

Einfache Anfrage Wehrli-Buchs vom 25. Oktober 2011

Gewaltentrennung im Amt für Soziales

Schriftliche Antwort der Regierung vom 20. Dezember 2011

August Wehrli-Buchs erkundigt sich in seiner Einfachen Anfrage vom 25. Oktober 2011 nach der behördlichen Organisation der Aufsicht, der Bewilligung und des Finanzcontrollings im Bereich stationärer Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderung. Er ist auch als Vorstandsmitglied eines Wohnheims für Menschen mit Behinderung mit solchen Fragen befasst.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Vor dem Inkrafttreten der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (abgekürzt NFA) im Jahr 2008 beteiligten sich Bund und Kantone an Bau und Betrieb von Wohnheimen, Werk- und Tagesstätten für Menschen mit Behinderung, was zu Fehlanreizen und Doppelspurigkeiten führte. Deshalb wurde mit der NFA die Verantwortung für Planung, Steuerung, Aufsicht und Finanzierung der Wohn- und Tagesstrukturangebote integral den Kantonen übertragen. Nach einer dreijährigen Übergangsfrist, in welcher die bisherigen Bundesleistungen weiterhin zu gewährleisten waren, hat der Kanton nun Handlungsspielraum. Vor diesem Hintergrund wird er voraussichtlich ab 1. Januar 2013 auf der Basis neuer Gesetzesgrundlagen die Finanzierung von Wohn- und Tagesstrukturen sicherstellen. Das Vernehmlassungsverfahren wurde kürzlich abgeschlossen. Der Entwurf der Regierung zu einer neuen Gesetzesgrundlage wurde durchwegs begrüsst. Lediglich wenige Aspekte der Vorlage bedürfen einer Anpassung. Die Vorlage kann dem Kantonsrat deshalb Anfang des Jahres 2012 zugeleitet werden.

In der konkreten Zusammenarbeit mit den Einrichtungen werden heute und auch künftig grundsätzlich drei Verfahrensarten unterschieden:

– Betriebsbewilligung und Aufsicht

Ziel der staatlichen Aufsicht ist es, die betreuerischen, strukturellen, betrieblichen, personellen, fachlichen und finanziellen Rahmenbedingungen zu prüfen, welche die betreuten Personen in den Einrichtungen vorfinden. Das Departement des Innern erteilt die Bewilligung, das Amt für Soziales beaufsichtigt die Einrichtungen für Menschen mit Behinderung. Die Betreuungsqualität und der Schutz der Betreuten müssen unabhängig von allfälligen Kantonsbeiträgen überall gewährleistet sein, wo Menschen betreut werden und Abhängigkeitsverhältnisse entstehen. Werden Kantonsbeiträge geleistet, ist die Qualität sodann bereits geprüft. Es besteht kein Bedarf für weitere Überprüfungsverfahren hinsichtlich der Qualität mehr. Das ist gegenüber der Organisation vor NFA eine wesentliche Verbesserung.

– Sicherstellung eines bedarfsgerechten Angebots

Neben der Schutzpflicht, welche der Kanton St.Gallen mittels Betriebsbewilligung und Aufsicht wahrnimmt, hat er seit Inkrafttreten der NFA und des Bundesgesetzes über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (SR 831.26; abgekürzt IFEG) eine Sicherstellungspflicht und muss Wohn- und Tagesstrukturangebote bereitstellen. Diese kann er selbst erbringen oder die Aufgabe privaten Trägerschaften übertragen. Mittels Bedarfsanalyse und Angebotsplanung steuert der Kanton den Gesamtumfang der notwendigen Leistungen und deren Kostenrahmen. Dies erfolgt in Zusammenarbeit mit den Einrichtungen für Menschen mit Behinderung.

