

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen
an den Kantonsrat
zur Neuregelung der Zuständigkeiten
in der Betreuung Abhängiger und in der Suchtberatung**

08-41

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

In enger Abstimmung auf eine parallele Vorlage des Stadtrates Schaffhausen zuhanden des Grossen Stadtrates unterbreite ich Ihnen der Regierungsrat Bericht und Antrag zur Neuregelung der Zuständigkeiten zwischen dem Kanton und der Stadt Schaffhausen sowie zur Zusammenarbeit mit privaten Partnerorganisationen in der Betreuung Abhängiger und in der Alkohol-, Sucht- und Drogenberatung. Mitbetroffen ist zudem die Gesundheitsförderung und Suchtprävention, die weiterhin in enger Abstimmung mit der Alkohol-, Sucht- und Drogenberatung organisiert werden soll.

1. Ausgangslage und Ziele

In der Beratung, Unterstützung und Betreuung von Suchtkranken und Drogenabhängigen sowie in der Sucht- und Drogenprävention im Kanton Schaffhausen sind traditionell verschiedene öffentliche und private Stellen engagiert, die mit Beiträgen des Kantons und der Stadt Schaffhausen und anderer Gemeinden unterstützt werden. Die Vielfalt dieser Institutionen und Vertragsregelungen ist historisch gewachsen. Die Finanzierung ist dementsprechend vielfältig geregelt und nur teilweise auf gefestigten Verhältnissen beruhend. Einiges zeigt Ad-hoc-Charakter und vieles hat mittelfristig unsichere Perspektiven, was eine strategische, bedürfnis- und wirkungsgerechte Planung der Mittel und Steuerung der Leistungen erschwert.

Die Ankündigung der evangelisch-reformierten Kirche, ihre Unterstützung des Vereins für Jugendprobleme und Suchtmittelfragen (VJPS) bis 2009 schrittweise von einstmal Fr. 140'000 auf Fr. 50'000 zu reduzieren, hat den Anlass geboten, eine grundsätzliche Reorganisation der Betreuung Abhängiger in der Region Schaffhausen anzugehen. Im Frühjahr 2006 gelangten führende Vertreter verschiedener involvierter Stellen und Organisationen gemeinsam an den Regierungsrat mit dem Antrag, Schritte in Richtung einer besser koordinierten Suchthilfepolitik von Kanton und Stadt zu unternehmen. In der Folge haben der Regierungsrat und der Stadtrat Schaffhausen im gegenseitigen Einvernehmen eine Expertengruppe eingesetzt und einen Bericht mit folgenden Zielen in Auftrag gegeben:

- Analyse des gesamten Betreuungsangebotes für Abhängige (Prävention, Beratung, Therapie, Sachhilfe) im Kanton Schaffhausen;
- Darstellung des Synergiepotenzials bzw. des Potenzials zum Abbau von Doppelspurigkeiten und der Optimierungsmöglichkeiten der Angebote;

- Schaffung von Entscheidungsgrundlagen für organisatorische Massnahmen und für den Abschluss neuer Leistungsvereinbarungen zwischen dem Kanton und der Stadt einerseits und den Anbietern andererseits.

Im Sommer 2007 wurde der unter massgeblicher Mitwirkung eines externen Beraters entstandene Bericht zuhanden des Regierungsrates und des Stadtrates vorgelegt. Darin wurden für die Leistungsbereiche Schlafen, Beratung, Essen, Substitutionsbehandlung, Tagesraum und Sekundärprävention sieben Zuordnungsvarianten dargestellt und bewertet. Die wichtigsten Empfehlungen des Berichtes können wie folgt zusammengefasst werden:

- Zusammenführung der städtischen Wohngemeinschaft Geissberg und der bisher vom VJPS betriebenen Notschlafstelle "Schärme" unter Leitung der Stadt Schaffhausen;
- umfassende Übertragung der Substitutionsbehandlungen (Methadon- und Heroinabgabe) an eine der beiden bisher involvierten Trägerschaften (Psychiatrische Dienste der Spitäler Schaffhausen bzw. VJPS);
- Weiterführung des Tagesraums für Drogensüchtige (TASCH) und der Gassenküche als separate Angebote im bisherigen Rahmen, wenn der VJPS für diese Aufgaben weiterhin zur Verfügung steht;
- Zusammenführung der Alkoholberatungsstelle, die bisher unter der formellen Trägerschaft des Blauen Kreuzes geführt wurde, mit der Sucht- und Drogenberatungsstelle des VJPS;
- sachgerechte Neuregelung der Finanzierungs-Zuständigkeiten unter Beachtung des Ziels, die Lastenverteilung zwischen dem Kanton und der Stadt Schaffhausen bzw. den Gemeinden per Saldo im bisherigen Rahmen zu halten.

Nach vorgängigen vertiefenden Abklärungen der involvierten Departemente und Fachstellen unter Einbezug der betroffenen privaten Organisationen haben der Regierungsrat und der Stadtrat Schaffhausen im Dezember 2007 einvernehmlich über das weitere Vorgehen entschieden. Dabei wurden die Empfehlungen des Expertenberichts weitgehend übernommen. In Bezug auf die künftige Trägerschaft der Substitutionsbehandlungen, wo die Experten zwei Optionen offen gelassen hatten, wurde der Übertragung an die Psychiatrischen Dienste der Vorzug gegeben.

Im ersten Quartal 2008 wurden von Seiten der betroffenen Verwaltungsabteilungen die weiteren Einzelheiten der vorgeschlagenen Umstellungen geklärt und die Vorarbeiten zur Umsetzung in Absprache mit den privaten Partner-Organisationen eingeleitet. Zudem wurde der vorliegende Bericht erarbeitet mit dem Ziel, die Information und Mitsprache der Parlamente zu gewährleisten und die Grundlagen für die Budgetgestaltung 2009 zu klären.

