

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 19. Januar 2015

118

GRG NR.	12	EA 120	319
---------	----	--------	-----

Einfache Anfrage von Diana Gutjahr und Hansjörg Brunner vom 3. Dezember 2014 „Institution handelt naiv und blauäugig“

Beantwortung

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat nimmt zum Vorstoss wie folgt Stellung:

Vorbemerkungen

Bauprojekte für Einrichtungen für Menschen mit Behinderung erstrecken sich erfahrungsgemäss über mehrere Jahre. Demzufolge kann es zu Projektänderungen mit Auswirkungen auf Inhalt und Kosten kommen. Diese sind dem kantonalen Sozialamt (SOA) zu melden, das die Anpassungen der Finanzierungsentscheide durch das zuständige Departement veranlasst. Die Betriebsbeiträge belaufen sich jährlich auf insgesamt rund 70 Mio. Franken. Das jährliche Investitionsbeitragsvolumen beträgt rund 4 Mio. Franken. Insgesamt erweist sich die Handhabung der Finanzierung als komplex und anspruchsvoll. Dem entsprechend beruht sie auf einem engmaschigen Regelwerk und detaillierten Prozessabläufen. Rechtliche Grundlagen dafür bilden folgende Erlasse:

- RRV zum Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (RB 850.11),
- Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE-Verordnung; RB 850.6),
- RRV zur IVSE-Verordnung (RB 850.61).

Die Einzelheiten des Verfahrens sowie die formellen und materiellen Voraussetzungen für Subventionsleistungen sind in den Weisungen zur Ausrichtung von Investitionsbeiträgen an Sonderschulen und Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderung (Investitionsbeiträge) und den Weisungen zum Richtraumprogramm für Sonderschulen, für Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderung und für Kinder und Jugendliche (Richtraumprogramm) geregelt.

Frage 1

Bei einem Bauvorhaben mit anrechenbaren Kosten von über Fr. 400'000.-- sieht das ordentliche Verfahren folgende Verfahrensschritte vor:

1. Schritt:

Vorankündigung des Vorhabens beim zuständigen Amt, bei sozialen Einrichtungen ist es das kantonale Sozialamt (SOA). Die Vorankündigung umfasst die Ist-Situation, Soll-Situation, geplante Massnahmen, geschätzter Kostenumfang und Vorstellung betr. zeitlicher Umsetzung. In der Regel erfolgt die Ankündigung im Rahmen der jährlichen Umfrage des SOA bei den Einrichtungen.

Folgeschritt: SOA nimmt Ankündigung zur Kenntnis und bestätigt gegenüber der Einrichtung nach einem Augenschein mit dem kantonalen Hochbauamt (HBA) den Eingang.

2. Schritt:

Bauherrschaft nimmt eine offizielle Projektanmeldung vor und erhält so konzeptionelle und bauliche Informationen für die Weiterverarbeitung des Projekts, so dass eine richtige Aufgleisung möglich ist.

Folgeschritt: SOA berücksichtigt das Projekt in seiner Budgetplanung und entscheidet in Absprache mit dem HBA und auf Grund von dessen Gutachten, ob ein Vorprojekt oder ob schon das definitive Projekt mit dem Beitragsgesuch einzureichen ist. In einem einfachen Schreiben teilt das SOA mit, ob und wie das Projekt weiter zu verfolgen ist. Gleichzeitig orientiert es den Departementschef DFS mit einer Aktennotiz sowohl über das Vorhaben als auch über die voraussichtlich anfallenden Beitragsleistungen seitens des Kantons.

3. Schritt:

Nach Projektanmeldung bzw. nach allfälligem Vorprojekt erfolgt die definitive Projekteingabe mit zusätzlichen, detaillierten und aktualisierten Informationen.

Folgeschritt: HBA erstellt nach einem Augenschein mit dem SOA ein Gutachten über das definitive Projekt und die anrechenbaren Kosten sowie über die Einhaltung des Richtprogrammprogramms. Anschliessend fertigt das SOA die Entscheidung zu Handen des Chefs DFS aus. Der Entscheid benennt die anrechenbaren Kosten, den Kantonsbeitrag und äussert sich zum weiteren Verfahren sowie zu Auflagen und Bedingungen.

4. Schritt:

Spätestens ein Jahr nach Bezug des ausgeführten Bauprojekts müssen Bauabrechnung und Bauabnahme, verbunden mit einem Augenschein vor Ort, erfolgen. Dabei prüfen HBA und SOA die projektgemässe Ausführung. Das HBA prüft zudem die Schlussabrechnung und berechnet in einem Gutachten die definitiven anrechenbaren Kosten. Sodann fertigt das SOA zu Handen des Chefs DFS die Entscheidung betreffend die anerkannte Schlussrechnung und den definitiven Beitrag aus.

