfhuus» der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (sGS 381.31; abgekürzt IVSE) unterstellt. Damit ist die Finanzierung durch Kanton und Gemeinden, aber auch die Verantwortung des Departementes des Innern verbunden, jährlich die wirtschaftliche Führung des Angebots zu überprüfen. Mangels Leistungsvereinbarung hat der Kanton jedoch kein Kündigungsrecht. Die Stiftung und das Departement des Innern standen seit einiger Zeit im Gespräch, wie die schlechte Auslastungssituation und damit die hohen Kosten je Belegungstag bzw. die hohen jährlichen Defizite verbessert werden könnten. Der Entscheid der Stiftung, das Angebot nicht mehr weiterzuführen, wurde vom Stiftungsrat erst im Frühjahr 2019 gefällt. Zeitnah wurden die Mitarbeitenden und im Anschluss die Gemeinden, Fachpartner und die Öffentlichkeit über diesen Entscheid informiert. Stiftung und Kanton kamen zudem überein, dass das Angebot bis Ende März 2020 weiterhin zur Verfügung stehen soll.
2. Wie vorstehend ausgeführt, hat das Departement des Innern jährlich die wirtschaftliche Führung des «Schlupfhuus» zu überprüfen. Aufgrund der geringen Auslastung wies die Einrichtung bei gleichem Aufwand hohe Tageskosten für Platzierungen sowie wiederholt hohe Defizite aus, die der Kanton tragen musste. Im Rahmen seiner Aufsichtspflicht sind vor diesem Hintergrund Massnahmen im Rahmen der wirtschaftlichen Führung zwingend. Diese wurden im Dialog mit der Einrichtung erörtert, der Entscheid über die Umsetzung lag aber bei der strategischen Führung der Institution. Diskutiert wurden Anpassungen im Bereich des Angebots (inhaltliche Ausrichtung, Konzeption, Platzzahl, innerbetriebliche Organisationsstrukturen usw.), um eine Veränderung bei der Auslastung oder bei der Kostenstruktur (z.B. mehr Flexibilität im Einsatz des Personals) zu erreichen.

3. Vor dem Hintergrund der vorstehenden Ausführungen zu den Zuständigkeiten fehlt dem Amt für Soziales bzw. dem Departement des Innern die Grundlage, um unabhängig von der bestehenden Einrichtung einen solchen Prozess zu initiieren. Vor dem Hintergrund der Schliessung ist es zudem schwierig, das Personal im bestehenden Angebot halten zu können und damit den Betrieb aufrechtzuerhalten. Eine Verlängerung der Übergangsphase hätte diesen Umstand zusätzlich verstärkt.
4. Für die Nachfolgelösung und die Gespräche mit potenziellen neuen Trägerschaften wurden Eckdaten formuliert. Dazu gehören auch Aussagen zum Umfang der Stellenprozente. Diese sind jedoch nicht als Zielwerte zu verstehen und müssen vor dem Hintergrund des Angebots betrachtet werden. Als wichtige Voraussetzung für eine höhere Wirtschaftlichkeit eines neuen Angebots gilt, dass auf Ebene des Personals eine hohe Flexibilität für die Reaktion auf Auslastungsschwankungen möglich ist. Das heisst, dass beispielsweise nur ein Teil der Anstellungen über Festanstellungen oder fixe Arbeitspensen erfolgen kann. So steht ein Grundstock an Personal ständig für die Aufnahme und Betreuung von schutzbedürftigen Kindern und Jugendlichen zur Verfügung. Zeitgleich weist die Auslastung temporäre Spitzen auf, bei denen die Option bestehen muss, den Personalbedarf flexibel nach oben anpassen zu können. Unterstützend kann hier die Nutzung von Synergien mit einem bestehenden sozialpädagogischen, stationären Angebot sein.
5. In den letzten Jahren (2013 bis 2018) erreichte das «Schlupfhuus» bei acht vorhandenen Plätzen durchschnittliche Auslastungen von 35 bis 57 Prozent. Es ist in der Natur einer Notunterkunft, dass über das Jahr hinweg Schwankungen stattfinden. Im Jahr 2019 weist das «Schlupfhuus» bisher eine sehr hohe Auslastung auf, was im Vergleich mit den vorangehenden Jahren klar eine Ausnahme darstellt und kaum mit einem tatsächlich gestiegenen Bedarf begründbar ist. Zudem ist es nicht unbedingt sinnvoll, dass ein Angebot auf Spitzenbelegungen ausgerichtet wird. Die Orientierung an einer durchschnittlichen Auslastung sowie flexible Reaktionsmöglichkeiten auf Auslastungsschwankungen ermöglichen einen wirtschaftlichen Betrieb in der nötigen Qualität. Mit einer Platzzahl im Bereich von vier bis sechs Plätzen soll diesem Umstand künftig Rechnung getragen werden.
6. Das «Schlupfhuus» hat Kinder und Jugendliche von sechs Jahren bis zur Mündigkeit als Zielgruppe. Trotzdem wurden mangels Alternative in den letzten Jahren vermehrt auch Säuglinge und Kleinkinder aufgenommen. Bei jüngeren Kindern bestehen andere Anforderungen an ein Angebot. Daher laufen schon seit längerer Zeit, unabhängig von der Schliessung des «Schlupfhuus», Abklärungen für eine Möglichkeit zur notfallmässigen Unterbringung von Säuglingen und Kleinkindern. In den Eckdaten für eine neue Notunterkunft wurde das Alterssegment deshalb flexibler von vier Jahren bis zur Mündigkeit definiert. Zukünftig sollen verschiedene Optionen für die Notunterbringung von Kindern und Jugendlichen noch stärker aufeinander abgestimmt werden. Dazu gehören stationäre Angebote für Kleinkinder, Kinder und Jugendliche sowie die temporäre Unterbringung in Pflegefamilien. Gerade bei Geschwistern ist es zum Beispiel wichtig, diesen wenn möglich am selben Ort Schutz gewähren zu können. Dies erfordert von Seiten der Einrichtung eine gewisse Flexibilität im Umgang mit Altersgrenzen.
7. Genaue Zahlen bezüglich der Anzahl Klientinnen und Klienten liegen dem Amt für Soziales erst seit der IVSE-Anerkennung der Einrichtung im Jahr 2013 vor. Die jährliche Anzahl bewegte sich seither jeweils zwischen 75 und 88 Personen. Über die letzten fünf Jahre lag die durchschnittliche Auslastung bei 50 Prozent (tiefste Auslastung im Jahr 2017 mit 35 Prozent). In den fünf Jahren zuvor lag sie durchschnittlich bei 65 Prozent. Die Kosten je Tag lagen im Jahr 2009 bei Fr. 548.– und im Jahr 2018 bei Fr. 829.– (Vollkosten). Zwischenzeitlich lagen die Kosten je Tag gar bei Fr. 1'240.–. Die durchschnittliche Platzierungsdauer lag über die letzten Jahre betrachtet bei rund 16 Tagen. Multipliziert mit den Kosten je Tag ergeben