– Anerkennung für den Erhalt von Kantonsbeiträgen

Die kantonalen Aufgaben bei der Finanzierung von Einrichtungen sind durch die Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE (sGS 381.31) geregelt. Um das Leistungsangebot gemäss ermitteltem Bedarf und kantonalen Angebotsplanung sicherzustellen, schliesst das Departement des Innern mit anerkannten Einrichtungen Leistungsvereinbarungen ab und vereinbart mit den Leistungserbringern Anforderungen an die zu erbringenden Leistungen, Budgetierung, Abrechnung sowie Controlling. Die Einrichtungen werden somit zu privaten Trägern von staatlichen Aufgaben, bei deren Abwicklung sie den gesetzlichen Vorgaben zu Qualität und Wirtschaftlichkeit unterworfen sind.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Die Regierung ist nicht der Meinung, dass im Amt für Soziales zu viele Verantwortlichkeiten konzentriert sind. Das Amt für Soziales übt Tätigkeiten aus, die ihm die Regierung und das Departement des Innern zuweisen. Es wird zudem regelmässig durch die Finanzkontrolle und die Staatswirtschaftliche Kommission des Kantonsrates überprüft. Die Einrichtungen, die durch das Amt für Soziales beaufsichtigt werden und Beiträge erhalten, verfügen in den Verfahren über uneingeschränkte Beschwerderechte. Im Rahmen der Rechtsweggarantie ist die Gewaltentrennung nach Art. 55 der Kantonsverfassung (sGS 111.1) sichergestellt. Die Rechtsweggarantie räumt jeder Person in grundsätzlich allen Bereichen staatlicher Gewaltausübung qualifizierten Rechtsschutz, d.h. den Zugang zu einem unabhängigen Gericht ein.
2. Der Kanton hat nach IFEG das Schlichtungsverfahren bei Streitigkeiten zwischen Einrichtungen für Menschen mit Behinderung und Leistungsnutzenden zu regeln. Im neuen kantonalen Gesetz zur sozialen Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung ist deshalb die Schaffung einer kantonalen Ombudsstelle vorgesehen. Die Schlichtungsstelle soll ausserhalb der Gerichtsbehörden geschaffen werden, da diese mehrheitlich in nicht gerichtlich entscheidbaren Konfliktsituationen und Meinungsverschiedenheiten im Betreuungsalltag zu vermitteln hat. Die Ombudsstelle muss über ausreichend Fachkenntnisse im Bereich Behinderung verfügen. Zudem muss sie neutral, unabhängig und auch nicht anwaltschaftlich für Menschen mit Behinderung tätig sein. Aus diesem Grund soll die Stelle voraussichtlich nicht durch den Kanton selbst wahrgenommen werden, da er aufgrund seiner Aufsichts- und Finanzierungsaufgaben nicht neutral ist.
3. Die Forderung nach einer Trennung von Qualitäts-, Bedarfs- und Finanzierungsfragen ist mit Blick auf die gegenseitigen Abhängigkeiten und Synergien nicht nachvollziehbar und auch nicht sachgerecht. Um Doppelspurigkeiten und unnötigen Aufwand zu vermeiden, sind Betriebsbewilligung, Anerkennung und Leistungsvereinbarung aufeinander abzustimmen. Dies ist gerade auch im Sinn der Einrichtungen. Zudem kann der Kanton nur so sicherstellen, dass er Leistungen finanziert, welche zu Gunsten der Betreuten erbracht werden. Planung, Qualität und Finanzierung des Angebots sind auch in sämtlichen anderen Kantonen integral organisiert. Eine Trennung wäre beispielsweise auch im Gesundheitswesen oder in anderen Tätigkeitsbereichen des Kantons kaum denkbar und umsetzbar.

Das Amt für Soziales legt die Höhe der Kantonsbeiträge an Einrichtungen gestützt auf die IVSE und die Leistungsvereinbarungen zwischen Departement des Innern und Einrichtungen im Einzelfall fest und richtet diese aus. Die Bemessung und Ausrichtung der IV-Rente, der Hilflosenentschädigung (HE) und der Ergänzungsleistungen (EL) im Einzelfall ist Aufgabe der Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen (SVA).