Frage 2

Gemäss Ziff. 5.7 der Weisungen kann bei begründeten Kostenüberschreitungen nachträglich ein Gesuch um Nachfinanzierung gestellt werden. Bei Budgetüberschreitung durch Projektänderungen oder unvorhersehbare Zusatzaufwendungen ist gemäss geltender Praxis ein neuer Beitragsentscheid des Departementes notwendig. Beträgt die Kostenüberschreitung weniger als 5 % des zugesagten Investitionsbeitrages, liegt sie unter Fr. 50'000.-- und bewegt sie sich im Rahmen des laufenden Budgets, entscheidet das Amt über die Nachfinanzierung.

Frage 3

Mit Verfügung vom 2. April 2007 anerkannte das damals noch für die Finanzierung der Behinderteneinrichtungen zuständige Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) von den veranschlagten Gesamtkosten von Fr. 16'261'050.-- insgesamt Fr. 13'060'900.-- als beitragsberechtigt. In der Folge sicherte es dem „Brüggli“ einen Beitragssatz von einem Drittel bzw. von Fr. 4'353'600.-- zu. Der Kanton Thurgau und der Kanton St. Gallen erklärten zusätzlich, eine Beteiligung im Umfang von insgesamt 25 % an die anrechenbaren Investitionskosten leisten zu wollen. Am 3. September 2007 reichte die Einrichtung ein Gesuch um Genehmigung von Mehrkosten im Umfang von 3.2 Mio. Franken sowohl beim BSV als auch beim Kanton ein. Das BSV anerkannte von den neu errechneten Gesamtkosten anrechenbare Kosten von Fr. 14'631'000.-- und errechnete einen Beitrag von einem Drittel bzw. pauschal und definitiv von Fr. 4'877'000.--. Der Beitrag für die Kantone St. Gallen und Thurgau erhöhte sich demzufolge auf Fr. 3'657'750.--. Schliesslich reichte die Einrichtung am 16. September 2009 die Bauabrechnung mit definitiven Kosten von Fr. 27'664'852.-- beim BSV und beim Kanton ein. Da auf den 1. Januar 2008 die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) in Kraft trat, die Bauabrechnung jedoch erst danach eingereicht wurde, erklärte sich das BSV nicht mehr für die materielle Prüfung der Bauabrechnung als zuständig. Infolgedessen war es ausschliesslich Sache des Kantons Thurgau, die anrechenbaren Kosten auf Grund der definitiven Bauabrechnung zu eruieren. Das Hochbauamt setzte diese bei insgesamt Fr. 18'239'318.-- fest. Der Kanton anerkannte die Differenz von Fr. 2'949'923.-- zu den vom BSV errechneten anrechenbaren Kosten von indexiert Fr. 15'289'395.-- als beitragsberechtigt und beteiligte sich daran im Umfang von 58.33 % (33.33 % BSV und 25 % Kanton) bzw. von Fr. 1'720'690.--.

Entscheide	Gesamtkosten	anerkannte Kosten	Beitrag BSV	Beitrag TG/SG (18.5 % / 6.5 %)
1. Entscheid BSV (April 2007)	Fr. 16'261'050	Fr. 13'060'900	1/3 Fr. 4'353'197	25 % ...= Fr. 3'265'225
2. Entscheid BSV (Sept. 2007)	Fr. 19'500'150	Fr. 14'631'000 (Fr. 15'289'395 indexiert 2009)	1/3 Fr. 4'877'000	25 % ...= Fr. 3'657'750
3. Genehmigte. Schlussabrech- nung mit definitiv anerkannten Kosten durch SOA (Sept. 2009)	Fr. 27'664'852	Fr. 18'239'318	Fr. 4'877'000	25 % von Fr. 14'631'000 = Fr. 3'657'750 + 58.33 % von Fr. 2'949'923 (anerkannte Mehr- kosten Bauabrech- nung) = <u>Fr. 1'720'690</u> Total Fr. 5'378'440

Insgesamt lässt sich zusammenfassend ausführen, dass die im Bauverlauf entstandene Kostenüberschreitung gegenüber den im September 2007 vom BSV geprüften Kosten 8.16 Mio. Franken betrug. Der nach NFA-Einführung nun allein dafür zuständige Kanton (DFS, SOA) anerkannte bei der Prüfung der Schlussrechnung im September 2009 2.95 Mio. Franken der Mehrkosten als beitragsberechtigigt. Dabei ging er davon aus, dass ein Teil der Mehrkosten teuerungsbedingt war, weshalb er die ursprünglich anerkannten Kosten von 14.6 Mio. Franken mit der Baukostenentwicklung indexierte und auf 15.29 Mio. Franken an hob. Der Kanton anerkannte somit 36 % der Kostenüberschreitung als beitragsberechtigigt an. Dafür bezahlte er einen Beitrag von 1.72 Mio. Franken oder 58.33 %, was der Summe der Subventionssätze vor NFA entspricht (BSV: 33.33 %, Kanton: 25 %).

Frage 4

Mit der Bewilligung, Aufsicht und Finanzierung ist das SOA betraut. Die Betriebsfinanzierung basiert einerseits auf drei Akontozahlungen in Höhe von insgesamt 90 % des vorjährigen Betriebsbeitrags der Einrichtung. Danach erfolgt die Schlussabrechnung, wonach die tatsächlichen Betriebsbeiträge ermittelt werden und die Schlusszahlung erfolgt. Sämtliche Beitragsleistungen unterliegen der Überprüfung durch die Finanzkontrolle.

Frage 5

Die Beitragsvoraussetzungen sind in den eingangs aufgelisteten Rechtsgrundlagen geregelt.

Frage 6

Die folgenden Einrichtungen bilden Teil der kantonalen Bedarfsplanung und haben Anspruch auf Betriebs- und Investitionsbeiträge:

- Arbeitsheim (Genossenschaft), Amriswil
- andante Eschenz und Steckborn, Winterthur
- Besmerhuus (Verein), Kreuzlingen
- Betula (Verein), Romanshorn
- Bildungsstätte Sommeri (Verein), Sommeri
- Brüggli (Verein), Romanshorn
- Chraiehof (Genossenschaft), Lommis
- Chupferhammer (Verein), Angebote in Weinfeldern, Sitz: Ebnat-Kappel
- Friedheim (Stiftung), Weinfeldern
- Hofacker (Stiftung), Weinfeldern
- Kanzler, Sozialpsychiatrische Wohngruppe (Verein), Frauenfeld
- Kartause Ittingen (Stiftung), Heim und Werkbetrieb, Warth
- Lerchenhof Wohnheim (Stiftung), Homburg
- Lindenweg (Verein), Lindenweg 1, Wigoltingen
- Mansio, Scherzingen (Stiftung), Scherzingen
- Miranda (Stiftung), Leimbach
- Murghof, Geschützte Werkstatt (Verein), Frauenfeld
- Murg-Stiftung, Littenheid
- Schloss Herdern (Verein), Herdern
- Sonnenburg, Wohnheim (Verein), Weinfeldern
- Sonnenhalde (Stiftung), Münchwilen
- Sonnenrain, Wohnheim (Stiftung), Zihlschlacht
- Stiftung Egnach, Egnach
- Woge, Sozialtherapeutische WG für Suchtmittelabhängige (Verein), Kreuzlingen

Die Betriebsbeiträge belaufen sich jährlich auf insgesamt rund 70 Mio. Franken. Dabei können von anderen Kantonen rund 22 Mio. Franken für Personen, die sich in Thurgauer Einrichtungen aufhalten, zurückgefordert werden. Das jährliche Investitionsbeitragsvolumen beträgt rund 4 Mio. Franken.

Ergänzende Bemerkungen

Das Bauprojekt „Brüggli“ stand unter zeitlichem Druck, da mit Inkrafttreten der NFA die Beiträge des Bundes hinfällig geworden wären. Das BSV erklärte, der Frankenbetrag sei auf Grund des eingereichten Kostenvoranschlags gesprochen worden. Ein Vergleich der Kennwerte der effektiven Kosten sei jedoch mit denen anderer Einrichtungen durchaus vergleichbar. Das BSV verzichtete auf ein Vorprojekt, weil es sich nicht dem Vorwurf der Verzögerung aussetzen wollte mit der Folge, dass die Kostengutsprache des Bundes nicht vor Einführung der NFA hätte erfolgen können. Zusammenfassend ergibt sich, dass verschiedene Faktoren zur Kostenüberschreitung geführt haben (Zeitdruck, Fehler in der Berechnung in der Kostenermittlung). Die übereilte Eingabe beim Bund, worunter zweifelsohne die Sorgfalt gelitten hatte, führte jedoch auch dazu, dass immerhin ein Bundesbeitrag von insgesamt Fr. 4'877'000.-- eingeholt werden konnte.

Diesen Beitrag hätte der Kanton Thurgau bei einer Anmeldung nach Inkrafttreten der NFA zusätzlich zu seinem Anteil übernehmen müssen. Ferner zeigen die Kennwertvergleiche mit anderen Einrichtungen, dass die Baukosten trotz grosser Kostenüberschreitung gegenüber dem Kostenvoranschlag mit den Baukosten anderer Einrichtungen vergleichbar sind.

Der Präsident des Regierungsrates

Dr. Claudius Graf-Schelling

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach