

Sparmassnahmen ASP 2014: Rechtliche Einschätzung



Hans-Ulrich Zürcher, Dr. iur., Rechtsanwalt,

Helvetiastrasse 7, 3005 Bern

www.advokatur-zuercher.ch

Übersicht

- Ausgangslage:
 - Behindertenkonzept, Bericht Behindertenpolitik
 - Antworten zu div. Vorstössen im Grossen Rat
- Massnahmen ASP 2014
- Politische Verbindlichkeiten
- Rechtliche Verbindlichkeiten
- Rechtliche Abwehrmöglichkeiten gegen ASP-Massnahmen?

Übersicht

- **Ausgangslage:**
 - Behindertenkonzept, Bericht Behindertenpolitik
 - Antworten zu diversen Vorstössen im Grossen Rat
- Massnahmen ASP 2014
- Politische Verbindlichkeiten
- Rechtliche Verbindlichkeiten
- Rechtliche Abwehrmöglichkeiten gegen ASP-Massnahmen?

Behindertenkonzept, Bericht Behindertenpolitik 2011 / 1

- **Behindertenkonzept** des RR vom 26.1.2011, vom Bundesrat genehmigt am 22.6.2011
- darauf basierend: **Bericht zur Behindertenpolitik 2011** des RR vom 14.9.2011, vom GR am 31.1.2012 zur Kenntnis genommen (mit 132:2 Stimmen):
 - **6 strategische Versorgungsziele und 17 Planungsgrundsätze (PG)**, u.a.
 - **PG 1/6**: Feststellung indiv. behinderungsbedingter Bedarf mittels einheitlichem Verfahren (VIBEL) durch organisatorisch unabhängige Stelle. VIBEL ist Voraussetzung für bedarfsgerechte Ressourcenzuteilung.
 - **PG 3**: Grundsätzlich kostenneutral, kein Leistungsabbau. Mittel bedarfsgerechter und wirksamer einsetzen.

Behindertenkonzept, Bericht Behindertenpolitik 2011 / 2

- **PG 5:** im Leistungskatalog verzeichnete Leistungen berücksichtigen u.a. Personalaufwand
- **PG 8:** möglichst objektive Bedarfsermittlung, Einbezug Betroffene, Berücksichtigung indiv. Lebenskontext und Veränderungsbedarf
- **PG 9:** Rechtsmittel gegen Ergebnis der Bedarfsermittlung
- **PG 13:** Leistungserbringung in „partnerschaftlicher Zusammenarbeit“ Kanton / Institutionen. Kanton anerkennt „Eigeninitiative“ und „soziale Verantwortung“ der Institutionen, ermöglicht ihnen „unternehmerischen Gestaltungsfreiraum“
- **PG 16/17:** Kostenbeteiligung des Kantons gewährleistet (ohne Berücksichtigung der wirtschaftlichen Verhältnisse), dass Betroffene jene Mittel erhalten, „die zur Deckung ihres individuellen behinderungsbedingten Bedarfs erforderlich sind“.

Antworten RR zu div. Vorstössen / 1

Regierungsrat hat in letzten Jahren u.a. erklärt, dass ...

- ... durch NFA nicht Gelder aus Behindertenbereich in andere Bereiche abfliessen dürfen; Transfers von Mitteln aufgrund NFA müssten mit verbindlichen Garantien verbunden sein (zu I 004/2002, Kurth, vom 21.1.2002);
- ... keine Absicht bestehe, Mittel im Behindertenbereich nach Inkrafttreten NFA zu kürzen (zu I 148/2004, Ryser, vom 14.6.2004);
- ... Mittel zwar evtl. zwischen Institutionen umzuverteilen seien, ein zusätzlicher Finanzbedarf einer Institution aber nicht bei anderen kompensiert werden dürfe, sondern zu Mehraufwand für Kanton führe (zu I 231/2006, Ryser, vom 20.11.2006);

Antworten RR zu div. Vorstössen / 2

- ... im Bereich der erwachsenen Behinderten die bisherigen materiellen Ziele weiterhin Gültigkeit haben (zu I 145/2001, Kurth, vom 3.9.2001);
- ... die bisher gültigen qualitativen Bedingungen von IV bzw. BSV übernommen und fortgeführt würden; allfällige Veränderungen würden Institutionen frühzeitig bekannt gegeben und ihnen genügend lange Umsetzungsfrist eingeräumt (zu I 94//2007, Streiff-Feller, vom 19.3.2007);
- ... die vom Kanton im Behindertenkonzept aufzuzeigende Strategie „verbindlich“ sei (zu I 004/2002, Kurth, vom 21.1.2002).

Übersicht

- Ausgangslage:
 - Behindertenkonzept, Bericht Behindertenpolitik
 - Antworten zu div. Vorstössen im Grossen Rat
- **Massnahmen ASP 2014**
- Politische Verbindlichkeiten
- Rechtliche Verbindlichkeiten
- Rechtliche Abwehrmöglichkeiten gegen ASP-Massnahmen?

ASP-Massnahme 8.4 (Bericht RR Juni 2013, S. 79)

- **Massnahme:** „*Kürzung Betriebsbeiträge an Institutionen für Erwachsene Behinderte gestützt auf Richtstellenplan*“
 - **Umsetzung:** Kürzung beim Richtstellenplan (RSP) der Heime und linear bei allen anderen Institutionen (Tages- und Werkstätten) sowie Organisationen
 - 2014:** Kürzung auf 120% des RSP, alle anderen 8,7% linear
 - 2015:** Kürzung auf 110% des RSP, alle anderen weitere 7,2% linear
 - **Einsparung:** CHF 15.7 Mio. in 2014, je 28.7 Mio. ab 2015, durch Abbau von ca. 220 Vollzeitstellen

- Bei Umsetzung der Massnahme wird gemäss Schreiben ALBA vom 28.6.2013 differenziert zwischen
 - Wohnheimen für Erwachsene
 - Werkstätten, Tagesstätten, Organisationen

Übersicht

- Ausgangslage:
 - Behindertenkonzept, Bericht Behindertenpolitik
 - Antworten zu div. Vorstössen im Grossen Rat
- Massnahmen ASP 2014
- **Politische Verbindlichkeiten**
- Rechtliche Verbindlichkeiten
- Rechtliche Abwehrmöglichkeiten gegen ASP-Massnahmen?

Politische Verbindlichkeiten / 1

- Kenntnisnahme Bericht Behindertenpolitik 2011 durch GR bewirkt **keine unmittelbare politische Verbindlichkeit**, hat aber **hohen politischen Stellenwert**. Ist politisches Signal für weitere Arbeiten, damit wird auch „Rahmen abgesteckt für die gesetzgeberischen Entscheide in der Tagespolitik“ (zit. nach Kurt Nuspliger, in „Parlament, Parlement, Parlamento“ 3/04, S. 8 ff.)
- Behindertenkonzept = Strategiebericht, der in seiner „**Stossrichtung politisch legitimiert**“ ist (zit. RR im ASP-Bericht, S. 43)

Politische Verbindlichkeiten / 2

- Die oben erwähnten Antworten des RR auf diverse parlamentarische Vorstösse bewirken ebenfalls eine gewisse (wenn auch nicht genau geklärte) politische Verbindlichkeit

Übersicht

- Ausgangslage:
 - Behindertenkonzept, Bericht Behindertenpolitik
 - Antworten zu div. Vorstössen im Grossen Rat
- Massnahmen ASP 2014
- Politische Verbindlichkeiten
- **Rechtliche Verbindlichkeiten**
- Rechtliche Abwehrmöglichkeiten gegen ASP-Massnahmen?

Rechtliche Verbindlichkeiten / 1

- **Berichte** des RR sowie seine **Antworten auf parlamentarische Vorstösse** haben keine unmittelbare rechtliche Verbindlichkeit
- Behindertenkonzept:
 - musste von RR aufgrund Verpflichtung in BV (Art. 197 Ziffer 4) bzw. IFEG (Art. 10) erlassen werden (gemäss Bundesrat kein blosses „Verwaltungspapier“, vergleichbar mit Leitbild in der Raumplanung, dessen Inhalt in verbindliche Normen umzusetzen ist); kann als „behördenverbindlich“ verstanden werden
 - wurde von RR selber als „verbindlich“ bezeichnet

Rechtliche Verbindlichkeiten / 2

- Grundsatz von Treu und Glauben / Willkürverbot (Art. 9 BV):
 - Berechtigte Erwartungen der Leistungserbringer in künftiges Verhalten Kanton aufgrund Behindertenkonzept und Bericht Behindertenpolitik → werden hier nicht eingelöst bezüglich diverser Planungsgrundsätze gemäss Bericht zur Behindertenpolitik 2011 (vgl. Folien 4/5)
 - Veränderungen der Rechtslage sollen vorhersehbar sein, für Umsetzung ist angemessene Übergangsfrist zu gewähren → nicht erfüllt angesichts von kurzfristiger Umsetzung ASP-Massnahme.
 - Willkür bei Definition von ASP-Massnahme: massive Einsparungen vorgesehen, obwohl Bereich erwachsene Behinderte im interkantonalen Vergleich kostengünstig (80 Punkte). Gemäss ASP-Grundsätzen soll v.a. gespart werden, wo interkantonaler Benchmark Wert > 92 und somit „technisches Sparpotenzial ergibt → RR missachtet seine eigenen Grundsätze!

Rechtliche Verbindlichkeiten / 3

- Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 5 BV):
 - Bedeutet u.a. vernünftige „Zweck-Mittel-Relation“: Einhaltung fragwürdig, wenn Institutionen mit überproportionalem Sparanteil kurzfristig ca. 10 % der Mittel entzogen werden
- Gleichbehandlungsgebot (Art. 8 BV)
Möglicherweise missachtet durch
 - Ungleichbehandlung Erwachsenenbereich im ASP 2014 gegenüber anderen Aufgabenbereichen mit wesentlich höherem Benchmarkwert bzw. Sparpotenzial (z. B. PH mit Indexwert 111, aber ohne nennenswerte Massnahmen). Wie ist Ungleichbehandlung sachlich/objektiv begründbar?
 - Ungleichbehandlung Institutionen unter sich: RSP ungeeignet, effektiver Situation der einzelnen Institution Rechnung zu tragen.

Übersicht

- Ausgangslage:
 - Behindertenkonzept, Bericht Behindertenpolitik
 - Antworten zu div. Vorstössen im Grossen Rat
- Massnahmen ASP 2014
- Politische Verbindlichkeiten
- Rechtliche Verbindlichkeiten
- **Rechtliche Abwehrmöglichkeiten gegen ASP-Massnahmen?**

Rechtsgrundlagen und Mechanismus für Leistungserbringung und –abgeltung (Art. 58 ff. SHG) / 1

- öffentliche oder private Trägerschaften erbringen institutionelles (stationäres und nicht-stationäres) Angebot (Leistungserbringer)
- GEF stellt hierfür im Rahmen der verfügbaren Mittel und der strategischen Vorgaben des Regierungsrates die erforderlichen Leistungsangebote bereit
- ALBA schliesst mit Leistungserbringern **Leistungsverträge** auf bestimmte Zeit ab und achtet dabei auf *Gleichbehandlung der Leistungserbringer* und auf die Einhaltung der Gesamtarbeitsverträge oder der *orts- und branchenüblichen Arbeitsbedingungen*
- Vertrag erfordert u.a. Einigung über zu erbringende Leistungen der Institutionen und Abgeltung durch Kanton

Rechtsgrundlagen und Mechanismus für Leistungserbringung und –abgeltung (Art. 58 ff. SHG) / 2

- Grundsätze für Beiträge des Kantons:
 - werden gemäss Staatsbeitragsrecht geleistet
 - grundsätzlich leistungsorientiert und soweit möglich prospektiv und auf Grund von Normkosten festgesetzt, bei Fehlen von Normkosten unter Berücksichtigung der effektiven Betriebs- und Baukosten. GEF ist ermächtigt, (im Einvernehmen mit FIN) anrechenbare Kosten auf einheitliches Mass zu beschränken und Kostenobergrenzen festzusetzen (Art. 27 SHV).
 - Personalbestand ist bezüglich Zahl und beruflicher Qualifikation auf Betreuungs- und Pflegebedürfnisse der aufzunehmenden Personen abzustimmen. Bewilligungsbehörde legt Mindestbestände an Fach- und Hilfspersonal fest (Art. 9 HEV)
 - Beiträge des Kantons sind subsidiär zu Beiträgen/Leistungen Dritter (Bundes, andere Kantone, Sozialversicherer), Beiträgen/Gebühren der Benutzer/innen und Eigenmitteln der Leistungserbringer (Art. 28 SHV)
 - Modalitäten der Tarifierung sind in Leistungsverträgen zu regeln, GEF zum Erlass von Tarifvorschriften befugt (Art. 29 SHV)

Mögliche rechtliche Massnahmen? / 1

- GEF hat gemäss geltendem Recht relativ viel Handlungsspielraum, ASP-Massnahme nutzt diesen und erfordert keine Gesetzes- oder Verordnungsänderung → **Objekt für allfällige Beschwerde fehlt**
- ASP-Massnahme wird im Rahmen des Voranschlags beschlossen bzw. in diesem umgesetzt → gegen Voranschlag kann **Referendum nicht ergriffen** werden (Art. 62 Abs. 1 lit. f KV)

Mögliche rechtliche Massnahmen? / 2

Basierend auf Grundsatzentscheid Verwaltungsgericht vom 4.2.2013 (publ. in BVR 2013 S. 227 ff.):

- ✓ Beiträge gemäss Leistungsverträgen sind **Staatsbeiträge** (Abgeltungen, gemäss Art. 3 Abs. 3 StBG) und werden auf **schriftliches Gesuch** hin gewährt (Art. 7 Abs. 1 lit. b StBG)
- ✓ Jede (auch nur teilweise) **Ablehnung** eines Gesuchs ist mit **Verfügung** festzuhalten (Art. 9 Abs. 3 StBG) → eröffnet **Beschwerdemöglichkeit!**

Mögliche rechtliche Massnahmen? / 3

→ **Daraus ergibt sich folgende Vorgehensmöglichkeit:**

- 1) Institutionen stellen bei ALBA für 2014 ff. jeweils Gesuche gemäss den **bisherigen Konditionen** (ohne Verschlechterung gemäss ASP-Massnahme!)
- 2) Wenn ALBA Gesuche in diesem Umfang ablehnt, muss *begründete* Verfügung erlassen werden
- 3) Verfügung kann angefochten werden (GEF → Verwaltungsgericht)
- 4) Begründungselemente für Beschwerde: Verletzung von Verhältnismässigkeitsprinzip, Willkürverbot, Gleichbehandlungsgebot (vgl. Folien 16/17)

Erfolgsaussichten: ?