

**Frage**

Mit dem Erlass des Gesetzes für Hilfe an Sonderheime für Behinderte oder Schwererziehbare im Jahr 1986 wurden die Lasten aus der Finanzierung der Sonderheime zu gleichen Teilen unter dem Staat und den Gemeinden aufgeteilt. Damals wurde versprochen, diese neue den Gemeinden aufgebürdete Belastung würde nicht sehr hoch sein.

Die finanziellen Beiträge für die Sonderheime erfahren jedoch einen exponentiellen Anstieg, der uns beunruhigt. Besonders in diesem Jahr sind die Gemeinden sehr überrascht durch die Erhöhung des Defizits, welches uns die Direktion für Gesundheit und Soziales für den Voranschlag 2005 ankündigt und das nach Artikel 9 des Gesetzes zu gleichen Teilen unter dem Staat und den Gemeinden aufgeteilt wird. Machte die Gesamtsumme (Staat + Gemeinden) im Voranschlag 2004 mehr als 52 Millionen aus, so beträgt die für den Voranschlag 2005 mitgeteilte Zahl mehr als 68 Millionen Franken. Dies ist ein Anstieg von mehr als 30 % in einem Jahr.

Dieser Anstieg hat die Gemeinden überrascht.

Ich nenne das Beispiel meiner Gemeinde, Semsales, 1019 Einwohnerinnen und Einwohner, Klasse 6. Die Jahresrechnung 2003 verzeichnete eine Beteiligung von 71 000 Franken für diesen Posten. Gemäss den Informationen der Gesundheitsdirektion wurde vorgesehen, in den Voranschlag 2004 die Summe von 75 000 Franken einzutragen, hingegen beläuft sich der in den Voranschlag einzutragende Betrag auf 92 000 Franken, ohne dass eine Erklärung hierfür erteilt wurde. Den Anstieg der Beteiligung von Gemeinden der höheren Klassen wage ich mir nicht vorzustellen. Die Überraschung hat unter den Gemeinden zahlreiche Reaktionen hervorgerufen, weswegen die Direktion für Gesundheit und Soziales den Gemeinden eine erläuternde Notiz zukommen liess. Diese befriedigt uns jedoch nicht, und deshalb erlaube ich mir, Ihnen die folgenden Fragen zu stellen :

1. Auf wie viel belaufen sich die Subventionseinbussen von Seiten des Bundes ?
2. Wie weit ist die Gesetzesrevision gediehen, für welche eine Kommission eingesetzt wurde, namentlich was die Diskussionen über die Finanzierung dieser Heime angeht ? Bei der Vernehmlassung über die Änderung des Gesetzes (Anerkennung von Aufnahmefamilien), die in der Maisession 2004 im Grossen Rat debattiert wurde, hatte der Verband Freiburger Gemeinden schon im Mai 2003 seiner Besorgnis im Hinblick auf einen exponentiellen Anstieg der Lasten dieser Heime Ausdruck gegeben.
3. Welches sind die von den Sonderheimen ergriffenen Sparmassnahmen ? Wir wissen, dass die Aufsicht von der Direktion ausgeübt wird (Art. 12 des Gesetzes). Diesbezüglich bin ich aber dennoch erstaunt, wenn ich zu hören bekomme, dass die Gemeinden nichts zu sagen haben, wo sie sich doch zur Hälfte an der Defizitdeckung beteiligen.
4. Welches ist die genaue Ursache der Zusatzkredite, die den Sonderheimen im Zusammenhang mit den aufzuholenden Revisionen ihrer Geschäftsrechnungen erteilt werden sollen ?

Ich danke Ihnen im Voraus für die aufmerksame Kenntnisnahme und Beantwortung meiner Fragen zur Beteiligung der Gemeinden am Betriebskostenüberschuss der Sonderheime für Behinderte oder Schwererziehbare.