2. Künftige Organisation und Zuordnung der Aufgaben

a. Übernahme der Notschlafstelle "Schärme" durch die Stadt Schaffhausen

Seit 1982 betreibt der VJPS die Notschlafstelle "Schärme", wo Personen ohne Schlafplatz über kürzere oder längere Zeit eine einfache Übernachtungsmöglichkeit in Zweier- oder Viererzimmern zu günstigen Bedingungen angeboten wird. Das Angebot umfasst neben der Übernachtung auch Abend- und Morgenessen, Dusch- und Waschmöglichkeit sowie eine

elementare Betreuung während der Öffnungszeiten (insb. überwachte Abgabe ärztlich verschriebener Medikamente, Wundpflege und -behandlung, psychosoziale Betreuung, Krisenmanagement in Notfällen, Motivation zum Ausstieg bei Drogenabhängigen). Über ein Bezugspersonensystem wird Hilfe bei der Suche nach anderen Wohnmöglichkeiten, bei administrativen Angelegenheiten oder beim Kauf von Kleidern u.ä. geboten. Die Leistungen werden im Rahmen eines Personalsbestandes von 280 Stellenprozenten (inkl. Aushilfen) erbracht. Der "Schärme" ist in einer VJPS-eigenen Liegenschaft an der Fischerhäuserstrasse Schaffhausen untergebracht.

Der budgetierte Betriebsaufwand 2008 des "Schärme" beläuft sich auf rund Fr. 350'000. Dazu steuern der Kanton und die Stadt Schaffhausen aufgrund von Kreditbeschlüssen der Stimmberechtigten vom 5. Mai 1985 je Fr. 135'100 bei. Unter Einbezug der Beiträge weiterer Gemeinden im Umfang von Fr. 30'000 erreicht der Finanzierungsanteil aus allgemeinen Steuermitteln rund 85 %. Die verbleibenden 15 % werden durch Beiträge und Spenden, durch Eigenmittel des Vereins sowie durch die bescheidenen Kostenbeiträge der Beherbergten gedeckt.

Die städtische WG Geissberg bietet rund 40 Personen, die aus unterschiedlichen Gründen von Obdachlosigkeit bedroht sind, Wohnraum und Unterstützung bei persönlichen Problemen im Alltag oder in schwierigen Lebenssituationen. Sie ist in einem ehemaligen Personalwohnhaus des Kantonsspitals, das die Stadt vom Kanton gemietet hat, untergebracht. Der Betriebsaufwand 2008 ist auf gut Fr. 440'000 veranschlagt, wobei ein Anteil von Fr. 150'000 auf die Gebäudemiete entfällt, die sich infolge Brandschutzanpassungen und Sanierungsmassnahmen markant erhöht hat. Der Personalbestand liegt einschliesslich Aushilfen bei 260 Stellenprozenten.

Während sich in der Vergangenheit die Klientinnen und Klienten der beiden Institutionen recht stark unterschieden, hat sich dies in den letzten Jahren deutlich gewandelt. Nachdem der „Schärme“ jahrelang ein wichtiger Auffangort für Schwerstsüchtige war, hat sich die Situation dieser Klientinnen und Klienten mit der kontrollierten Heroinabgabe und dank den Angeboten anderer Anlaufstellen spürbar stabilisiert. Gleichzeitig sind junge, neu einsteigende Drogenkonsumenten zum Glück selten geworden. Der Übergang zwischen Schärme und WG Geissberg ist heute fliessend und lässt Spielraum für eine Veränderung der Strukturen.

Mit einem neuen Konzept soll sowohl in der WG Geissberg als auch mit externen, begleiteten Wohnformen diesen Umständen Rechnung getragen werden. Eine Zusammenlegung der beiden kleinen Betreuungsteams des Schärme und der WG Geissberg macht unter diesen Vorzeichen Sinn. Sie schafft die Voraussetzungen für eine erhöhte Personalpräsenz und ergibt Synergiegewinne. Die Konzentration der Verantwortung für den Bereich Schlafen / Wohnen bei der Stadt soll ausserdem zu einer Klärung der Verantwortung gegenüber den Klienten und der Öffentlichkeit führen.

Mit der Zusammenführung der beiden Institutionen am Standort Geissberg können insbesondere die folgenden Verbesserungen erreicht werden:

- Einführung einer Tagespräsenz und damit Gewährleistung eines 24-Stunden-Betriebs;
- Verstärkung der Abendpräsenz (an Wochentagen mindestens zwei Personen);
- verbesserte Nutzung des vorhandenen Raumes im Haus der WG Geissberg;

- verbesserte Wirtschaftlichkeit (gemeinsame Führung, Zusammenlegung der Supportdienste, gemeinsame Administration).

Im Rahmen des Projekts „Nightbox“ wurden die Rahmenbedingungen für eine neue Organisation vom Bereich Soziales der Stadt Schaffhausen in Zusammenarbeit mit dem VJPS und dem Schärme-Team erarbeitet. Es geht vom Betrieb der neuen Institution am Standort der WG Geissberg aus. Der Personalbestand und die Betriebskosten sollen trotz Einführung einer Tagesstruktur im bisherigen Gesamtrahmen der beiden bisherigen Institutionen Schärme und WG Geissberg bleiben.