sich beispielsweise für das Jahr 2018 durchschnittliche Kosten je Fall von rund 13'000 Franken. Die Jahresrechnungen der letzten fünf Jahre führten im Jahr 2015 zu einem Ertragsüberschuss von 35'000 Franken und in den restlichen vier Jahren zu Aufwandüberschüssen zwischen rund 40'000 Franken und 330'000 Franken.

8. Das primäre Ziel einer Nachfolgelösung sind nicht Einsparungen, sondern die Gewährleistung eines langfristig tragbaren Betriebs in der nötigen Qualität. Bei einer laufend abnehmenden Auslastung verbunden mit steigenden Platzierungskosten je Tag und wiederholten Defiziten, die der Kanton zu tragen hat, ist es in seiner Verantwortung, Strukturen und Konzepte eines Angebots zu hinterfragen. Auch zukünftig wird keine absolute Höchstgrenze des Tagesstarifs festgelegt.
9. Die wirtschaftliche Führung wird bei allen Einrichtungen, die staatliche Beiträge erhalten, vorausgesetzt und überprüft. Mit der interkantonalen Anerkennung der Notunterkunft ist der Standortkanton St.Gallen auch gegenüber den anderen Kantonen verpflichtet, einen wirtschaftlich einwandfreien Betrieb zu gewährleisten (Art. 33 IVSE). Beim neuen Angebot sollen aufgrund der Verkleinerung sowie einer höheren durchschnittlichen Auslastung und mehr Flexibilität beim Personaleinsatz die Kosten für die Unterbringung gesenkt werden. Zum Vergleich: Die Vollkosten je Tag beim «Schlupfhuus» Zürich waren in den vergangenen drei Jahren konstant unter Fr. 500.–, bei einer Auslastung zwischen 86 und 93 Prozent.
10. Im Kanton St.Gallen besteht keine gesetzliche Bereitstellungspflicht für eine Notunterkunft für Kinder und Jugendliche. Die Beiträge an das «Schlupfhuus» werden gestützt auf die IVSE sowie die kantonalrechtlichen Grundlagen in Art. 41 ff. des Sozialhilfegesetzes (sGS 381.1; abgekürzt SHG) ausgerichtet. Für eine Finanzierung ausserhalb der IVSE, z.B. in Form einer Grundfinanzierung der öffentlichen Hand unabhängig von Platzierungen und Auslastung, fehlt die gesetzliche Grundlage.

Die IVSE-Unterstellung hat keinen negativen Effekt auf die Stabilität eines Tagessatzes. Dank der IVSE-Unterstellung und der damit verbundenen vereinfachten Kostenabwicklung über die Kantonsgrenzen hinaus kann sogar ein positiver Effekt auf die Auslastung einer Einrichtung erzielt werden, was einen kostensenkenden Einfluss auf den Tagessatz hat. Zudem hat die IVSE-Unterstellung den Vorteil, dass auch bei platzierten Kindern und Jugendlichen aus anderen Kantonen die Finanzierung der Unterbringung klar geregelt ist. Davon profitieren auch St.Galler Kinder und Jugendliche in ausserkantonalen Einrichtungen. Gerade bei der Notunterbringung kann es fachlich angezeigt sein, aus Sicherheitsgründen (z.B. hohes Bedrohungspotenzial aus der Familie) an einem möglichst anonymen Ort, bei Bedarf ausserkantonal, platzieren zu können.