

An das  
Departement für Finanzen und Soziales  
Regierungsgebäude  
Zürcherstrasse 188  
8510 Frauenfeld

Arbon, 27. Oktober 2021/ab

**Stellungnahme zum Entwurf des neuen kantonalen Gesetzes über die Finanzierung von Einrichtungen für Erwachsene mit Behinderung (datiert vom 29. Juni 2021)**

Sehr geehrter Herr Regierungsrat

Der Vorstand der Genossenschaft ABA Amriswil macht von der Möglichkeit Gebrauch, eine Vernehmlassung zum genannten Gesetzesentwurf zu erstatten.

**I. Vorbemerkung**

1. Nach dem Studium der Unterlagen entsteht der Eindruck, als ob die angesprochenen Institutionen im Bereich der Betreuung behinderter Menschen grundsätzlich zu hohe Kosten verursachen würden. Namentlich der Begleitbericht führt zu diesem Ergebnis. Wir sind der Auffassung, dass eine solche – zudem unausgesprochene – Prämisse einerseits in ihrer Pauschalität unbegründet ist und für unsere Institution zurückgewiesen wird, andererseits kaum geeignet ist, als roter Leitfaden für eine Gesetzgebungsarbeit nützlich zu sein.
2. Es fällt auf, dass der erläuternde Bericht auf nicht weniger als 15 Seiten den aktuellen Zustand und dessen Mängel beschreibt, während lediglich rund zwölf Seiten für die Darstellung des neuen Konzepts bzw. des neuen Gesetzesentwurfes verwendet werden. Diese Auffälligkeit wird durch den Umstand verstärkt, dass die ab Seite 13 kritisierten Mängel der bisherigen Ordnung, welche verbessert werden sollen, bei genauerer Betrachtung Versprechen bilden, welche mit dem vorgelegten Entwurf zumindest nicht in allen Teilen erfüllt werden.

\*

3. Entsprechend ist vorweg festzuhalten, dass der Gesetzesentwurf in der vorgelegten Fassung nicht als taugliche Lösung allfälliger Probleme erscheint und in dieser Form nicht zum Gesetz erhoben werden soll. Dies wird nachfolgend detailliert begründet. Die Argumente werden dabei nicht entlang dem Gesetzesentwurf vorgetragen, sondern in thematischen Blöcken.

## II. Stellungnahmen zu einzelnen Aspekten des neuen Gesetzesentwurfes

4. Zweifel bestehen, ob der Gesetzesentwurf und der erläuternde Bericht wirklich kohärent sind. Im Gesetzesentwurf wird in § 1 die Finanzierung von Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderung als Geltungsbereich fixiert. Im erläuternden Bericht findet sich auf Seite 5 der Hinweis, dass der Begriff „Menschen mit Behinderung“ gemäss Art. 4 IVG bzw. Art. 8 ATSG auszulegen sei. Das wäre eine deutliche Einschränkung gegenüber dem Wortlaut des Gesetzesentwurfs, denn es bliebe offen, was für die Betreuung von Personen gelten soll, welche beispielsweise die versicherungsmässigen Voraussetzungen für IV-Leistungen nicht erfüllen, dennoch aber behindert sind. Es geht selbstredend nicht an, dass ein offener Gesetzestext durch einen erläuternden Bericht in einer wesentlichen Frage eingeschränkt wird.
5. Ein Kernpunkt des neuen Gesetzes stellt offenbar die Absicht dar, die Beurteilung des Betreuungsbedarfs von den Institutionen weg auf eine kantonale Amtsstellen zu übertragen. Es ist gerade diese Absicht Grund zum Verdacht, dass den Institutionen die Verrechnung von zu hohen Kosten unterstellt wird.

Allein die vorgeschlagene Regelung erscheint weder tauglich noch zumutbar. Würde das Sozialamt mit dieser Beurteilung betraut, würden Aufsichtsaufgaben mit operativen Fragen der Institutionsführung vermischt, was den Regeln der Compliance widerspricht. Würde die Sozialversicherungsanstalt beauftragt, käme es zu Vermischungen mit Aufgaben in den Abklärungen von IV-Ansprüchen, und die Sozialversicherungsanstalt hätte durchaus ein Interesse, IV-Ansprüche im Zweifel zu verneinen. Hinzu kommt, dass die beiden vorgeschlagenen Ämter den Weisungen des Regierungsrates namentlich hinsichtlich Budget unterliegen, und es entsteht nicht nur der Eindruck, sondern vielmehr der Verdacht, dass über Budgetentscheide auch die Beurteilung von Betreuungsbedürfnissen behinderter Personen gesteuert werden soll.

Wenn den Institutionen die Kompetenz schon weggenommen werden soll, so käme höchstens eine neutrale Fachinstanz, welche gerade nicht den Weisungen von Regierung und Verwaltung unterliegt, infrage. Ferner

müsste der Rechtsmittelweg definiert werden, was im Gesetzesentwurf bemerkenswerterweise fehlt.