11. Oktober 2004

### **Antwort des Staatsrats**

Am 20. Mai 1986 erliess der Grosse Rat das Gesetz für Hilfe an Sonderheime für Behinderte oder Schwererziehbare (das Gesetz). Dieses trat am 1. Januar 1988 in Kraft. Es enthält die Voraussetzungen für die finanzielle Hilfe des Staates und der Gemeinden an die Institutionen, welche körperlich, geistig oder psychisch Behinderte aufnehmen und Jugendliche, die erzieherischer Massnahmen bedürfen. Es schreibt namentlich vor, dass sich der Staat und die Gemeinden an den Betriebskosten der Institutionen beteiligen, indem sie ihre Kostenüberschüsse übernehmen. Vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes galt die Unterbringung in einem Heim als Sozialhilfeleistung und ging damals also vollumfänglich zu Lasten der jeweiligen Wohngemeinde der Freiburger Einwohnerinnen und Einwohner. Unter Sonderheimen zu verstehen sind: Sonderschulen mit oder ohne Internat, Erziehungsheime, Heime und Werkstätten für behinderte Erwachsene, sozioprofessionelle Eingliederungsstätten für Drogen- oder Alkoholabhängige und – seit der Änderung vom Mai 2004 – professionelle Pflegefamilien.

Bau und Betrieb dieser Institutionen werden im Wesentlichen gemäss dem Bundesgesetz vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung und dem Bundesgesetz vom 5. Oktober 1984 über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug subventioniert. Die Bundesbeiträge decken durchschnittlich 42 % des Betriebsaufwands; im Voranschlag 2005 beläuft sich dieser Betriebsaufwand auf 200 000 000 Franken. Die Restfinanzierung erfolgt durch die Beiträge zu Lasten der Heimbewohnerinnen und -bewohner, die Verkaufserträge der Werkstätten, die verschiedenen Erträge der Institution und die Subventionen des Kantons und der Gemeinden an die Deckung des Defizits. Gemäss der Rechnung des Staates Freiburg beliefen sich die Subventionen der Freiburger öffentlichen Hand im Jahr 1994 auf 27 226 000 Franken. Der Voranschlag 2004 enthält eine Summe von 49 018 000 Franken (und nicht von 52 Millionen, wie von Grossrätin R. Favre in ihrer Anfrage angegeben). Diese Summe beinhaltet auch die Kosten der Platzierungen ausserhalb des Kantons, der professionellen Pflegefamilien und den Aufwand in Verbindung mit der Revision der Geschäftsrechnungen der Institutionen.

Wir unterstreichen zum Vornherein, dass die betroffenen Institutionen den Bedürfnissen sehr verschiedener Bevölkerungsgruppen entsprechen und dass die Entwicklung der nötigen Leistungen von einer Institutionsart zur anderen variiert. Gemäss der vom Bund gutgeheissenen kantonalen Planung wurden in den letzten zehn Jahren 133 weitere Beherbergungsplätze für behinderte Erwachsene geschaffen (insgesamt 712 Plätze im Jahr 2004) beziehungsweise 147 weitere Plätze in Werkstätten (insgesamt 987 Plätze im Jahr 2004). In der gleichen Zeit stieg die Zahl der Schülerinnen und Schüler in den Sonderschulen um 352 auf eine Gesamtzahl von 819 Schülerinnen und Schüler im Schuljahr 2004/2005. Zum anderen erlaubt die Einführung des Gesetzes vom 22. September 1994 über den Sonderschulunterricht eine volle Integrierung von 199 Schülerinnen und Schülern im Schuljahr 2004/2005. Während der gleichen Periode stieg die Anzahl verfügbarer Plätze in Erziehungsheimen um 19 Einheiten (insgesamt 153 Plätze im Jahr 2004).

Der Voranschlag 2005 enthält eine Summe von 62 646 000 Franken für die Subventionen des Staates und der Freiburger Gemeinden. Nach dem Gesetz vom 12. Oktober 2004 zur Änderung des Gesetzes für Hilfe an Sonderheime verteilt sich der Beitrag der Freiburger öffentlichen Hand an die Betriebskosten der Sonderheime zu 45 % auf den Staat und zu 55 % auf die Gemeinden.

Pos.Nr.	Bezeichnung	Betrag (in Franken)
364.027	Kantonsbeiträge an den Betrieb der Einrichtungen für minderjährige Behinderte oder Schwererziehbare	43 458 000
364.028	Kantonsbeiträge an die Heime für behinderte Erwachsene	16 188 000
364.029	Kantonsbeiträge an die geschützten Werkstätten	12 085 000
	Zwischensumme	71 731 000
436.010	Rückerstattung von Beiträgen	9 085 000
	<b>Zwischensumme</b>	<b>62 646 000</b>
462.010	Anteil der Gemeinden (55 %)	34 455 300

Der Anstieg der Beiträge der Freiburger öffentlichen Hand an die Deckung des Betriebskostenüberschusses der Sonderheime ergibt sich aus dem Zusammenspiel mehrerer Faktoren, die sich bei der Konsolidierung des Voranschlags 2005 kumulieren :

- Infolge der Massnahmen für die Entlastung des Bundeshaushalts stellt der Rückzug des Bundesamtes für Sozialversicherung (BSV) eine Einbusse von rund 5,9 Millionen Franken für die Finanzierung der betroffenen Institutionen dar. Da der Staatsrat beschlossen hat, diese Einbusse zu höchstens 50 % zu kompensieren, wurden die Institutionen zu Sparmassnahmen aufgefordert, deren Summe der Hälfte dieses Ertragsausfalls entspricht.
- Zum anderen musste das neue Gehaltssystem, das der Staat Freiburg im Jahr 2004 für sein Personal eingeführt hat, auch den Sonderheimen angepasst werden. Mit der jährlichen Indexierung kumuliert machen die Kosten der Umsetzung des neuen Gehaltssystems 2,2 % der Lohnsumme aus (3,15 Millionen). Das Gleiche gilt für die Anwendung der Verordnung vom 3. Mai 2004 und der Verordnung vom 6. Juli 2004 (Unterricht auf der Sekundarstufe I) zur Änderung des Beschlusses über die Einreihung der Funktionen des Staatspersonals (1,8 Millionen).
- Die starke Zunahme der Gesuche um die Integrierung geistig und körperlich behinderter Schülerinnen und Schüler in Normalklassen, die neuen im Rahmen der kantonalen Planung genehmigten Plätze und, in geringerem Mass, die Notwendigkeit, die Betreuung der behinderten Personen zu verstärken, haben eine Erhöhung der Personaldotierung um 22,80 in Vollzeitstellen umgerechnete Einheiten zur Folge, davon 10 für die Sonderschulen, 1,80 für die Erziehungsheime und 11 für die Heime und Werkstätten für behinderte Erwachsene. Die Kosten dieser neuen Stellen werden teilweise durch Mehreingänge von Bundesbeiträgen kompensiert (1,378 Millionen Kosten für den Kanton).
- Infolge der Massnahmen schliesslich zur Aufholung des Rückstands zahlreicher die Sonderheime betreffenden Rechnungsrevisionen im Laufe des nächsten Jahres sind die an die Schlussabrechnungen gebundenen Mehrkosten auf 4,4 Millionen Franken veranschlagt worden.

Somit setzt sich der Anstieg der für den Voranschlag 2005 veranschlagten Kosten gegenüber dem Voranschlag 2004 wie folgt zusammen:

	<u>Frs.</u>
Voranschlag 2004	49 018 000
Budgetkürzungen des Bundes	2 900 000
Einführung des neuen Gehaltssystems und jährliche Indexierung	3 150 000
Neueinreihung der Funktionen	1 800 000
Kosten der Erhöhung der Personaldotation (teilweise durch Bundesbeiträge kompensiert)	1 378 000
Aufholung der Revisionen der Geschäftsrechnungen von Institutionen	4 400 000
	<hr/>
Budget 2005	62 646 000

Angesichts dieser Faktoren beantwortet der Staatsrat die von Grossrätin R. Favre gestellten Fragen mit den folgenden Präzisionen :

**1 + 3.** Die Budgetkürzungen des Bundes haben den Kanton Freiburg einer erheblichen Lücke in der Finanzierung der Sonderheime gegenüber gestellt. Im März 2003 informierte das BSV die Sonderheime über die möglichen Auswirkungen des Programms für die Budgetentlastung des Bundes bei den kollektiven Subventionen nach Artikel 73 IVG. Da die gesetzliche Grundlage noch nicht gutgeheissen war, wurden die Richtlinien, welche die Veranschlagung der Abnahme der Bundesbeiträge ermöglichen, erst im Juli 2003 und die Anwendungsdirektiven im Oktober und Dezember 2003 erlassen. Ab den ersten Ankündigungen der Budgetkürzung von Seiten des Bundes sind die Institutionen als Partner in die Einsparungsüberlegungen einbezogen worden. So hat die Direktion für Gesundheit und Soziales Ende 2003 jede betroffene Einrichtung aufgefordert, Betriebsaufwandkürzungen für das Budget 2004 vorzuschlagen. Die Institutionen bezeugten im Übrigen mehrheitlich ihren Einsatz, indem sie konkrete Massnahmen vorschlugen. Zum anderen wurden zusätzliche Massnahmen ergriffen, um eine Gleichbehandlung unter den Einrichtungen sicherzustellen. Die Massnahmen insgesamt betreffen in erster Linie den Verwaltungsaufwand und die übrigen Betriebskosten, um die den betroffenen Personen erteilten Leistungen und deren Qualität in grösstmöglichem Umfang beizubehalten. Aufgrund der späten Meldung der BSV-Anwendungsdirektiven konnten sich die auf Kantonsebene getroffenen Massnahmen zur Kürzung des Aufwands wegen der Fristen für die Kündigung von Verträgen und die Wiedergewährung von Mitteln erst im zweiten Halbjahr 2004 konkretisieren. Das Ende 2003 vom Grossen Rat gutgeheissene Budget 2004 konnte weder der Subventionseinbusse von Seiten des Bundes noch den Kosten für die Umsetzung der Massnahmen zur Aufwandskürzung Rechnung tragen. Insgesamt haben die Sonderheime für Behinderte rund 50% der Einbusse von Seiten des BSV und der Kosten für die Umsetzung der Massnahmen kompensiert.

**2.** Im Regierungsprogramm für die Legislaturperiode 2002 – 2006 sieht der Staatsrat den Übergang zu einem Finanzierungssystem vor, das an die Stelle der Finanzierung der Institutionen durch Deckung des Betriebskostenüberschusses treten soll. Im Laufe des Jahres 2003 hat die GSD einen Entwurf für die Änderung des Gesetzes vom 20. Mai 1986 für Hilfe an Sonderheime für Behinderte oder Schwererziehbare in die Vernehmlassung gegeben. Dieser Änderungsantrag, der auf die Einführung von Leistungsverträgen für die geschützten Werkstätten des Kantons hinzielte, wurde von den institutionellen Kreisen wegen der Unsicherheiten, die bezüglich ihrer künftigen Ressourcen herrschten, angefochten. Das Netz der Sonderheime, das sich jedoch nicht dagegen sperrt, neue Finanzierungsarten in der Perspektive einer Totalrevision des Gesetzes zu erproben, hob hervor, die Errichtung des neuen Finanzierungssystems bedinge vorgängig eine gründliche Analyse der erteilten Leistungen. Der Staatsrat heisst den Grundsatz, das System der

Finanzierung nach Leistung in einer Pilotphase zu erproben, gut und die GSD hat am 12. September 2003 eine Arbeitsgruppe aus den Direktoren der betroffenen Institutionen ernannt, aus Personen, die gemeinsam von der Freiburgischen Vereinigung der Institutionen für Behinderte und Gefährdete (VFIBG) und der Konferenz der Direktoren freiburgischer Institutionen für Behinderte und Gefährdete (CODIF) vorgeschlagen wurden. Im Jahr 2004 befasste sich die Gruppe mit dem Instrument für die Evaluation der Betreuungsleistungen als dem ersten Schritt zur progressiven Umsetzung des Versuchs einer neuen Finanzierungsart. Diese wird sich auf die Heime und Werkstätten für Behinderte erstrecken. Der Staatsrat wird in den kommenden Wochen ein befristetes Dekret beantragen, das die versuchsweise Einführung einer Finanzierung durch Leistungsvertrag für Pilotprojekte betrifft.

4. Aufgrund von Artikel 7 des Gesetzes tragen der Staat und die Gemeinden durch die Übernahme des Betriebskostenüberschusses zu den Betriebskosten der Sonderheime bei. Die Artikel 6-9 des Ausführungsreglements vom 1. Dezember 1987 zu diesem Gesetz präzisieren die Lasten und Erträge, die berücksichtigt werden oder nicht. Nach Artikel 10 wird die endgültige Höhe des berücksichtigten Kostenüberschusses aufgrund der Jahresrechnungen bestimmt. Für die Bestimmung des Kostenüberschusses nimmt das Sozialvorsorgeamt eine Revision der Institutionsrechnungen vor, und diese besteht darin, die Verwendung der Kredite mit den Budgetvorhersagen zu vergleichen und die Höhe des berücksichtigten Aufwands und Ertrags festzusetzen. Die Schlussabrechnung wird erst nach Eingang der Beitragsentscheide des BSV oder des Bundesamtes für Justiz erstellt. Die Entscheide des BSV werden im Allgemeinen innert einem oder zwei Jahren seit dem Abschluss der Institutionsrechnung bekannt, und ab diesem Zeitpunkt kann das Sozialvorsorgeamt die Rechnung der Institution prüfen. Die Schlussabrechnung setzt die endgültige Höhe des Kantonsbeitrags fest und verteilt auch an andere Kantone ihren Anteil am Betriebskostenkostenüberschuss, wenn die Institution Personen mit Wohnsitz in einem anderen Kanton aufgenommen hat. Die Entwicklung des Sonderheimnetzes für Behinderte oder Schwererziehbare hat eine erhebliche Vermehrung der Aufgaben des Sozialvorsorgeamtes verursacht, ohne dass die Ressourcen genügend angepasst worden sind. Aus der Anhäufung dieser Aufgaben ergaben sich Verzögerungen in der Ausführung bestimmter Verwaltungsakte, zu denen die Revision der Institutionsrechnungen und die Erstellung der Schlussabrechnungen gehören. Um dieser Situation abzuweichen, hat der Staatsrat beschlossen, ein Revisionsorgan von ausserhalb der Staatsverwaltung zuzuziehen. An seiner Sitzung vom 17. Februar 2004 erteilte er grünes Licht für ein solches Mandat. Dieses ist seit Sommer 2004 in Ausführung. In Berücksichtigung der Rückerstattung von Beiträgen ist eine Summe von 4 400 000 Franken im Voranschlag 2005 eingetragen, welche der Staat und die Gemeinden den Sonderheimen möglicherweise ausrichten müssten, um die Periode 1998-2003 in der Rechnungsrevision bestimmter Institutionen abzuschliessen. Die massgeblichen Faktoren sind ein im Budget nicht vorgesehener Tätigkeitsanstieg, eine Höhe der Bundesbeiträge unterhalb der Budgetvorhersagen oder ein Rückgang des Verkaufsertrags der Werkstätten. Die genauen Ursachen der Budgetüberschreitungen, namentlich für Lasten, die nicht berücksichtigt werden, werden bei der Rechnungsrevision bestimmt.

Freiburg, den 7. Dezember 2004