Die Stadt beabsichtigt, den bisherigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des „Schärme“ bei Interesse gleichwertige Stellen in der neuen Institution anzubieten. Mit Assessments für alle Mitarbeitenden wird ein allfälliger Schulungsbedarf im Hinblick auf die neuen Aufgaben ermittelt, und es werden bei Bedarf die entsprechenden Schulungsangebote unterbreitet. Die Vorbereitungsarbeiten sollen so weitergeführt werden, dass die operative Zusammenführung auf Beginn 2009 realisiert werden kann.

Die Reorganisation setzt die Auflösung der bisherigen Verträge zwischen dem Kanton und dem VJPS sowie zwischen der Stadt und dem VJPS über den „Schärme“ sowie die Aufhebung der entsprechenden Beitragsbeschlüsse von Kanton und Stadt voraus.

Mit der Übernahme der Aufgabe durch die Stadt Schaffhausen werden die bisherigen Grundbeiträge des Kantons an die Betriebskosten des "Schärme" in der Höhe von rund Fr. 135'000 pro Jahr wegfallen. Die Beherbergungskosten für Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt Schaffhausen werden künftig vollumfänglich durch die Stadt zu tragen sein. Bei Personen aus anderen Gemeinden erfolgt wie bisher eine Weiterverrechnung der Kosten an die betroffene Gemeinde.

Finanzielle Beiträge des Kantons sind künftig nur noch für die Betreuung von Kurzaufenthalten vorgesehen, bei denen eine Leistungsverrechnung gegenüber der Herkunftsgemeinde nicht möglich ist bzw. nicht sinnvoll wäre. Darunter fallen zum einen Personen, die von der Grenzpolizei aufgegriffen und zur kurzfristigen Beherbergung zugewiesen werden (Weiterführung des bisherigen Teil-Leistungsauftrages des Kantons an die WG Geissberg). Zudem sollen Kurzaufenthalte bis 5 Tage gemäss bisheriger Praxis des "Schärme" weiterhin ohne Meldung und Leistungsverrechnung gegenüber den Herkunftsgemeinden möglich bleiben. Damit wird die Niederschwelligkeit des Angebotes im bisherigen Sinne erhalten. Im Weiteren können die administrativen Aufwendungen für alle Beteiligten in einem verhältnismässigen Rahmen gehalten werden. Die Abgeltung soll im Rahmen von Beiträgen gemäss Art. 31 des Sozialhilfegesetzes erfolgen.

b. Übertragung der heroingestützten Behandlungen an die Psychiatrischen Dienste der Spitäler Schaffhausen

Nach der Schaffung entsprechender bundesrechtlicher Grundlagen im Jahr 1999 haben die Parlamente des Kantons und der Stadt Schaffhausen im Sommer 2000 zwei parallelen Vorlagen zur Realisierung des Projektes "Heroingestützte Behandlung im Kanton Schaffhausen" (HeGeBe) zugestimmt. Im Frühjahr 2002 wurde der operative Betrieb aufgenommen. Seither werden im Rahmen des Projektes zwischen 20 und 25 schwer heroinabhängige Personen betreut. Die Schaffung der HeGeBe hat massgeblich dazu beigetragen, die Drogenszene in

Schaffhausen zu beruhigen, die gesundheitliche Situation der Betroffenen zu verbessern und soziale Begleitprobleme aller Art unter Einschluss der Beschaffungskriminalität zu lindern.

Das Projekt wurde in Zusammenarbeit von 4 Partnern realisiert:

- Die Stadt Schaffhausen ist formelle Trägerin des Projektes und steht finanziell für die nicht anderweitig gedeckten Kosten ein;
- die operative Betriebsführung wird durch den VJPS auf der Basis eines Vertrages mit der Stadt Schaffhausen wahrgenommen;
- der Kanton unterstützt das Projekt mit Betriebsbeiträgen in der Höhe von Fr. 50'000 pro Jahr und stellt überdies die Räumlichkeiten in einem Pavillon an der Hochstrasse Schaffhausen im Mietverhältnis zur Verfügung;
- die ärztliche Leitung des Projektes wird vom Sozialpsychiatrischen Dienst der Spitäler Schaffhausen auf vertraglicher Basis wahrgenommen.

Die Brutto-Betriebskosten der HeGeBe (inkl. Raummiete und Arztdienst) belaufen sich derzeit auf rund Fr. 750'000 pro Jahr, wovon gut zwei Drittel durch Beiträge der Krankenversicherer und der Klienten gedeckt werden. Die Stadt Schaffhausen musste im Mittel der drei letzten Jahre rund Fr. 130'000 pro Jahr zuschiessen, während die übrigen Gemeinden zusammen gut Fr. 20'000 pro Jahr zur Kostendeckung beitrugen.

Das Projekt hat die Erwartungen, mit denen es gestartet wurde, weitgehend erfüllt. Die Weiterführung im bisherigen Rahmen ist derzeit unbestritten. Die organisatorische Zuordnung und Führung durch vier verschiedene Partner ist allerdings allzu komplex. Eine Vereinfachung der Führungsstrukturen drängt sich auf.

Nach bundesrechtlicher Vorgabe muss das Programm zwingend unter ärztlicher Führung stehen. Dementsprechend sind die meisten ähnlichen Projekte anderer Kantone einer psychiatrischen Institution zugeordnet. Zudem ist zu beachten, dass die Nutzniesser der HeGeBe nicht allein aus der Stadt stammen. Vor diesem Hintergrund ist es nahe liegend, das Projekt auch in Schaffhausen direkt und umfassend den Psychiatrischen Diensten der kantonalen Spitäler zuzuordnen. Damit wird auch Gewähr geboten, dass das Behandlungskonzept der HeGeBe nicht zum isolierten "Selbstläufer" wird, sondern eingebettet bleibt in die laufenden weiteren Entwicklungen der suchtmmedizinischen und sozialpsychiatrischen Methoden. Sollten mittelfristig andere Behandlungskonzepte in den Vordergrund treten, könnten allfällige Umstellungen im Kontext der Psychiatrie zeit- und sachgerecht eingeleitet werden.