Mit der vorgeschlagenen Lösung würde im Vergleich zum heutigen Zustand mit Sicherheit keine sachliche Verbesserung erreicht, sondern es würde vielmehr die Rechtsposition behinderter Personen als gefährdet erscheinen.

6. In Ziff. 3.2.1 des erläuternden Berichts wird die aktuell fehlende gesetzliche Grundlage im formellen Sinn als Mangel definiert, welcher behoben werden soll.

Bei allem Respekt: dieses Ziel wird mit dem Entwurf in keiner Art erreicht.

- 6.1. Wenn die Bedarfsermittlung schon von den Institutionen weg auf eine neu zu definierende Instanz übertragen wird, so fordert § 36 Abs. 1 KV, dass diese für die betroffenen behinderten Personen absolut zentrale Frage, nach welchen Kriterien dies erfolgen soll, im formellen Gesetz geregelt wird. Es kann dies nicht auf Stufe einer Regierungsratsverordnung (oder möglicherweise einer blossen Verwaltungsverordnung) delegiert werden, ohne dass die bundesrechtlichen Kriterien hinsichtlich der Delegation von Kompetenzen verletzt würden.
- 6.2. Dass grundsätzlich alle Institutionen über einen Leistungsvertrag verfügen sollen, wird als Ziel durchaus begrüsst. Allerdings müsste im formellen Gesetz definiert werden, was die Voraussetzungen für die Erteilung eines Leistungsauftrages sind. Es genügt auch hier der Verweis auf einen erläuternden Bericht (oder allenfalls später eine Botschaft an den Grossen Rat) nicht. Auch hier ist auf § 36 Abs. 1 KV zu verweisen, denn für die betroffenen Institutionen kann Planungs- und Rechtssicherheit nur erreicht werden, wenn das Gesetz auch die Grundsätze definiert, welche in einem Rechtsmittelverfahren überprüft werden könnten.

Und zu diesem Rechtsmittelverfahren: es fehlen im Gesetzesentwurf auch nur die leisesten Vorgaben dazu, wie bei einem Streit über einen Leistungsvertrag vorzugehen ist. Wäre eine Streitigkeit gestützt auf § 64 VRG (in der demnächst in Kraft tretenden novellierten Fassung) auf dem Klageweg auszufechten, oder stellt der Leistungsvertrag (bzw. die Verweigerung eines solchen) ein Entscheid im Sinn von § 4 VRG dar? Würde innerkantonale lediglich eine Rechtsmittelinstanz, nämlich das Verwaltungsgericht, bestehen? All diese Fragen sind zwingend im formellen Gesetz zu klären.

- 6.3. Im Zusammenhang mit den abzurechnenden Normkosten erwähnt der erläuternde Bericht Ausnahmen und Zuschläge. Davon findet sich im formellen Gesetzestext keinerlei Hinweis, obwohl Ausnahmen von einer im Gesetz im Grundsatz fixierten Regelung ebenfalls im formellen Gesetz zu definieren wären.
- 6.4. Im erläuternden Bericht wird der Verzicht auf Überprüfung der Investitionskosten und der Bauprozess-Begleitung erwähnt. Auch diesbezüglich fehlt ein Hinweis im Gesetzestext. Gleiches gilt für die im erläuternden Bericht erwähnten Lockerungen hinsichtlich der Gewinnabführungsvorschriften. Auch diesbezüglich müsste der Gesetzestext die Grundsätze erwähnen.
7. Die Komplexität und Intransparenz des bisherigen Systems wird als Grund für das neue Gesetz erwähnt. Erlaubt sei allerdings die Frage, ob mit den in § 3 Abs. 1 und Abs. 2 des Entwurfs erwähnten Stichworten diese Vereinfachung wirklich erzielbar ist. Vielmehr legt der Text des Entwurfs nahe, dass die bisher verwendeten Begriffe weiterverwendet werden sollen – allerdings ohne inhaltliche Bestimmung und Bestimmbarkeit. Damit wird nicht Transparenz, sondern vielmehr Rechtsunsicherheit geschaffen. Das angestrebte Ziel wird offensichtlich verfehlt.
8. Fazit  
In der vorliegenden Fassung erscheint der Gesetzesentwurf weder praktikabel noch zukunftsgerichtet. Es fehlen die materiell notwendigen Leitplanken und Verfahrensvorschriften. Das DFS ist gebeten, den Entwurf umfassend zu überarbeiten, bevor er in den weiteren politischen Prozess geschickt wird.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. iur. Jürg Peter Spring, Präsident ABA

Dr. iur. Hans Munz, Rechtsanwalt, Vizepräsident ABA

Lic. iur. HSG Daniel Christen, Rechtsanwalt, Vorstand ABA

Daniel Brunner, Geschäftsleiter ABA