In Bezug auf den Standort, die personelle Dotierung und die Organisation der Betreuung sind keine unmittelbaren Änderungen vorgesehen. Die Spitäler werden das bestehende Mietverhältnis übernehmen und dem Personal eine Übernahme zu kantonsüblichen Konditionen anbieten. Die Beschreibung der erwarteten Leistungen sowie die Abgeltung können - in Analogie zu den anderen sozialpsychiatrischen Leistungen des Psychiatriezentrums - im ordentlichen Jahreskontrakt gemäss Spitalgesetz integriert werden. Mit der Aufgabe der bisherigen Projektträgerschaft der Stadt Schaffhausen wird der Kreditbeschluss des Kantonsrates vom 4. September 2000 gegenstandslos und ist aufzuheben.

c. Zusammenführung der Beratungsstellen für Alkohol- und Suchtprobleme

Traditionell bestehen in Schaffhausen zwei Informations- und Beratungsstellen für Suchtfragen:

- Die seit Jahrzehnten bestehende Beratungsstelle für Alkohol- und Suchtprobleme, die auf eine Gründung des Blauen Kreuzes zurückgeht und heute unter der Ägide eines breit abgestützten Beirates betrieben wird, und
- die Suchtpräventions- und Drogenberatungsstelle des VJPS (S&D), die im Frühjahr 1990 unter engagierter Mithilfe der evangelisch-reformierten Landeskirche entstanden ist und prioritär auf Informationen und Beratungen im Bereich der illegalen Drogen ausgerichtet ist.

Beide genannten Stellen bieten einerseits persönliche Beratungen, unterstützende Massnahmen und Kurse für Menschen mit Suchtproblemen an. Zudem ist die Suchtpräventions- und Drogenberatungsstelle des VJPS im speziellem Auftrag des Kantons noch im Bereich der allgemeinen Gesundheitsförderung und Prävention tätig (schulische und ausserschulische Angebote insbesondere in den Bereichen Suchtprävention, Alkohol, Tabak, Elternbildung, Jugendarbeit). Die Betriebskosten lagen im Jahr 2007 bei rund Fr. 350'000 (Alkoholberatung) bzw. Fr. 460'000 (S&D).

Die Finanzierung der Beratungsstelle für Alkohol- und Suchtprobleme basiert schon lange zu mehr als 80 % auf Beiträgen des Kantons, welche ihrerseits dem Kantonsanteil am bundesrechtlichen "Alkoholzehntel" entnommen werden; die Suchtprävention und Drogenberatung des VJPS, die ursprünglich vorwiegend durch Beiträge der Kirchen und private Spenden getragen wurde, wird heute zu rund 60 % durch den Kanton und zu weiteren 10 % durch die Stadt Schaffhausen finanziert. Angesichts des angekündigten weiteren Rückzugs der Kirchen zeichnet sich für die nähere Zukunft eine noch weitergehende Gewichtsverlagerung ab.

Die Zusammenführung beider Stellen kann offensichtliche Synergiegewinne bringen. Insbesondere ist damit die Bildung eines grösseren Teams möglich, das sich fachlich vielfältiger weiter entwickeln und gegenseitig unterstützen kann. Zudem wird dem Umstand Rechnung getragen, dass sich die Ausprägungen des Suchtverhaltens in den Bereichen der legalen und der illegalen Drogen zusehends verändern und weiter vermischen: Die Grenzen zwischen Cannabiskonsum, Alkoholmissbrauch und "Partydrogen" etc. werden bei einem erheblichen Teil der Konsumenten zunehmend fließend bzw. irrelevant.

Von Seiten des Kantons ist vorgesehen, mit dem VJPS per 2009 eine neue Leistungsvereinbarung abzuschliessen, welche für eine erste Phase die Leistungsaufträge der beiden bisherigen Fachstellen ohne grössere materielle Veränderungen zusammenfasst. Mittelfristig sind sodann bedarfsgerechte Anpassungen und Schwerpunktverlagerungen denkbar. Eine sachgerechte Überprüfung und Weiterentwicklung der jährlichen Leistungsvereinbarung soll durch ein departementsübergreifendes Kontaktgremium mit Vertretern des Departementes des Innern (Sozialamt, Gesundheitsamt) und des Erziehungsdepartementes (Sportamt / Beauftragter für Gesundheitsförderung) sichergestellt werden.

In finanzieller Hinsicht wird gleichzeitig eine Klärung angestrebt, indem die bisherigen Beiträge der Stadt Schaffhausen an die Suchtprävention und Drogenberatung im Sinne einer konsequenten Aufgabenteilung wegfallen und durch entsprechende Kantonsbeiträge kompensiert werden sollen. Diese Änderung ist im Rahmen der angestrebten finanzpolitischen

Gesamtbilanz möglich (Einzelheiten vgl. nachfolgendes Kapitel). Die abschliessende Entscheidungskompetenz für die Kantonsbeiträge wird im Rahmen der Budgetbeschlüsse beim Kantonsrat verbleiben.

Auf der operativen Ebene sind die Vorbereitungen zur Zusammenführung der beiden Fachstellen im Einvernehmen aller Betroffenen bereits angelaufen. Insbesondere ist vorgesehen, den Mitarbeitenden der Alkoholberatungsstelle eine weitere Beschäftigung unter dem neuen Dach des VJPS anzubieten. In Bezug auf die Räumlichkeiten wird ebenfalls eine baldige Zusammenführung unter einem gemeinsamen Dach angestrebt.

3. Finanzielle Konsequenzen

a. Ausgangslage und künftiger Mittelbedarf

Im zurückliegenden Betriebsjahr 2007 lag der kumulierte Betriebsaufwand aller fünf von der Reorganisation betroffenen Einheiten (Alkohol- und Suchtberatungsstelle des Blauen Kreuzes, Suchprävention und Drogenberatung des VJPS, HeGeBe, Schärme und WG Geissberg) bei knapp 2,3 Mio. Franken, wovon knapp 1,3 Mio. Franken durch Beiträge des Kantons und der Gemeinden aufgebracht wurden. Im Einzelnen präsentieren sich die aktuellen Kennzahlen wie folgt (Beträge Fr. 1000, gerundet):

	Alkohol- beratungs- stelle	S&D (VJPS)	HeGeBe	Schärme	WG Geissberg	TOTAL
Betriebskosten	350	464	706	346	415 ³⁾	2'281
Erträge aus Leistungsverrechnung	27	18	490	16	251	802
Spenden, eigene Bei- träge private Träger	34	126	-	31	-	191
Beiträge Kanton aus zweckgeb. Mitteln ¹⁾	155	210	-	-	-	365
Beiträge Kanton + Gemeinden nach SHG ²⁾	135	64	-	-	40	240
weitere Beiträge						
- Kanton	-	-	50	135	-	185
- Stadt Schaffhausen	-	46	144	136	124 ³⁾	449
- übrige Gemeinden	-	-	23	29	-	52

1) Anteile Alkoholzehntel + Gastwirtschaftsabgaben

2) Beiträge nach Art. 15 des Sozialhilfegesetzes

3) ohne ausserordentliche bauliche Investitionen

Mit Blick auf die Zukunftsentwicklung ist zu beachten, dass bei den von der Reorganisation betroffenen Leistungsbereichen des VJPS und bei der Alkohol- und Suchtberatungsstelle des Blauen Kreuzes private Finanzierungsquellen noch immer eine nennenswerte Bedeutung haben:

- Der Alkohol- und Suchtberatungsstelle des Blauen Kreuzes flossen in den letzten Jahren neben den Beiträgen des Kantons noch Beiträge des Blauen Kreuzes und anderer Spender in der Grössenordnung von Fr. 30'000 pro Jahr zu;
- die Suchtpräventions- und Drogenberatungsstelle des VJPS wurde bis 2004 noch zu rund einem Drittel durch die evangelisch reformierte Kirche finanziert; seither wird der Beitrag schrittweise um insgesamt Fr. 90'000 auf Fr. 50'000 im Jahr 2009 gesenkt;

- für die Notschlafstelle "Schärme" gingen in den letzten Jahren Spendengelder in der Grössenordnung zwischen Fr. 25'000 und Fr. 30'000 pro Jahr ein;
- beim Programm der heroingestützten Behandlungen wird ein namhafter Kostenanteil (über 60 %) durch Beiträge der Krankenversicherer finanziert.
- die Gassenküche des VJPS, die von den aktuellen Neuregelungen nicht direkt tangiert wird, kann seit Jahren auf private Unterstützung durch die Hilfsgesellschaft und weitere private Spender im Rahmen von rund Fr. 90'000 pro Jahr zählen;

Die Finanzierungslücke, die sich durch die Beitragsreduktion der reformierten Kirche öffnete, bildete den Anlass des aktuellen Reformprojektes. Ursprünglich wurde dabei das Ziel anvisiert, den verminderten Mittelzufluss durch Einsparungen aufgrund von organisatorischen Synergiegewinnen zu kompensieren. Im Laufe der Projektarbeit hat sich allerdings gezeigt, dass die organisatorische Basis sowohl beim VJPS als auch bei der Alkoholberatungsstelle in den letzten Jahren zunehmend schmaler geworden ist und die mittelfristige Tragfähigkeit ohne Reformen deshalb nicht mehr ohne weiteres gegeben wäre. Dem entsprechend musste das Ziel dahingehend korrigiert werden, die Synergiegewinne für die Schaffung von mittelfristig stabilen Organisationsstrukturen zu nutzen.

Mit Blick auf das Jahr 2009, in dem die Reorganisation erstmals zum Tragen kommen soll, sind die folgenden finanzierungsrelevanten Änderungen zu berücksichtigen:

- Die langfristig angekündigte Beitragsreduktion der reformierten Kirche und der absehbare Ausfall weiterer Beiträge Dritter werden im Jahr 2009 gegenüber dem Basisjahr 2007 zu kumulierten Mindereinnahmen im Ausmass von gut Fr. 100'000 führen;
- zudem wird der kumulierte Betriebsaufwand der betroffenen Organisationen bei gleichem Leistungsniveau und Personalbestand gegenüber dem Rechnungsjahr 2007 aufgrund der Teuerung um weitere gut Fr. 100'000 zunehmen (Steigerung um gut 2 % pro Jahr in Anlehnung an die Personalkostenentwicklung beim Kanton).

Unter dem Strich ergibt sich im Übergangsjahr 2009 gegenüber 2007 ein zusätzlicher Finanzierungsbedarf im Ausmass von insgesamt gut Fr. 200'000. In den durch staatliche Träger abgedeckten Leistungsbereichen (HeGeBe und WG Geissberg) müssen die Differenzbeträge aus Steuermitteln aufgefangen werden. Bei der vom VJPS betriebenen Präventions- und Beratungsstelle können die wegfallenden Beiträge Dritter für eine begrenzte Übergangszeit aus bestehenden Reserven gedeckt werden.

Nach der Übertragung der bisherigen Aufgaben der Beratungsstelle für Alkohol- und Suchtprobleme an den VJPS werden die finanziellen Betriebsreserven dieser Stelle im Ausmass von rund Fr. 380'000, die über die Jahre unter massgeblichem Beizug von öffentlichen Mitteln generiert wurden, für andere Zwecke frei. Im Einvernehmen mit den involvierten Partnern ist vorgesehen, diese Mittel wie folgt zu verteilen:

- Ein Anteil von Fr. 200'000 soll dem VJPS als neuer Trägerschaft der Alkoholberatung übertragen werden und diesem die Möglichkeit geben, die anderweitig wegfallenden Beiträge Dritter (inkl. Beiträge der Kirche) für eine Übergangszeit von rund drei Jahren zu kompensieren;
- ein Anteil von Fr. 40'000 soll dem Blauen Kreuz als bisherigem Träger der Alkoholberatungsstelle für weitere eigene Aktivitäten im Sinne der Alkohol- und Suchtprävention überlassen bleiben;

- die verbleibende Summe (ca. Fr. 140'000) soll dem Fonds für Suchtprophylaxe und Gesundheitsförderung des Kantons (Konto 7213 der Staatsrechnung) zugewiesen werden.

Die Übergangsfinanzierung der erweiterten Präventions- und Beratungsstelle des VJPS unter Beizug der genannten Reserven ist als Investition in die Zukunft zu verstehen. Auf der Basis einer funktionaleren Organisation mit geklärten Aufgabenzuteilungen wird es in den Folgejahren möglich werden, die Leistungen bedarfsgerechter zu steuern und die jährlichen Globalkredite auf der Basis verbindlicher Leistungsaufträge transparent festzulegen.

Längerfristig ist zu erwarten, dass aus der Zusammenführung der beiden bisherigen Beratungsstellen betriebliche Synergien genutzt werden können, die auch eine wirtschaftlich Optimierung ermöglichen. Unter Vorbehalt allfälliger Änderungen des öffentlichen Leistungsauftrages kann deshalb erwartet werden, dass die Betriebsbeiträge der öffentlichen Hand nach Ablauf der Übergangsfrist weiterhin auf dem bisherigen Niveau gehalten werden können (Realwert mit angemessenen Teuerungsanpassungen).

b. Auswirkungen auf den Kanton und die Gemeinden

Auf Seiten des Kantons wird die Übertragung des Leistungsauftrages für die heroingestützten Behandlungen über eine Erhöhung des Globalkredits an die Spitäler Schaffhausen im Ausmass von Fr. 250'000 pro Jahr abzugelten sein. Dieser Zusatzaufwand wird durch die wegfallenden Kantonsbeiträge an die Notschlafstelle "Schärme" und an das bisherige HeGeBe-Projekt weitgehend kompensiert.

Die Neuregelung der Zuständigkeiten soll zum Anlass genommen werden, die Finanzierung der kantonalen Beiträge in den Bereichen der Gesundheitsförderung und Prävention sowie der Alkohol- und Drogenberatung künftig einfacher und transparenter auszuweisen. Dabei werden zwei Hauptquellen unterschieden:

- Der bestehende Fonds für Suchtprophylaxe und Gesundheitsförderung (Pos. 7213 der Staatsrechnung) soll zu einem zentralen Gefäss ausgebaut werden, in dem die zweckgebundenen Mittel des bundesrechtlichen „Alkoholzehntels“ und der kantonalen Gastwirtschafts-Abgabe sowie der neuen bundesrechtlichen Spielsuchtabgabe zusammengefasst und transparent verwaltet werden.
- Die Restkosten, die aus den Mitteln des Fonds nicht finanziert werden können, sollen wie bisher als Aufwendungen im Sinne von Art. 15 des Sozialhilfegesetzes verbucht und anteilig durch den Kanton und die Gemeinden finanziert werden.

Die zweckgebundenen Mittel, die dem Fonds zufließen werden, können für das Jahr 2009 auf einen Gesamtrahmen von Fr. 435'000 veranschlagt werden. Gegenüber dem Rechnungsjahr 2007 sind darin zusätzliche Beiträge in der Grössenordnung von Fr. 30'000 aus der neuen bundesrechtlichen Spielsuchtabgabe enthalten, deren zweckdienlicher Einsatz von der Beratungsstelle des VJPS im Rahmen des modifizierten Leistungsauftrages sichergestellt wird. Auf der anderen Seite ist vorgesehen, auf die bisherigen Einlagen aus der laufenden Rechnung des Kantons (2007 Fr. 56'000) in Zukunft zu verzichten. Gleichzeitig reduzieren sich die Beiträge an externe Organisationen und Projekte aufgrund der veränderten Verhältnisse um rund Fr. 15'000. Damit verbleibt bei den Mitteln, die für die übrigen Leistungen verfügbar sind, gegenüber dem Referenzjahr 2007 eine marginale Abwei-

chung von rund Fr. 10'000, die mit Zusatzbeiträgen aus Mitteln der Sozialhilfe kompensiert werden muss.

Auf Seite der Stadt Schaffhausen wird für den neu formierten Wohnbereich Geissberg eine Steigerung des Defizits um rund Fr. 300'000 erwartet (Fr. 350'000 Mehrkosten abzüglich Fr. 50'000 Mehrertrag von Kanton und Gemeinden für Kurzaufenthalter und externe Nutzer). Dem stehen direkte Einsparungen durch den Wegfall der bisherigen Beiträge an die heroingestützten Behandlungen und an den „Schärme“ gegenüber. Zudem fallen die bisherigen Beiträge der Stadt Schaffhausen im Bereich der Gesundheitsförderung, Suchtprävention und Beratung Abhängiger im Rahmen der geklärten Aufgabenteilung weg.

In der Übersicht präsentieren sich die Konsequenzen der vorgesehenen Veränderungen auf die Haushalte des Kantons und der Gemeinden wie folgt (Prognose Budget 2009, Beträge Fr. 1000, gerundet):

	S&D + Alkohol- beratung	HeGeBe	WG Geiss- berg + Schärme	weitere Ausgaben Fonds ¹⁾	TOTAL 2009	Differenz 2009 zu 2007
Beiträge aus öffentlichen Mitteln total (Diff. zu 2007)	650 (+ 40)	250 (+ 35)	530 (+ 65)	80 (- 15)	1'510	+ 125
Anteile Kanton aus zweck- gebundenen Mitteln ²⁾	355			80 ³⁾	435	+ 30
Beiträge nach Art. 15 des Sozialhilfegesetzes ⁴⁾	295		80		375	+ 135
weitere Beiträge						
- Kanton	-	250	-	-	250	+ 10
- Stadt Schaffhausen	-	-	420 ⁵⁾	-	420	- 30
- übrige Gemeinden	-	-	30	-	30	- 20

- 1) Fonds für Gesundheitsförderung und Suchtprophylaxe
- 2) Anteile Alkoholzehntel, Gastwirtschaftsabgabe + Spielsuchtabgabe
- 3) Beiträge an Prävention in den Schulen (ED), TASCH u.a.
- 4) Finanzierung zu 25 % durch den Kanton / 75 % durch die Gemeinden
- 5) ohne ausserordentliche bauliche Investitionen

Die öffentlichen Beiträge an die drei von der Reform unmittelbar betroffenen Bereiche wachsen per 2009 gegenüber dem Vergleichsjahr 2007 um insgesamt Fr. 140'000 an. Der Zuwachs dient zu zwei Dritteln dem ordentlichen Teuerungsausgleich (Besoldungsanpassungen im Rahmen der Referenz-Vorgaben von Kanton und Stadt). Rund Fr. 40'000 werden zur Teil-Kompensation wegfallender Beiträge Dritter benötigt (v.a. Schärme).

Die genannten Beitragserhöhungen werden teilweise kompensiert durch wegfallende Kleinbeiträge an externe Organisationen und Projekte sowie durch die erhöhten Beiträge aus der bundesrechtlichen Spielsuchtabgabe. Per Saldo verbleibt für die Haushalte von Kanton, Stadt und Gemeinden eine kumulierte Mehrbelastung in der Grössenordnung von Fr. 95'000. Unter Berücksichtigung der Teuerung kann das Ziel der Kostenneutralität somit vollumfänglich erreicht werden.

Bei der Finanzierung werden die Direktbeiträge der Stadt Schaffhausen um Fr. 30'000 und diejenigen der übrigen Gemeinden um rund Fr. 20'000 reduziert, während die Direktbeiträge des Kantons um Fr. 10'000 zunehmen. Gleichzeitig wird der Kostenanteil, der gemäss Art. 15 des Sozialhilfegesetzes vom Kanton und den Gemeinden partnerschaftlich finanziert wird, um Fr. 135'000 erhöht. Damit wird auf indirektem Wege eine leicht erhöhte Beteiligung der Landgemeinden an den Kosten der Alkohol- und Drogenberatung erreicht.

Unter dem Strich werden die öffentlichen Beiträge für die oben genannten Leistungsbereiche im Budgetjahr 2009 zu knapp 52 % durch den Kanton finanziert (inkl. Beiträge aus zweck-

gebundenen Mitteln und Kantonsanteil an den Beiträgen gemäss Art. 15 des Sozialhilfegesetzes). Damit bleibt der Rahmen des Referenzjahres 2007 gewahrt. Bei den verbleibenden Beiträgen geht der Anteil der Stadt Schaffhausen leicht von 37 % auf 36 % zurück, während die Beiträge der übrigen Gemeinden von 11 % auf 12 % zunehmen. Diese leichte Verschiebung ist sachlich angezeigt und vertretbar. In Relation zur Bevölkerungszahl wird die Stadt weiterhin einen weit überproportionalen Kostenanteil tragen.

c. Auswirkungen auf die Trägerschaft der Suchtpräventions- und Beratungsstelle

Der Verein für Jugendprobleme und Suchtmittelfragen (VJPS) hat in seinen verschiedenen Leistungsbereichen (inkl. Gassenküche und Tagesraum TASCH) im Jahre 2007 ein kumuliertes Umsatzvolumen von rund 2,1 Mio. Franken erreicht. Durch die Übertragung der HeGeBe und des "Schärme" an das Psychiatriezentrum bzw. an die Stadt Schaffhausen wird beim VJPS rund die Hälfte des angestammten Geschäftsvolumens wegfallen. Dieser Ausfall wird durch den Zugang der Alkoholberatung zu rund einem Drittel kompensiert.

Für die Zukunft ist - unter Vorbehalt allfälliger Änderungen des Leistungsumfanges oder der Organisation - mit einem Umsatzvolumen in der Grössenordnung von gut 1,4 Mio. Franken zu rechnen, wobei gut 0,8 Mio. auf den ausgebauten Bereich der Prävention und Beratung entfallen, während der vorwiegend von der Stadt Schaffhausen finanzierte Tagesraum TASCH und die Gassenküche, die von der aktuellen Reform nicht betroffen sind, mit rund 0,6 Mio. Franken zu Buche schlagen. Die kumulierten Kosten aller Leistungsbereiche des VJPS werden per Saldo zu rund 80 % durch Beiträge des Kantons, der Stadt Schaffhausen und der Gemeinden finanziert werden. Die verbleibenden Kosten sind weiterhin über Spenden und Beiträge Dritter (inkl. Kirche), über Kostenbeiträge der Nutzer und anderweitige Leistungsverrechnungen sowie aus Eigenmitteln des Vereins aufzubringen.

Die Sicherung des Betriebs in den drei verbleibenden Leistungsbereichen wird für den VJPS eine anspruchsvolle Aufgabe bleiben. Die geklärten Leistungsaufträge und Finanzierungsregeln bilden aber eine gute Grundlage für eine modifizierte Positionierung der Organisation. Die verfügbaren Mittel und die damit finanzierbaren Personalstellen liegen in einer Grössenordnung, die eine professionelle Geschäftsführung ermöglicht. Gleichzeitig liegen die Anforderungen auf der strategischen Führungsebene in einem Rahmen, der durch den Miliz-Vorstand einer Non-Profit-Organisation noch adäquat bewältigt werden kann.

4. Ausblick

Die Vorbereitungen für die Formulierung der neuen Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen und für die organisatorischen Anpassungen auf der operationellen Ebene sind in allen betroffenen Bereichen eingeleitet und so weit fortgeschritten, dass die vorgesehenen Umstellungen per 1. Januar 2009 praktisch umgesetzt werden können. Unter Vorbehalt der Zustimmung des Kantonsrates und des Grossen Stadtrates zu den nachstehenden Anträgen werden die zur Umsetzung benötigten Mittel in die Budgets 2009 von Kanton und Stadt eingestellt.

Die Neuregelung der Zuständigkeiten für die heroingestützten Behandlungen und die Not-schlafstelle sowie die Zusammenführung der Suchtpräventions- und Beratungsstellen für Alkohol- und Drogenprobleme schafft verbesserte Voraussetzungen für eine qualifizierte

Leistungserbringung und einen effizienten Einsatz der beschränkten verfügbaren Mittel. Die Verantwortlichkeiten, die sich in den letzten Jahren in verschiedenen Bereichen zunehmend vermischt hatten, werden sowohl für die Öffentlichkeit als auch für das Personal und die Klientinnen und Klienten wieder klarer erkennbar, was die Führung und die laufende bedarfsgerechte Steuerung der Angebote auf allen betroffenen Ebenen erleichtern wird.

Sowohl die Gesundheitsförderung und die Prävention als auch die Beratung und Betreuung Abhängiger sind Aufgaben, deren Bedeutung in den kommenden Jahren mit Sicherheit nicht abnehmen wird. Der Umstand, dass dabei neben staatlichen Stellen auch private Organisationen engagiert bleiben und wichtige Leistungen unter Beizug von Spendengeldern und ehrenamtlichem Einsatz erbringen, ist hoch erfreulich. Das weitere dauerhafte Funktionieren dieser Leistungsebene ist allerdings keine Selbstverständlichkeit. Als Voraussetzung müssen die Schnittstellen zwischen dem "Service public", der durch staatliche Stellen direkt abgedeckt wird, und den privaten Organisationen periodisch überprüft und bei Bedarf neu abgesteckt werden. In diesem Sinne sollen die aktuell vorgeschlagenen Veränderungen und Modifikationen die Basis bilden für eine gute Zusammenarbeit und gegenseitige Ergänzung der öffentlichen und privaten Angebote in den kommenden Jahren.

*Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren*

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, von den darin dargelegten Absichten des Regierungsrates in Bezug auf die Neuregelung der Zuständigkeiten in der Betreuung Abhängiger und der Suchtberatung Kenntnis zu nehmen und dem beiliegenden Beschlussesentwurf zuzustimmen.

Schaffhausen, 29. April 2008

Im Namen des Regierungsrates
Die Präsidentin:
Ursula Hafner-Wipf

Der Staatsschreiber:
Dr. Stefan Bilger

Beschluss über die Neuregelung der Zuständigkeiten in der Betreuung Abhängiger und in der Suchtberatung

vom

Der Kantonsrat Schaffhausen

beschliesst:

1. Der Beschluss des Kantonsrats über einen Staatsbeitrag an den Verein für Jugendprobleme und Suchtmittelfragen für den Betrieb einer Auffangstelle vom 18. März 1985 (SHR 850.300) wird mit Wirkung per Ende 2008 aufgehoben.
2. Der Integration des Projektes "Heroingestützte Behandlung Schaffhausen" in den Leistungsauftrag der Spitäler Schaffhausen per 1. Januar 2009 wird zugestimmt, mit Übernahme der nicht anderweitig finanzierbaren Kosten durch den Kanton im Rahmen des Staatsvoranschlages 2009 (Jahreskontrakt der Spitäler Schaffhausen).
3. Mit der Integration des Projektes wird der Beschluss des Kantonsrates über einen Staatsbeitrag an die Stadt Schaffhausen für das Projekt heroingestützte Behandlung in der Stadt Schaffhausen vom 4. September 2000 (SHR 812.610) hinfällig. Der Regierungsrat wird ermächtigt, den Beschluss ausser Kraft zu setzen und aus der kantonalen Gesetzessammlung zu entfernen.
4. Diese Beschlüsse stehen unter Vorbehalt der Übernahme der Auffangstelle "Schärme" durch die Stadt Schaffhausen sowie der Aufhebung der Verordnung über die heroingestützte Behandlung schwer heroinabhängiger Personen in der Stadt Schaffhausen vom 2. April 2001 (RSS 890.1).
5. Dieser Beschluss ist im Amtsblatt zu veröffentlichen und in die kantonale Gesetzessammlung aufzunehmen.

Schaffhausen,

Im Namen des Kantonsrates
Die Präsidentin:

Die Sekretärin: