

Gesetz über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 10. Januar 2012

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1 Ausgangslage und Anlass der Neuregelung	4
2 Grundlagen	6
2.1 Definition Behinderung	6
2.2 Statistische Angaben	8
2.3 Aktuelle rechtliche Rahmenbedingungen	9
2.4 Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen	10
3 Leitsätze der Politik für Menschen mit Behinderung im Kanton St.Gallen	11
3.1 Allgemeine Grundsätze	11
3.2 Hilfe zur Selbsthilfe	12
3.3 Zugänglichkeit öffentlicher Grundleistungen	12
3.4 Ergänzung durch bedarfsgerechte spezialisierte Angebote	13
3.5 Ambulant vor stationär	13
3.6 Private Initiative bei spezialisierten Angeboten	14
3.7 Koordination und Zusammenarbeit	15
3.8 Zusammenfassung	15
4 Analyse der Zugänglichkeit öffentlicher Grundleistungen	16
4.1 Bürgerrechte und politische Beteiligung	17
4.2 Bildung	17
4.3 Gesundheitsversorgung	17
4.3.1 Hilfe und Pflege zu Hause	18
4.3.2 Pflege in Betagten- und Pflegeheimen	18
4.4 Teilhabe am kulturellen Leben	19
4.5 Sozialberatung	19
4.6 Arbeit	20
4.7 Mobilität und Bau	21

5	Spezialisierte Leistungen und Aufgaben des Kantons	22
5.1	Spezialisierte ambulante Leistungen	22
5.1.1	Selbsthilfe und spezialisierte Fachhilfe	23
5.1.2	Assistenzbeitrag und Wohnbegleitung	24
5.1.3	Behindertenfahrdienste	25
5.2	Spezialisierte stationäre Wohnangebote und Tagesstrukturen	26
5.2.1	Leistungsnutzende	26
5.2.2	Leistungsarten	27
5.2.3	Aktuelles Leistungsangebot	28
5.2.4	Betriebsbewilligung und Aufsicht	31
5.2.5	Planung und Steuerung	32
5.2.6	Anerkennung, Leistungsvereinbarung und Controlling	33
5.2.7	Finanzierungsmethode	34
5.2.8	Kosten für den Kanton	40
6	Durchlässigkeit der Angebote und Koordination der Leistungen	42
6.1	Übergänge Sonderschulung, Ausbildung, Arbeit im geschützten Rahmen	42
6.2	Durchlässigkeit zwischen Betagten- und Pflegeheimen und spezialisierten Angeboten für Menschen mit Behinderung	43
6.3	Psychiatrische und heilpädagogische Krisenintervention	44
6.4	Suchteinrichtungen	46
6.5	Zusammenarbeit und Koordination	47
7	Legistischer Handlungsbedarf und finanzielle Auswirkungen	48
8	Entwicklungsziele auf Basis des neuen Gesetzes	50
8.1	Wohnen mit spezialisierten Unterstützungsleistungen	50
8.2	Arbeit und Integration in den ersten Arbeitsmarkt	51
8.3	Mobilität und Kommunikation	51
8.4	Koordination der Leistungen	51
8.5	Selbstbestimmung und Partizipation	51
9	Vernehmlassung	52
9.1	Ausrichtung der Vorlage	52
9.2	Titel, allgemeine Bestimmungen und Koordination	52
9.3	Spezialisierte Leistungen für Menschen mit Behinderung	53
9.4	Weitere Anliegen	54

10	Erläuterungen zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen	55
10.1	Allgemeine Bestimmungen	55
10.2	Ambulante Leistungen	57
10.3	Stationäre Wohnangebote und Tagesstrukturen	58
10.4	Schlussbestimmungen	64
11	Verfahren und Referendum	66
12	Antrag	67
Anhänge:		
1.	Abkürzungsverzeichnis	68
2.	Übersicht und Kurzbeschriebe Gesetze	69
Entwurf (Gesetz über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung)		72

Zusammenfassung

Das neue Gesetz über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung dient der Umsetzung der Staatsziele nach Art. 12 und Art. 14 der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV). Die Gleichstellung und der Schutz von Menschen mit Behinderung haben Bund und Kantone in den vergangenen Jahren stark beschäftigt. Im Zug der Umsetzung der Neugesaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (abgekürzt NFA), die eine wesentliche Teilentflechtung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen bewirkte, wurde in Aussicht gestellt, die St.Galler Politik für Menschen mit Behinderung und die diesbezüglichen Grundsätze, Konzepte und Massnahmen zu überprüfen. Die Vorlage hat demgemäss zum Zweck, die in einzelnen Tätigkeitsfeldern bereits erfolgte oder eingeleitete Weiterentwicklung zu verankern, aber auch die weitergehende Politik für Menschen mit Behinderung zu definieren.

In Einklang mit dem eidgenössischen Behindertengleichstellungsgesetz (SR 151.3) und der zu erwartenden Ratifizierung der UN-Behindertenkonvention (United Nations, Treaty Series, vol. 2515, p. 3) hat der Kanton für Menschen mit Behinderung vor allem auch die Zugänglichkeit des öffentlichen Grundangebots zu gewährleisten, welches der Gesamtbevölkerung zur Verfügung steht. Dies liegt im Interesse der Betroffenen und des Kantons, da damit die Gleichstellung alltagspraktisch umgesetzt wird, weitere Bevölkerungsgruppen ebenfalls davon profitieren und der Kanton spezialisierte Angebote nur dort bereitstellen muss, wo es notwendig ist und ein Bedarf nicht nur aufgrund von Lücken im öffentlichen Grundangebot entsteht.

Bei spezialisierten Wohnangeboten und Werk-, Tages- und Beschäftigungsstätten hat der Kanton mit dem Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (SR 831.26; abgekürzt IFEG) seit Inkrafttreten der NFA einen besonderen Sicherstellungsauftrag. Aufgrund des Konzepts nach Art. 10 IFEG, der Interkantonalen Vereinbarung für Soziale Einrichtungen (sGS 381.31) und der engen Zusammenarbeit mit den Ostschweizer Kantonen und dem Kanton Zürich konnten im Kanton St.Gallen seit Abschluss der dreijährigen NFA-Übergangsfrist per Ende des Jahres 2010 bereits wichtige Weiterentwicklungen eingeleitet werden. Nun ist es notwendig, den bis Ende des Jahres 2012 befristeten Kantonsratsbeschluss über Behinderteneinrichtungen (sGS 387.4) und das Gesetz über die Staatsbeiträge an die Invalidenhilfe

(sGS 353.7) in eine Gesetzesgrundlage zu integrieren. Dabei geht es vor allem um eine Bestätigung der Instrumente, die sich für die kantonalen Aufgaben bewährt haben. Daneben muss es für den Kanton weiterhin Ziel bleiben, die Durchlässigkeit der Wohn- und Tagesstrukturangebote zu erhöhen und ambulante Angebote zu fördern, die auf die spezifische Situation von Menschen mit Behinderung zugeschnitten sind. Auch die besonderen Anforderungen hinsichtlich Mobilität sind dabei zu berücksichtigen (vgl. Postulatsauftrag 43.07.36 «Tarifanpassung Behindertenfahrdienste»).

Behinderung ist vielgestaltig. Das Angebot und die Akteurinnen und Akteure sind dementsprechend vielfältig und dynamisch. Auch der Bund wird die Aufgabenfelder des Kantons weiterhin wesentlich mitprägen (z.B. 6. IV-Revision). Zudem bestehen namhafte interkantonale Nutzungsverflechtungen und entsprechender Abstimmungsbedarf. Da sich der Kanton mit dieser Vorlage zum Ziel setzt, auch die Durchlässigkeit zwischen öffentlichen Grundleistungen und spezialisierten Angeboten zu fördern, sind Instrumente der Zusammenarbeit und Koordination ebenfalls zu diskutieren. Schliesslich gilt es aber auch, Menschen mit Behinderung nicht nur als Empfängerinnen und Empfänger staatlicher Leistungen und Fürsorge darzustellen, sondern auch Massnahmen für die Hilfe zur Selbsthilfe vorzusehen. Gleichstellung kann dabei aber nicht auf einen Zeitpunkt hin angeordnet und umgesetzt werden, sondern ist als Prozess zu verstehen. Mit einem neuen, umfassenderen Gesetz über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung wird die notwendige Basis gelegt, um die in der Vorlage festgehaltenen Grundsätze im Sinn eines fortwährenden Prozesses umzusetzen.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf zu einem Gesetz über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung.

1 Ausgangslage und Anlass der Neuregelung

Die Frage nach der Verankerung und konkreten Ausgestaltung der Politik für Menschen mit Behinderung hat in den vergangenen Jahren Bund und Kantone in gleichem Mass beschäftigt. Insbesondere die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), die im Jahr 2008 in Vollzug trat, hat die Fragestellung für den Kanton zentral gemacht. Seither trägt er allein die Verantwortung für spezialisierte Angebote für Menschen mit Behinderung in den Bereichen Wohnen, Schule, Arbeit und Beschäftigung. Im Wissen um diese Neuerungen und aufgrund der damals vom Bund vorgesehenen dreijährigen NFA-Übergangsfrist war klar, dass der Kanton vorerst Erfahrungen sammelt, anschliessend eine Standortbestimmung vornimmt und nach Ablauf der Übergangsfrist die kantonale Politik für Menschen mit Behinderung auf eine bereinigte Grundlage stellt.

Folglich existiert im Kanton heute noch kein entsprechendes Spezialgesetz. Die aktuellen Rahmenbedingungen sind in verschiedenen Erlassen geregelt, die teilweise bereits mehrfach angepasst wurden. Exemplarisch zeigen sich die historisch gewachsenen Bedingungen am Gesetz über die Staatsbeiträge an die Invalidenhilfe (sGS 353.7; abgekürzt InvHG), das die Finanzierung von spezialisierten Angeboten für erwachsene Menschen mit Behinderung regelt: Es ist im Jahr 1971 in Vollzug getreten, als der Bund die Hauptverantwortung trug und der Kanton lediglich ergänzend mitfinanzierte. Das InvHG wurde letztmals mit dem Gesetz über die Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (sGS 813.6; nachfolgend NFA-Mantelerlass) ergänzt, damit die Gewährleistung der bisherigen Bundesleistungen durch den Kanton während der dreijährigen NFA-Übergangsfrist möglich war. Dazu wurden aber lediglich Verweise auf das vor NFA gültige Bundesrecht aufgenommen, so dass die kantonalen Bestimmungen aktuell nur unter Hinzunahme der ehemaligen Regelungen

des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (SR 831.20; abgekürzt IVG) vollständig sind. Zudem sind Betriebsbewilligung und Aufsicht über spezialisierte Angebote für Menschen mit Behinderung nicht im InvHG, sondern aktuell in einem bis Ende des Jahres 2012 befristeten Kantonsratsbeschluss über Behinderteneinrichtungen (sGS 387.4; abgekürzt KRB Beh/E) geregelt.

Es kann allerdings festgestellt werden, dass die Vielgestaltigkeit der Grundlagen keine Besonderheit des Kantons St.Gallen ist. Auch national und interkantonal existieren etliche Grundlagen und Erlasse, was Gesetzesvorhaben auf kantonaler Ebene komplex gestaltet (siehe auch Tabelle im Anhang). Zu erwähnen sind hierbei vor allem das Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (SR 151.3; abgekürzt BehiG) und das Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (SR 831.26; abgekürzt IFEG), das mit der NFA in Kraft trat. Die Vielgestaltigkeit der Grundlagen zeigt durchaus Positives: Die Vielschichtigkeit von Behinderung bedarf auch vielgestaltige Handlungsansätze des Staates. Es gibt keine und bedarf keiner einfachen Rezepte. Zudem spiegelt die Vielzahl der staatlichen Aktivitäten zu Gunsten von Menschen mit Behinderung die gesellschaftliche und politische Bedeutung des Themas und den stabilen und breiten Konsens darüber, dass der Staat in diesem Bereich vielfältige Aufgaben wahrnimmt. Auch deshalb wurde mit dieser Vorlage eine umfassende Situationsanalyse vorgenommen, was schon beim KRB Beh/E in Aussicht genommen wurde.

Zusammenfassend veranlassen folgende Aspekte eine Neuregelung im Kanton St.Gallen:

Bereinigung der Grundlagen nach Ablauf der NFA-Übergangsfrist

Die Grundlagen für spezialisierte Angebote für Menschen mit Behinderung müssen nach Ablauf der NFA-Übergangsfrist in den Bereichen Wohnen, Schule, Arbeit und Beschäftigung überprüft werden. Vordringlich ist, den befristeten KRB Beh/E und das InvHG in eine Gesetzesgrundlage zu integrieren, die ab dem Jahr 2013 angewendet werden kann. Dabei geht es vor allem um eine Bestätigung der Instrumente, die sich für die kantonalen Aufgaben bewährt haben. Zudem sind die bereits eingeleiteten Entwicklungen und Neuerungen (z.B. bei der Finanzierung) auf eine bereinigte gesetzliche Basis zu stellen. Die in Folge der NFA notwendigen Anpassungen im Volksschulbereich sind Gegenstand einer separaten Vorlage. Dies ist auch deshalb angezeigt, da die Aufträge des Kantons hinsichtlich Volksschule einerseits und Betreuung und Beschäftigung von erwachsenen Menschen mit Behinderung andererseits nicht direkt vergleichbar sind.

Abstimmung auf nationale und interkantonale Entwicklungen

Zusätzlich ist die Gelegenheit zu nutzen, die kantonalen Grundlagen auf interkantonale Entwicklungen, auf das neuere Bundesrecht (BehiG und IFEG) und auf neue Vorhaben des Bundes (Ratifizierung der UN-Behindertenkonvention) abzustimmen. Der Zusammenarbeit und Koordination ist dabei besondere Aufmerksamkeit zu schenken und die Resultate der interkantonalen Zusammenarbeit insbesondere in der Ostschweiz zu berücksichtigen. Zudem können wichtige Lebensbereiche und Rechte von Menschen mit Behinderung dahingehend überprüft werden, ob diese bereits ausreichend in kantonalen Spezialgesetzen verankert sind.

Bearbeitung spezifischer Fragestellungen

Der Kantonsrat hat mit dem Kantonsratsbeschluss über Massnahmen zur Bereinigung des strukturellen Defizits des Staatshaushalts vom 15./16. Februar 2011 (ABI 2011, 630) der Regierung den Auftrag erteilt, ihm eine Gesetzesvorlage zu unterbreiten, damit die in der entsprechenden Botschaft der Regierung vom 4. Januar 2011 (33.11.04/33.11.09) erwähnte Massnahme 15 «Reduktion Beitragssatz für Baubeiträge an Behinderteneinrichtungen» umgesetzt werden kann. Dieser Auftrag wird mit dieser Vorlage erfüllt. Des Weiteren sind im Kanton zwei spezifische Fragestellungen hängig, die wichtige Themen für die kantonale Politik für Menschen mit Behinderung darstellen:

- Postulatsauftrag vom 26. September 2007 (ABI 2007, 2867): «Tarifanpassung Behindertenfahrdienste» (43.07.36);
- Postulatsauftrag vom 26. September 2005 (ABI 2005, 2023) «Heilpädagogische und psychiatrische Krisenintervention für Menschen mit einer geistigen Behinderung» (43.05.08).

Dabei ist vorgesehen, dass das Anliegen des Postulats «Heilpädagogische und psychiatrische Krisenintervention für Menschen mit einer geistigen Behinderung» im Rahmen dieser Vorlage beantwortet wird, denn die Durchlässigkeit und Koordination von öffentlichen Grundleistungen und spezialisierten Angeboten für Menschen mit Behinderung ist zentraler Grundsatz der künftigen St.Galler Politik für Menschen mit Behinderung. Bezüglich Behindertenfahrdienste soll die Analyse der tariflichen Situation in einer separaten Berichterstattung dargelegt werden. Hingegen kann die Verbesserung der rechtlichen Verankerung mit dieser Vorlage erfolgen.

2 Grundlagen

2.1 Definition Behinderung

Behinderung hat viele Facetten und die Vielschichtigkeit ihrer Realität spiegelt sich auch in ihrer Definition. Das Verständnis von Behinderung und der gesellschaftliche Umgang damit haben sich in den letzten Jahrzehnten stark verändert. Dies hängt nicht zuletzt auch mit dem veränderten Verständnis von Krankheit und Gesundheit zusammen.

Das **medizinische Modell** oder auch individuelles Modell genannt, versteht Behinderung als individuelles Problem, das direkt von einer Krankheit, einem Trauma oder einem anderen Gesundheitsproblem verursacht wird und auf das Individuum angepasste Massnahmen (Pflege und technische Hilfsmittel) erfordert, um die geschädigten biologischen Funktionen der betroffenen Person wiederherzustellen oder zu kompensieren. Dieses Modell war noch vor einigen Jahrzehnten das vorherrschende Definitionsmodell, weshalb Behinderung vordringlich als Abweichung von der Norm eines gesunden und leistungsfähigen Menschen galt.

Das **soziale Modell** betrachtet Behinderung hingegen als Problem des sozialen Umfelds, in welchem die Person lebt. Die Behinderung verweist auf Beeinträchtigungen, die Menschen mit Behinderung auferlegt sind, wie beispielsweise unzugängliche öffentliche Gebäude oder Verkehrsmittel, integrationshemmende Bildung, Diskriminierung in der Arbeitswelt. Nach diesem Modell liegt es an der Gesellschaft, sich so zu entwickeln, dass Menschen mit einem Gesundheitsproblem nicht mehr behindert werden bzw. mit den gleichen Rechten und Möglichkeiten wie diejenigen ohne Gesundheitsproblem. Nach diesem Modell sind gesellschaftliche Bedingungen zu schaffen, die es Menschen mit Behinderung ermöglichen, auf ihre Art den normalen Aktivitäten des Alltagslebens nachzugehen (z.B. aktive Beteiligung in einem Verein, Schulbesuch, Erwerbstätigkeit). Die Chancengleichheit steht also im Zentrum. Es stützt sich auf den Grundsatz der Menschenrechte ab und hat sich daher sehr stark verbreitet.

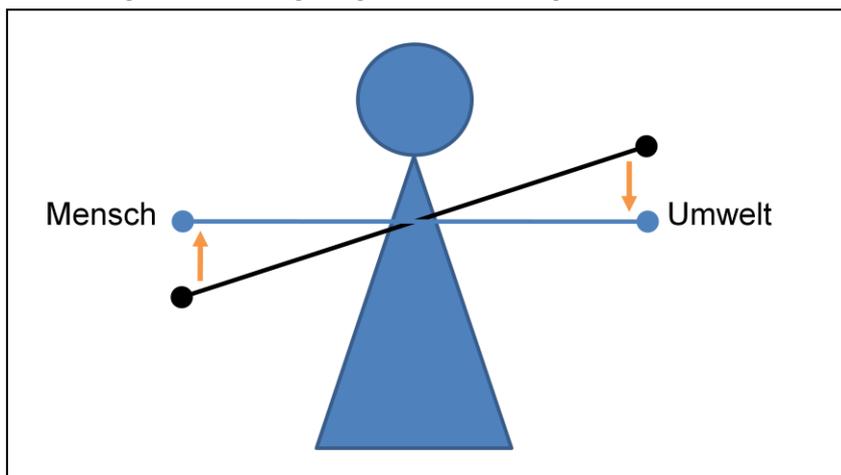
Im Jahr 1980 entwickelte und im Jahr 1999 erweiterte die Weltgesundheitsorganisation WHO ein Schema für die Klassifizierung von Behinderung (Internationale Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit) und führte darin die genannten Modelle zusammen. Sie bezeichnet diese als ungünstige Wechselwirkung zwischen einer Person (mit ihrer Lebenssituation, ihrer Persönlichkeit usw.), ihren Körperfunktionen (physisch, geistig, sinnlich) und ihrem Umfeld (kulturell, institutionell, infrastrukturell usw.). Diese ungünstige Wechselwirkung zeigt sich auf verschiedenen Ebenen:

- Schädigung des Körpers: Beeinträchtigung einer Körperfunktion oder -struktur im Sinn einer wesentlichen Abweichung oder eines Verlustes;
- Beeinträchtigung der Aktivität: Einschränkungen der Aktivitäten und des selbst bestimmten, autonomen Handelns;

- Beeinträchtigung der Partizipation: Probleme, die ein Mensch bei der Teilhabe in verschiedenen Lebensbereichen erlebt. Mass der Teilhabe an öffentlichen, gesellschaftlichen, kulturellen Aufgaben, Angelegenheiten und Errungenschaften.

Dieses neue Klassifikationssystem ist nicht auf die Ursachen, sondern auf die Folgen von Gesundheitsstörungen ausgerichtet. Nicht zuletzt auch aufgrund dieses Paradigmenwechsels werden Menschen mit Behinderung nicht mehr nur als passive Adressaten (Objekte) der Fürsorge und Pflege, sondern besonders auch als Akteurinnen und Akteure (Subjekte) der eigenen Lebensgestaltung und Lebensbewältigung gesehen.

Behinderung als Resultat ungünstiger Ausbalancierung zwischen Mensch und Umwelt



Die aktuelle Vorlage orientiert sich in der Folge an zwei unterschiedlichen Definitionen von Behinderung:

Behinderung im umfassenden Sinn: Die Gesamtausrichtung in der Gestaltung der Politik für Menschen mit Behinderung im weiteren Sinn orientiert sich am Behinderungsbegriff des BehiG. Das BehiG bezeichnet als behindert eine Person, der es eine voraussichtlich dauernde körperliche, geistige oder psychische Beeinträchtigung erschwert oder verunmöglicht, alltägliche Verrichtungen vorzunehmen, soziale Kontakte zu pflegen, sich fortzubewegen, sich aus- und fortzubilden oder eine Erwerbstätigkeit auszuüben (Art. 2 Abs.1). Behinderung wird in dieser Definitionen¹ als ein dauerhaftes Gesundheitsproblem bezeichnet, das eine Person bei der Verrichtung von Aktivitäten einschränkt, die sie normalerweise ausführen würde. Die Definition bildet eine Synthese der heute in den westlichen Gesellschaften geläufigen Hauptmodelle des medizinischen und des sozialen Behinderungsmodells. Es ist altersunabhängig und schliesst altersbedingte Beeinträchtigungen mit ein.

Behinderung im engeren Sinn (Invalidität): Für spezialisierte Angebote insbesondere bei spezialisierten Tagesstrukturen und stationären Wohnangeboten hingegen gilt ein eingegrenzter Behinderungsbegriff, der vor allem die Auswirkungen der Behinderung bei der Erwerbsfähigkeit fokussiert. Dabei wird auf den Invaliditätsbegriff des IVG bzw. Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (SR 831.1; abgekürzt ATSG) abgestellt. Der Begriff Invalidität ist eine spezifische Synthese des medizinischen und sozialen Modells, denn er setzt sowohl ein dauerhaftes medizinisches Problem als auch eine Beeinträchtigung der sozialen Partizipation voraus, die hier an die Erwerbsfähigkeit gekoppelt wird. Nicht erwerbstätige Minderjährige gelten nach Art. 8 Abs. 2 ATSG als invalid, wenn die Beeinträchtigung ihrer körperlichen, geistigen oder psychischen Gesundheit voraussichtlich eine ganze oder teilweise Erwerbsunfähigkeit zur Folge haben wird.

¹ Quelle: Behinderung hat viele Gesichter, Bundesamt für Statistik, 2009.

Ergänzend kommt mit dem Modell des Hilfsbedarfs bei der IV und AHV ein ergänzendes Konstrukt zum Tragen, das soziale und medizinische Aspekte von Behinderung vereint: Wer bei alltäglichen Lebensverrichtungen wie Ankleiden, Aufstehen, Absitzen, Essen, Körperpflege usw. die Hilfe anderer Menschen benötigt, ist im Sinn der IV «hilflos» und kann eine Hilflosenentschädigung erhalten. Je nach Grad der Hilflosigkeit werden drei Schweregrade (leicht, mittel und schwer) unterschieden. Auf dieses Modell wird im Allgemeinen zurückgegriffen, wenn es darum geht, Systeme von Leistungen zu organisieren, die auf diesen Hilfsbedarf antworten sollen (z.B. Hauspflagedienst oder Freizeitangebote für Menschen im Rollstuhl). Dabei wird gewöhnlich unterschieden zwischen informeller Hilfe durch Nahestehende (Nachbarschaft, Verwandte usw.) und organisierter Hilfe durch Fachdienste (z.B. Hauspflagedienst). Das Konstrukt des Hilfsbedarfs ist dabei ein eng umrissenes und bildet vornehmlich sichtbare Behinderungen ab, wohingegen nichtsichtbare Behinderungen wenig Berücksichtigung finden (z.B. psychische Behinderung).

Entscheidend ist bei der Unterscheidung nach Behinderung im weiteren Sinn und im engeren Sinn (Invalidität), dass nicht jeder Mensch mit Behinderung als invalid zu betrachten ist. Die Pflichten des Staates sind demgemäss zu differenzieren.

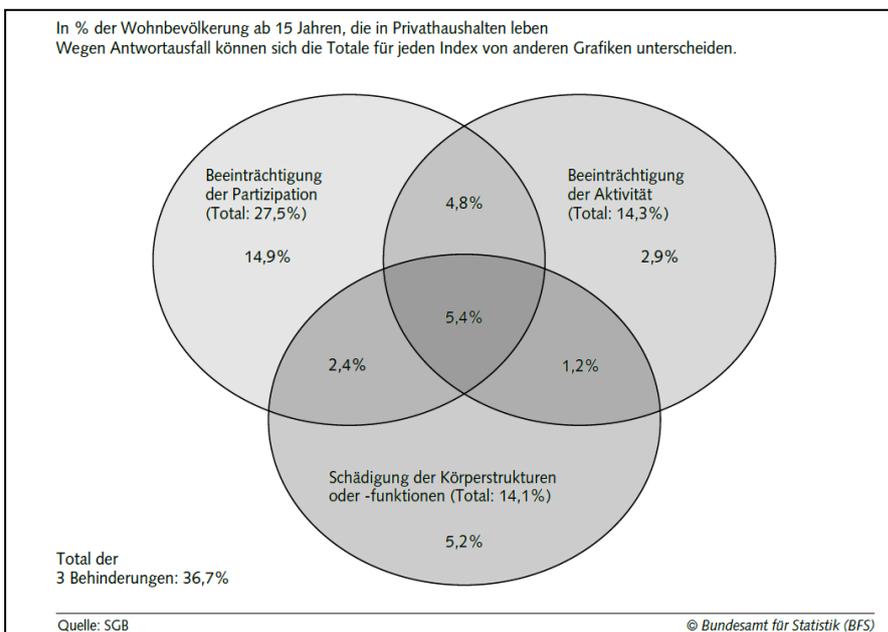
2.2 Statistische Angaben

Gemäss IV-Statistik bezogen im Jahr 2010 450'000 Personen Leistungen der IV in Form von Eingliederungsmassnahmen, Invalidenrenten oder Hilflosenentschädigungen. Im Jahr 2010 betrug in der Schweiz die Zahl der IV-Rentenbezügerinnen und -bezüger 280'000. Das entspricht 5 Prozent der versicherten Personen. Im Kanton St.Gallen lag die Quote im Jahr 2010 bei 5,5 Prozent (rund 17'000 Personen) und damit leicht über dem Schweizer Durchschnitt. Hingegen lag das Risiko, neu auf eine Rente angewiesen zu sein, im Kanton St.Gallen im Dezember 2010 mit 2,9 Promille leicht unter dem schweizerischen Durchschnitt von 3,1 Promille. Schweizweit nimmt das Risiko, invalid zu werden, im Alter bzw. mit zunehmender Erwerbsdauer zu.

In dieser Betrachtung fehlen gänzlich jene Menschen, die zwar eine Behinderung haben, aber deswegen nicht dauerhaft oder längerdauernd in ihrer Erwerbsfähigkeit eingeschränkt sind. Zudem sind in der Betrachtung von IV-Renten Menschen nicht berücksichtigt, die nicht mehr im Erwerbsalter sind. Das sind insbesondere auch jene, die erst im AHV-Alter aufgrund von Krankheit oder Altersgebrechlichkeit an Behinderungen leiden. Eine mögliche statistische Annäherung ist hierbei die Zahl der Personen, die eine IV- oder AHV-Rente beziehen, zusätzlich aufgrund ihrer Beeinträchtigung im Alltag auf Unterstützung angewiesen sind und deshalb eine Hilflosenentschädigung zur Rente erhalten (Basis: AHV- und IV-Statistik 2010): Im Jahr 2010 erhielten eine solche rund 77'000 Personen in der Schweiz, wovon annäherungsweise 60 Prozent bereits im AHV-Alter sind. Rund ein Viertel der Entschädigungen wird für leichte, rund 40 Prozent für mittlere und rund 35 Prozent für schwere Hilflosigkeit ausgerichtet. Im Kanton St.Gallen beziehen rund 4'000 Personen eine Hilflosenentschädigung.

Hauptsächlich wird Behinderung durch Krankheit verursacht (rund drei Viertel). Rund 15 Prozent der Behinderungen gehen auf Geburtsgebrechen zurück, und unfallbedingte Behinderungen liegen bei rund 10 Prozent. Werden nun das soziale und medizinische Modell von Behinderung im Sinn der WHO zu einem umfassenden Modell integriert (siehe oben), ergibt sich unter Hinzunahme des Berichts «Behinderung hat viele Gesichter» des Bundesamtes für Statistik aus dem Jahr 2009 folgendes Bild:

Anteil Personen mit einer Beeinträchtigung der Partizipation, der Aktivität oder mit einer Schädigung, an Gesamtbevölkerung 2007



Wird annäherungsweise von 6,2 Millionen Menschen, die über 15 Jahre alt sind und in der Schweiz wohnen, ausgegangen, würden in der Schweiz gemäss BFS und der weit gefassten Behinderungsdefinition der WHO über 36 Prozent der Wohnbevölkerung über 15 Jahre mit einer Behinderung in einem Privathaushalt leben (rund 2,27 Millionen; siehe Darstellung oben). Mit Blick auf die Studie des Bundes (siehe Darstellung) wird deutlich, dass das Risiko einer Partizipationsbeeinträchtigung sehr hoch ist. Zusätzlich kann gemäss Bundesstatistik der sozialmedizinischen Institutionen SOMED davon ausgegangen werden, dass gesamtschweizerisch rund 130'000 erwachsene Personen in einer sozialmedizinischen Einrichtung wohnen (davon 40'000 in Einrichtungen für Menschen mit Behinderung; vgl. SOMED-Statistik 2009).

2.3 Aktuelle rechtliche Rahmenbedingungen

Die Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) bildet die Grundlage für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung. Nach Art. 8 Abs. 2 und 4 BV ist jegliche Diskriminierung wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung verboten. Zudem halten die Sozialziele in Art. 41 auch wesentliche Grundsätze fest, die insbesondere auch für Menschen mit Behinderung von Belang sind.

In der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) sind sodann Art. 12 und 14 von Bedeutung: Art. 12 KV hält fest, dass sich der Staat in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative die soziale Sicherung der Bevölkerung, namentlich auch von Menschen mit Behinderung, zum Ziel setzt. Dadurch wird festgehalten, dass der Staat subsidiär bedürftige Bevölkerungsgruppen angemessen unterstützt und, wenn erforderlich, auch betreut. Das Ziel der sozialen Sicherung geht dabei über die Ausrichtung eines Existenzminimums hinaus (vgl. Botschaft und Verfassungsentwurf der Verfassungskommission vom 17. Dezember 1999, ABI 2000, 165 ff., 221). Der Begriff der sozialen Sicherung umfasst demnach sämtliche im Erlassentwurf vorgesehenen Bestrebungen, die wirtschaftlichen Folgen einer Behinderung zu mildern. Dies wird im vorliegenden Erlass namentlich durch die Finanzierung spezialisierter ambulanter und stationärer Leistungen angestrebt. Art. 14 KV hält fest, dass sich der Staat die soziale Integration zum Ziel setzt. Dadurch soll der Ausgrenzung bestimmter Personen und Gruppen aus der Gesellschaft entgegen gewirkt werden. Darüber hinaus verlangt dieses Ziel, dass Anstrengungen unternommen werden, um ausgegrenzten Gruppen die Möglichkeit zur Teilnahme am sozialen Leben zu ermöglichen (ABI

2000, 165 ff., 224). Soziale Integration im verfassungsrechtlichen Sinn bedeutet deshalb auch, Menschen mit Behinderung in umfassendem Sinn einzubeziehen, was dem neueren Begriff der «sozialen Inklusion» gleichkommt. Dieses Ziel findet in dieser Vorlage primär durch die Perspektive Verwirklichung, dass öffentliche Grundleistungen auch Menschen mit Behinderung offen stehen müssen. Zudem werden im vorliegenden Erlass die Koordination und Zusammenarbeit in Behindertenfragen sowie Beiträge an Organisationen, welche das selbständige Wohnen unterstützen oder Fahrdienste anbieten, verankert.

Die staatliche Tätigkeit zu Gunsten von Menschen mit Behinderung ist mit Blick auf den verfassungsrechtlichen Auftrag vielfältig. Genauso vielfältig gestaltet sich der rechtliche Rahmen, was insbesondere auch legislative Vorhaben auf der Ebene des Kantons erschwert. Aufgrund der Zahl der relevanten Erlasse, wird auf eine ausführliche Darlegung an dieser Stelle verzichtet. Allerdings sind im Anhang die wichtigsten spezialrechtlichen Grundlagen in tabellarischer Form kurz erläutert, um den Handlungsrahmen für den Kanton und die Abhängigkeiten der Erlasse sichtbar zu machen. Neben Kurzbeschrieben zum BehiG, IFEG und zur IVSE finden sich dort vor allem auch solche zu den kantonalrechtlichen Grundlagen KRB Beh/E und InvHG, die mit dieser Vorlage abgelöst werden sollen.

2.4 Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen

Das Übereinkommen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (United Nations, Treaty Series, vol. 2515, p. 3, Convention on the Rights of Persons with Disabilities [CRPD]; nachfolgend UN-Behindertenkonvention) ist ein völkerrechtlicher Vertrag, der die bereits bestehende Menschenrechtskonvention für Menschen mit Behinderungen konkretisiert. Ziel der UN-Behindertenkonvention ist, die Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen zu fördern und ihre Diskriminierung in der Gesellschaft zu unterbinden.²

Das Übereinkommen ist nach der 20. Ratifikation am 3. Mai 2008 in Kraft getreten. 153 Staaten haben die Konvention unterzeichnet, bereits 106 Staaten haben sie ratifiziert (Stand November 2011). Die Ratifizierung der neuen, umfangreichen Konvention wird in der Schweiz deshalb seit längerem erwartet. Der Bundesrat hat am Jahresende 2010 die Vernehmlassung dazu eröffnet. Trotz offener Fragen bezüglich der Auswirkungen von Art. 19 und 24 der UN-Behindertenkonvention (Bereiche Wohnen und Bildung) ist die internationale Verankerung der Konventionsgarantien zu begrüssen, da in anderen Ländern diesbezüglich mehr Handlungsbedarf als in der Schweiz besteht.

Für den Kanton St.Gallen würde sich aus heutigen Gesichtspunkten wohl kein direkter Handlungsbedarf ergeben. Allerdings wäre ein solcher ohnehin davon abhängig, ob und wo der Bund selbst gesetzgeberisch tätig würde und ob der Bund dem Anliegen des Kantons St.Gallen folgt und hinsichtlich der sehr weit gefassten Art. 19 und 24 der UN-Behindertenkonvention Vorbehalte nach Art. 46 der Konvention formuliert. Auch wenn unklar ist, ob und wann die Ratifizierung erfolgt und welche Ableitungen nachfolgend der Bund macht, erscheint es gerechtfertigt und angezeigt, sich bei dieser Vorlage an der Konvention zu orientieren. In Einklang mit der Konvention, die ohnehin die kantonale Ausrichtung der Politik für Menschen mit Behinderung stützt, wurde demnach für diesen Erlass die kantonale Gesetzgebung daraufhin überprüft, ob sie einer Anpassung bedarf. Der ermittelte Anpassungsbedarf wurde nun in dieser Vorlage berücksichtigt.

² Siehe Entwurf des Erläuternden Berichts des Bundesrates zur UN-Behindertenkonvention (Stand: 22. Dezember 2010).

3 Leitsätze der Politik für Menschen mit Behinderung im Kanton St.Gallen

3.1 Allgemeine Grundsätze

Aufgrund der rechtlichen Rahmenbedingungen und der darin zugrundeliegenden Auffassung, dass Behinderung nicht nur ein individuelles Problem, sondern auch durch gesellschaftliche Bedingungen verursacht wird, lassen sich summarisch folgende Pflichten des Kantons ableiten:

- Unterlassungspflichten (Freiheits- oder Abwehrrechte der Betroffenen z.B. Folterverbot, Recht auf Privatsphäre): Hier bestehen subjektive Ansprüche, die automatisch bestehen und auch verfassungsrechtlich verankert sind.
- Schutzpflichten (z.B. Schutz der Persönlichkeit und körperlicher Unversehrtheit): Der Kanton muss gesetzlich sicherstellen, dass er diese Garantien im Bedarfsfall auch gegenüber Privaten durchsetzen kann. Bei vorliegendem Erlass handelt es sich dabei insbesondere um die staatliche Betriebsbewilligung und Aufsicht von Privaten, die Menschen mit Behinderung betreuen.
- Gewährleistungspflichten (Förderung der Gleichstellung, Bildung, Gesundheit, Arbeit usw.): Der Kanton hat hier eine Leistungspflicht und muss selbst sicherstellen oder Dritte beauftragen, dies zu tun. Dabei geht es vornehmlich um die Schaffung rechtlicher, institutioneller und verfahrensmässiger Voraussetzungen. Für vorliegenden Spezialerlass ist dies vor allem in Zusammenhang mit dem Gewährleistungsauftrag nach IFEG von Belang.

Menschen mit Behinderung sind keine passiven Adressaten (Objekte) staatlicher Leistungen, sondern wie Menschen ohne Behinderung Subjekte, die ihr Leben gestalten und bewältigen wollen. Um diesem Grundsatz gerecht zu werden, leitet sich folgende Handlungskaskade für die Politik für Menschen mit Behinderung ab:

Handlungskaskade der St.Galler Politik für Menschen mit Behinderung



Vor diesem Hintergrund ist die Förderung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderung eine Querschnittsaufgabe aller Staatsebenen, erfolgt prinzipiell in sämtlichen Tätigkeitsfeldern und muss von einem Netz innerhalb und ausserhalb der Verwaltung, von Fachstellen, Organisationen und Einrichtungen innerhalb und ausserhalb der Behindertenhilfe wie auch von Einzelpersonen ge-

tragen und gefördert werden. Dabei geht es nicht um Sonderrechte für Menschen mit Behinderung, sondern um Bestrebungen des Staates, die Grundrechte von Menschen mit Behinderung zu wahren. Im Sinn der Bedarfsorientierung und der Gleichstellung sind die Menschen mit Behinderung selbst Ausgangspunkt der Anstrengungen. Gleichwohl steigt mit zunehmender Spezialisierung der Aufwand.

3.2 Hilfe zur Selbsthilfe

Zur eigenverantwortlichen Lebensführung ist selbstbestimmtes Handeln und Selbstbewährung erforderlich. Fremdhilfe birgt immer die Gefahr der Bevormundung. Bereits das Sozialhilfegesetz (sGS 381.1; abgekürzt SHG) hält im Grundsatz die Förderung der Selbsthilfe fest. Dass Menschen sich selbst oder gegenseitig helfen und sich in ihrer besonderen Situation stärken, ist Ziel der Selbsthilfe. Selbsthilfe ist das Prinzip, die Anforderungen der persönlichen Lebensführung aus eigener Kraft beziehungsweise gemeinsame Probleme mit gemeinsamer Anstrengung zu bearbeiten. Dieses Prinzip lässt sich einerseits im privaten und familiären Umfeld realisieren, andererseits in Selbsthilfeorganisationen. Dieser Ansatz der Hilfe zur Selbsthilfe – im Sinn von Befähigung (engl. Empowerment) – ist nicht nur im Bereich Behinderung, sondern in zahlreichen Disziplinen und Aufgabenfeldern verankert. Auch wenn der Hilfeaspekt im Selbsthilfebegriff aus Sicht des Empowerment kritisch beurteilt wird, weil auch gut gemeinte Hilfe die Stärkung von Eigenkräften behindern kann, fokussiert er vor allem auf die persönliche Autonomie und Verantwortung. Verantwortung in Verbindung mit der Achtung und Wertschätzung jedes Einzelnen und seiner Fähigkeiten. Der Ansatz ist deshalb in hohem Mass geeignet, den Grad an Selbstbestimmung im Leben von Menschen mit Behinderung zu erhöhen und es ihnen zu ermöglichen, ihre Interessen selbstverantwortlich und selbstbestimmt zu vertreten und zu gestalten. Aus diesem Grundsatz ergibt sich schliesslich auch, dass Menschen mit Behinderung die gleichen Rechte und Pflichten haben wie andere Mitglieder der Gesellschaft.

3.3 Zugänglichkeit öffentlicher Grundleistungen

Sämtliche Staatsebenen haben in ihren Aufgabenfeldern sicherzustellen, dass bei der Erbringung von Grundleistungen keine Bevölkerungsgruppen systematisch ausgeschlossen werden. Es ist demgemäss prioritär sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderung gleichberechtigten Zugang zu öffentlichen Grundleistungen erhalten bzw. die Leistungen so ausgestaltet sind, dass eine Inanspruchnahme nicht verunmöglicht ist. Spezialisierte Angebote sind eine Ergänzung dazu.

Allerdings ist klar, dass öffentliche Grundleistungen für Menschen mit Behinderung nicht immer in gleicher Art wie für Menschen ohne Behinderung erbracht werden können. Dabei ist die Frage entscheidend, ob das Grundangebot auch für Menschen mit Behinderung umgestaltet werden soll oder ob die Schaffung spezialisierter Leistungen bedürfnisgerechter und verhältnismässiger ist. Diese Abwägung ist in jedem Fall auch im Sinn der Betroffenen, da spezialisierte Angebote dem Wohl und der Förderung der Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen unter Umständen mehr dienen als deren Integration in Regelstrukturen.

Diese Abwägung ist je Themenfeld und Fragestellung auch abhängig von gesellschaftlichen Entwicklungen vorzunehmen. Einen allgemeingültigen Standard gibt es nicht. Damit Menschen mit Behinderung jedoch die Möglichkeit haben, so selbstbestimmt wie möglich als gleichberechtigte Mitglieder am gesellschaftlichen Leben in den Gemeinden, wo sie wohnen, arbeiten und ihre Freizeit verbringen, aktiv teilzunehmen, sind die örtlichen Gegebenheiten grundsätzlich unter Berücksichtigung der Verhältnismässigkeit deren Bedürfnissen anzupassen. Dienstleistungen und Infrastrukturen, welche der Allgemeinheit offenstehen, müssen auch für Menschen mit Behinderung zugänglich sein. Die erforderliche Unterstützung für eine gelingende Alltagsgestaltung soll in erster Linie von den sozialen Netzwerken (z.B. Vereine) und den Dienstleistungen vor Ort

(z.B. Gesundheitsversorgung, Verkehr) geleistet werden. Nur auf diese Weise wird real bzw. alltagspraktisch Integration und Gleichstellung verwirklicht.

Eine gelingende Politik der sozialen Integration von Menschen mit Behinderung ist demgemäss nicht allein Sache von Bund und Kanton, sondern liegt in alltagspraktischen Fragen in ergänzender Verantwortung der Gemeinden. Diese Schlussfolgerung ist nicht neu, sondern führte bereits in den letzten Jahren zu Aktivitäten in den Gemeinden des Kantons. Dies nicht zuletzt auch aufgrund der Tatsache, dass die Zahl von Menschen mit Behinderung im Alter stark zunimmt und die Gemeinden primär für alterspolitische Massnahmen zuständig sind. Als Beispiel soll hier die Stadt St.Gallen erwähnt sein, deren Konferenz für Alters- und Behindertenfragen sich aktiv mit der Themenstellung auseinandersetzt. Nach einer ersten umfassenden Analyse und Berichtserstattung im Jahr 2000 werden im Jahr 2011 erneut konkrete Massnahmen für eine behindertengerechte Stadt aufgezeigt.

3.4 Ergänzung durch bedarfsgerechte spezialisierte Angebote

Spezialisierte Beratungs- und Unterstützungsangebote für Menschen mit Behinderung helfen mit, den Verbleib in den Regelstrukturen und den Zugang zu öffentlichen Grundleistungen zu ermöglichen. Sondermassnahmen und -strukturen sind nur ergänzend und unterstützend zu den öffentlichen Grundleistungen notwendig. Organisationen, die auf die Unterstützung von Menschen mit Behinderung spezialisiert sind, sollen die Institutionen mit öffentlichem Leistungsangebot unterstützen, damit diese befähigt sind, ihren Auftrag auch gegenüber Menschen mit Behinderung zu erbringen. Spezialisierte Angebote sind zu schaffen, jedoch erst nach einer gezielten Interessenabwägung, ob damit den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderung besser genügt werden kann. Eine Bedarfssicht ist deshalb unerlässlich, um zu klären, welche Angebote geschaffen werden müssen, damit der Staat seiner Gewährleistungspflicht nachkommt. Basis für die Erhebung des Bedarfs sind die formulierten oder beobachteten Bedürfnisse der Betroffenen.

Bereits in der Botschaft der Regierung vom 30. Mai 2006 zum Nachtrag zum KRB Beh/E (23.06.01; ABI 2006, 1617 ff.) ist aufgezeigt, dass eine Gesamtbetrachtung und -steuerung mittels systematischer Bedarfsermittlung und Angebotsplanung notwendig ist, die sowohl die Angebote im ambulanten als auch im stationären Bereich, aber auch die öffentlichen Grundleistungen einschliesst. Dazu fehlten bis anhin die nötigen Grundlagen. Der vorliegende Erlass bietet die Gelegenheit, den bisher einseitigen Blick auf den stationären Bereich zu erweitern. Dies sowohl bezüglich der Forderung nach Erhöhung der Autonomie und des selbstbestimmten Lebens betroffener Menschen mit Behinderung als auch zur Förderung kostengünstigerer Angebote.

Der Grundsatz, dass bedarfsgerechte spezialisierte Angebote öffentliche Grundleistungen ergänzen, gilt selbstredend nicht nur für Erwachsene, sondern auch für Kinder und Jugendliche.

3.5 Ambulant vor stationär

Beim Grundsatz «ambulant vor stationär» geht es nicht um ein «Entweder-oder», sondern um ein «Sowohl-als auch». Ambulante und stationäre Angebote bilden ein Kontinuum. Dazwischen gibt es viele wichtige Zwischenformen. Es geht um die Förderung der Vielfalt von Hilfsangeboten mit Qualität, die den Leistungsnutzenden echte Wahlmöglichkeiten zwischen Diensten und Einrichtungen eröffnen.

Gerade im Bereich des Wohnens besteht in vielen Kantonen und nicht nur im Tätigkeitsbereich Behinderung, sondern auch Alter und Pflegebedürftigkeit Klärungsbedarf. Mit der Förderung ambulanter Angebote im Bereich des individuellen (begleiteten) Wohnens in einer eigenen Wohnung oder in kleinen Wohngemeinschaften, in der die Betreuung durch Fachpersonal nur sporadisch (in der Regel weniger als vier Stunden je Woche) erfolgt, können die Aufwendungen für den sta-

tionären Bereich gesenkt sowie soziale Integration und Selbständigkeit gefördert werden. Im Sinn einer ganzheitlichen Perspektive muss das Ziel eine bedürfnis- und bedarfsgerechte Betreuungskette von stationären, teilstationären und ambulanten Angeboten sein. Dazu müssen die Anbieterinnen und Anbieter ambulanter Leistungen stärker als bisher in die Angebotsplanung einbezogen werden. Im Weiteren sollen mit dem angepassten Finanzierungssystem für stationäre Wohnangebote Anreize geschaffen werden, nur die wirklich notwendigen Betreuungsleistungen zu erbringen. Auf jeden Fall ist der heutige Fehlanreiz zu beheben, aufgrund dessen es in der Regel immer noch einfacher ist, einen wesentlich teureren Aufenthalt in einem Wohnheim über IV-Renten und Ergänzungsleistungen sowie kantonale Betriebsbeiträge zu finanzieren, als einen Aufenthalt in einer eigenen Wohnung mit entsprechenden Assistenzleistungen. Bis heute entscheiden häufig die einfachere Finanzierungsmöglichkeit und nicht die Möglichkeiten und Bedürfnisse der Menschen mit Behinderung über das Unterstützungsangebot.

Der Kanton unterstreicht in seinen Ansätzen zur Steuerung des Angebots an Tagesstrukturen und stationären Wohnangeboten für Menschen mit Behinderung ausdrücklich den Vorrang ambulanter Hilfen gegenüber stationären Hilfen. Daraus erwächst jedoch nicht nur eine Pflicht für Bund und Kanton, spezialisierte ambulante Leistungen zu schaffen. Vielmehr ist auch zu prüfen, wo öffentliche Grundleistungen noch nicht oder nicht ausreichend für Menschen mit Behinderung offenstehen. Aus dieser Entwicklungsnotwendigkeit erwächst auch den Gemeinden eine Verpflichtung, die mit der betreuenden Sozialhilfe und der Hilfe und Pflege zu Hause für die lokalen Lebensverhältnisse zuständig sind, ebenfalls auf eine Weiterentwicklung ambulanter Hilfen hinzuwirken. Der Kanton kann in Ergänzung zu den Leistungen der Gemeinden oder des Bundes bei nachgewiesenem Bedarf Beiträge an spezialisierte Organisationen ausrichten.

Weiter ist zu beachten, dass ein Teil der Menschen mit Behinderung zu Hause lebt und von Angehörigen betreut und gepflegt wird. Diese sind in ihrem Alltag sehr gefordert. Entlastungsmöglichkeiten für betreuende und pflegende Angehörige insbesondere durch Organisationen der Hilfe und Pflege zu Hause tragen dazu bei, stationäre Aufenthalte zu reduzieren und sind daher zu unterstützen.

3.6 Private Initiative bei spezialisierten Angeboten

Während öffentliche Grundleistungen mehrheitlich von staatlichen Stellen selbst bereitgestellt werden, ist bei der Hilfe zur Selbsthilfe und bei spezialisierten Angeboten für erwachsene Menschen mit Behinderung die Initiative Privater zentral. Das Miteinander von privater Initiative und Staat ist im Kanton im Bereich Behinderung längst erprobt und erfolgreich. Das grosse Engagement von privater Seite hat zu einer breiten Betreuungskette sowohl im ambulanten als auch im Bereich der Tagesstrukturen und stationären Wohnangebote für Menschen mit Behinderung geführt. Die finanziellen Beiträge des Staates trugen wesentlich dazu bei, dass das Angebot gesichert und den Bedürfnissen entsprechend weiterentwickelt werden konnte. Auf die Bedeutung guter Beziehungen zwischen den Leistungserbringern, Verbänden und der öffentlichen Hand wurde dabei stets hingewiesen.

Der Kanton setzt deshalb auch weiterhin auf die private Initiative für die Bereitstellung eines qualitativ hochwertigen, bedarfsgerechten Leistungsangebots. Die Zusammenarbeit mit den spezialisierten Organisationen und Einrichtungen, die überwiegend von privaten Trägerschaften geführt werden, ist von zentraler Bedeutung für die Umsetzung und Entwicklung der kantonalen Politik für Menschen mit Behinderung. Jedoch hat der Kanton mit der NFA eine umfassendere Verantwortung übernommen. Damit muss auch das Verhältnis zu den privaten Trägerschaften darauf ausgerichtet werden.

Die neuen Rollen von Kanton und privaten Trägerschaften orientieren sich dabei an den folgenden Grundsätzen: Der Kanton gewährleistet gemäss Art. 2 IFEG, dass Menschen mit Behinde-

rung, die Wohnsitz in seinem Gebiet haben, ein Angebot zur Verfügung steht, das ihren Bedürfnissen in angemessener Weise entspricht. Diese Verpflichtung erfüllt der Kanton durch Leistungsvereinbarungen, die er weiterhin mit privaten gemeinnützigen Einrichtungen abschliesst, welche die Voraussetzungen hinsichtlich Wirtschaftlichkeit und Qualität erfüllen. Die Einrichtungen erbringen auf Basis der Vereinbarung Leistungen, zu denen der Kanton zwar verpflichtet ist, die er jedoch in der Regel nicht selber erbringt. Die Einrichtungen werden deshalb als Mitwirkende in der kantonalen Politik für Menschen mit Behinderung verstanden und erfüllen im Rahmen der vereinbarten Leistungen eine öffentliche Aufgabe.

3.7 Koordination und Zusammenarbeit

Behinderung ist vielgestaltig, weshalb Integration und Gleichstellung von Menschen mit Behinderung alle Staatsebenen betrifft und in erster Linie verwirklicht werden kann, wenn Integration auch Aufgabe der bestehenden Strukturen wie z.B. Schulen, Berufsbildungsinstitutionen, Spitälern oder Beratungsstellen ist. Der Abstimmung verschiedener Massnahmen und Leistungen kommt deshalb eine hohe Bedeutung zu. Dabei ist nicht nur die regionale Kooperation von Belang. Bei der Bereitstellung spezialisierter Angebote ist vor allem die interkantonale Zusammenarbeit eine Kernaufgabe. Zudem ist der Einbezug der Menschen mit Behinderung in geeigneter Weise sicherzustellen.

Mit Blick auf die Revisionen des IVG, aber auch anderer Sozialversicherungszweige in hoher Kadenz und mit ungewissen Folgen für die unteren Staatsebenen ist künftig auch verstärkt die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen zu diskutieren. Trotz Verbesserungen in der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen mit der NFA bleiben Veränderungen auf Bundesebene kaum ohne Folgen für den Kanton. Diese können durchaus positiv sein (z.B. Integration in den ersten Arbeitsmarkt durch die IV oder Assistenzbeiträge für erwachsene Menschen mit IV-Rente, die zu Hause leben). Sie können jedoch auch unerwünschte Auswirkungen für Kanton und Gemeinden haben (z.B. IV-Rentenrevisionen, die Folgen bei den Ergänzungsleistungen und der Sozialhilfe haben).

3.8 Zusammenfassung

Der Kanton St.Gallen unterstützt eine enge interkantonale Zusammenarbeit bei der Angebotsentwicklung und bei der Umsetzung des IFEG, insbesondere mit den anderen Ostschweizer Kantonen und mit dem Kanton Zürich. Die Ostschweizer Kantone haben schon vor Inkrafttreten der NFA aufgrund der hohen interkantonalen Nutzungsverflechtung gemeinsame Leitsätze für die Steuerung der Angebote und Leistungen im Bereich Behinderung erarbeitet und am 16. Mai 2008 in aktualisierter Fassung bestätigt (vgl. Rahmenkonzept der SODK Ost nach Art. 10 IFEG). Diese Leitsätze sind weit gefasst und deshalb für weitere Akteurinnen und Akteure von Belang. Sie sollen Kanton und Gemeinden und ganz allgemein Behörden und Fachstellen sowie Einrichtungen und Organisationen als Orientierungs- und Richtgrösse für die Entwicklung und Gestaltung der Angebote im Kanton St.Gallen dienen.

Leitsatz 1:

Menschen mit Behinderung haben die gleichen Rechte und Pflichten³ wie andere Mitglieder der Gesellschaft.

Leitsatz 2:

Die Fähigkeiten, Möglichkeiten und Bedürfnisse von Menschen mit Behinderung gelten als Ausgangspunkt für die Gestaltung und die Entwicklung der einzelnen Angebote, insbesondere bezüglich Wohnen, Bildung, Arbeit, Beschäftigung, Freizeit, Mobilität und Kommunikation.

³ Selbstverständlich existieren Pflichten, die für Menschen mit Behinderung nicht gelten, z.B. Militärpflicht.

Leitsatz 3:

Menschen mit Behinderung steht ein angemessenes Betreuungsangebot zur Verfügung.

Leitsatz 4:

Die erforderliche Betreuung erfolgt, wenn möglich, durch ambulante Angebote. Stationäre Angebote kommen dann zum Tragen, wenn mit ambulanten Hilfeleistungen eine angemessene Betreuung nicht mehr erfolgen kann. Ambulante und stationäre Angebote ergänzen sich und gewähren grösstmögliche Durchlässigkeit.

Leitsatz 5:

Einrichtungen, Organisationen, Verwaltungsstellen, Menschen mit Behinderung und ihre Bezugspersonen arbeiten zusammen.

Leitsatz 6:

Qualität und Wirtschaftlichkeit werden als massgebende Kriterien bei der Gestaltung der Angebote berücksichtigt.

Die Leitsätze wurden zwar in Zusammenhang mit dem IFEG-Auftrag erarbeitet, sind allerdings von allgemeiner Bedeutung und nicht nur im Kontext des IFEG zu verstehen und anzuwenden. Vielmehr leiten sich daraus für Kanton und Gemeinden generell nachfolgende Handlungsziele für die Bereitstellung öffentlicher Grundleistungen und spezialisierter Angebote für Menschen mit Behinderung ab.

Handlungsziele für eine St.Galler Politik für Menschen mit Behinderung:

- Kanton und Gemeinden fördern die Hilfe zur Selbsthilfe und stellen sicher, dass öffentliche Grundleistungen auch Menschen mit Behinderung zugänglich sind.
- Kanton und Gemeinden berücksichtigen die Leitsätze in der Planung und quantitativen und qualitativen Ausgestaltung öffentlicher Grundleistungen und spezialisierter Angebote. Betroffene werden in geeigneter Weise in die Angebotsentwicklung mit einbezogen.
- Kanton und Gemeinden pflegen die Zusammenarbeit mit Bund, anderen Kantonen, privaten Organisationen und Einrichtungen. Anbieterinnen und Anbieter öffentlicher und spezialisierter Grundleistungen stimmen ihr Angebot aufeinander ab.

4 Analyse der Zugänglichkeit öffentlicher Grundleistungen

Die rechtlichen Grundlagen für die Förderung und den Schutz von Menschen mit Behinderung sind in verschiedenen kantonalen Einzelerlassen zu finden. Verfassungsrechtlich ist der Kanton an das Diskriminierungsverbot nach Art. 8 Abs. 2 BV gebunden. Zudem bestehen nach BV und KV Leistungsverpflichtungen in dem Sinn, dass öffentliche Grundleistungen auch Menschen mit Behinderung offen stehen. Die kantonale Gesetzgebung hält indessen nur vereinzelt die besondere Situation von Menschen mit Behinderung und entsprechende Massnahmen fest. Die vorliegende Gesetzesvorlage bietet Anlass dazu, die bestehenden rechtlichen Grundlagen zu prüfen und dort anzupassen, wo offensichtliche gesetzgeberische Lücken in Spezialerlassen bestehen.

Die Zugänglichkeit öffentlicher Grundleistungen ist jedoch nicht primär ein gesetzgeberischer Akt. Vielmehr geht es häufig um die konkrete Ausgestaltung von Leistungen. Die Gewährleistung der Zugänglichkeit öffentlicher Grundleistungen für Menschen mit Behinderung ist demgemäss ein steter Prozess in vielfältigen Tätigkeitsfeldern bei diversen Akteurinnen und Akteuren und lässt sich nicht auf einen Zeitpunkt hin vollständig umsetzen. Deshalb werden nachfolgend die Tätigkeitsfelder nur grob beleuchtet.

4.1 Bürgerrechte und politische Beteiligung

Menschen mit Behinderung haben gestützt auf das verfassungsrechtliche Gleichbehandlungsgebot einen Anspruch darauf, dass ihre Bedürfnisse im Rahmen eines Einbürgerungsverfahrens besonders berücksichtigt werden. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts (vgl. BGE 135 I 49 ff.) kommt den Menschen mit Behinderung dabei bereits heute ein besonderer Schutz zu. Es erscheint daher angebracht, bei Menschen mit Behinderungen von gewissen Integrationskriterien abzusehen, wenn diese aufgrund einer Behinderung nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen erfüllt werden können. Art. 12 Abs. 2 des Gesetzes über das St.Galler Bürgerrecht (sGS 121.11) trägt diesem Anliegen bereits Rechnung, was in der Botschaft der Regierung vom 8. Dezember 2009 (22.09.12; ABI 2010, 11 ff.) wie folgt ausgeführt wurde: «Insbesondere soll einer Bewerberin oder einem Bewerber mit körperlicher oder geistiger Behinderung, altersbedingten Lernschwächen oder intellektuellen Einschränkungen die Einbürgerung ebenfalls ermöglicht werden. Wer geistig oder körperlich behindert ist und aus diesem Grund nicht sämtliche Integrationsvoraussetzungen erfüllen kann, trägt hierfür kein Verschulden und hat keine Möglichkeit, dieses Manko zu beheben. Ihm kann auch kein mangelnder Integrationswillen vorgeworfen werden.» (ABI 2010, 25)

Der Kanton hat nach Art. 6 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (SR 161.1; abgekürzt BPR) dafür zu sorgen, dass auch stimmen kann, wer wegen Invalidität oder aus einem anderen Grund dauernd unfähig ist, die für die Stimmabgabe nötigen Handlungen selbst vorzunehmen. Im kantonalen Recht fehlen Ausführungsbestimmungen dazu. Bei der brieflichen Stimmabgabe soll für schreibunfähige Stimmberechtigte neu die Möglichkeit eingeräumt werden, eine Hilfsperson ihrer Wahl in Anspruch zu nehmen, um ihre Stimme gültig abzugeben. Ferner bedarf Art. 21 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1; abgekürzt RIG) einer entsprechenden Ergänzung, damit schreibunfähige Stimmberechtigte ein Volksbegehren unterzeichnen können.

Für eine weitgehend barrierefreie Ausübung der Bürgerrechte und der politischen Beteiligung von Menschen mit Behinderung sind weitere Verbesserungen insbesondere im Bereich der Kommunikation und Information anzustreben. Beispielsweise ist die Zugänglichkeit von elektronischen Dokumenten auf den kantonalen Websites für Blinde und Sehbehinderte zu verbessern (E-Voting usw.).

4.2 Bildung

In Folge der NFA und der neuen Bildungsverfassung sind weite Teile des Bildungsbereichs auf kantonaler Ebene im Umbau. Im Kanton St.Gallen wird gemäss den vorgenannten Grundsätzen ein Sonderpädagogik-Konzept erarbeitet (vgl. Antwort der Regierung vom 28. Juni 2011 auf die Einfache Anfrage 61.11.08 «Entwicklung und Strategie im Sonderschulbereich»). Zudem ist beabsichtigt, die gesetzlichen Grundlagen zu bereinigen, das Gesetz über Kantonsbeiträge an private Sonderschulen (sGS 213.95) aufzuheben und die Sonderpädagogik integral in das Volksschulgesetz (sGS 213.1) einzufügen. Es handelt sich um ein umfassendes Vorhaben mit vielen Querbezügen. Deshalb wird es in einer gesonderten Vorlage zu beraten sein, weshalb an dieser Stelle auf weitergehende Ausführungen verzichtet werden kann.

Die Förderung der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderung ist auch im ausserschulischen Bereich ein Thema. Ebenso sind die Rahmenbedingungen für die Teilnahme an Aus- und Weiterbildung von Belang.

4.3 Gesundheitsversorgung

Der Kanton sorgt für die stationäre Versorgung im Akutspital-, Psychiatrie- und Rehabilitationsbereich. Die Zugänglichkeit dieser Angebote für Menschen mit Behinderung ist sichergestellt, da gerade deren Zweck auch darin besteht, ein Angebot für Menschen mit vorübergehenden oder auch bleibenden Beeinträchtigungen durch Krankheit oder Unfall bereitzustellen. Dabei hat die Gesund-

heitsversorgung zum Ziel, dass Erkrankungen oder Unfälle keine oder geringstmögliche dauerhafte Folgen für die Gesundheit haben. Gerade Rehabilitation und Nachsorge sind dabei von Belang. Des Weiteren kommt den Leistungserbringern eine diagnostische Rolle zu, da Invalidität die Feststellung eines Gesundheitsschadens voraussetzt (Geburtsgebrechen, Krankheit, Unfall).

4.3.1 Hilfe und Pflege zu Hause

Nach dem Gesetz über die Pflegefinanzierung (sGS 331.2) sind die Gemeinden zuständig, die Hilfe und Pflege zu Hause sicherzustellen. Dazu zählen nicht nur Pflege- und Betreuungsleistungen, sondern auch hauswirtschaftliche Unterstützung für Personen, die zu Hause leben. Auch werden Notrufleistungen, Mahlzeiten- und Fahrdienste angeboten. Diese öffentlichen Grundleistungen sind auch für Menschen mit Behinderung von zentraler Bedeutung. Hilfe und Pflege zu Hause fördern die Selbsthilfe und unterstützen und ergänzen die Bemühungen des informellen Hilfesystems (Angehörige, Nachbarn usw.).

Rund 75 Spitex-Organisationen sind im Kanton St.Gallen tätig. Daneben bieten diverse freiberufliche Pflegefachpersonen ihre Dienstleistungen in diesem Sektor an. Gemäss der Spitex-Statistik des Jahres 2009 profitieren zwar vor allem Menschen im AHV-Alter von den Spitex-Dienstleistungen. Dennoch wurden im Jahr für über 2'200 Personen unter 65 Jahren ambulante Pflegeleistungen erbracht. Das entspricht rund einem Viertel aller Klientinnen und Klienten im Jahr 2009. Hauswirtschaftliche und Betreuungsleistungen wurden im selben Mass auch für Menschen unter 65 Jahren erbracht. Damit wird klar, dass diese öffentlichen Grundleistungen auch für Menschen mit Behinderung wichtig sind, um zu Hause zu leben, solange sie es wünschen und benötigen und es für ihre Umgebung sinnvoll und zumutbar ist sowie zu tragbaren Kosten verwirklicht werden kann. Wichtig sind dabei nicht nur aufsuchende Angebote für somatische, sondern auch psychiatrische Belange.

In den letzten Jahren ist das ambulante Angebot ausgebaut worden. Dies entspricht sicherlich einer notwendigen Entwicklung. Künftig dürften neben dem quantitativen auch qualitative Fragen zu beantworten sein (z.B. Abend- und Nachtdienste, Spezialisierungen für bestimmte Zielgruppen). Dabei sind Pflegeleistungen durch die Krankenversicherung, die Invalidenversicherung und Beiträge der Gemeinden (Restfinanzierung der Pflegekosten) weitgehend gedeckt. Hingegen sind weitere Dienstleistungen hauptsächlich durch die Klientinnen und Klienten selbst zu tragen. Deshalb wird im Entwurf zu einem Gesetz über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung vorgeschlagen, ambulante Betreuungsleistungen zu Gunsten des selbständigen Wohnens von Menschen mit Behinderung zu fördern, die nicht bereits durch andere Kostenträger gedeckt sind.

4.3.2 Pflege in Betagten- und Pflegeheimen

Wie aufgezeigt, haben die Begriffe «Behinderung» und «Invalidität» nicht die gleiche Bedeutung. Invalidität gemäss IVG hört mit dem Eintritt ins AHV-Alter auf. IV-Renten werden beim Eintritt ins AHV-Alter durch die ordentliche AHV-Rente ersetzt. Folglich wird mit Erreichen des AHV-Rentenalters niemand mehr invalid im Sinn des IVG, auch wenn Beeinträchtigungen im Alter wahrscheinlicher werden. Somit gelten Personen, die erst nach Erreichen des AHV-Alters von einer Behinderung betroffen sind, nicht als Leistungsnutzende gemäss IFEG. Diese Personengruppe war auch vor Inkrafttreten der NFA nicht berechtigt, spezialisierte Leistungen für Menschen mit Behinderung zu beziehen. Vielmehr werden Betagte, die aufgrund von Krankheit, Unfall oder Alter auf institutionelle Pflege und Betreuung angewiesen sind, in Betagten- und Pflegeheimen betreut.

Nach Art. 28 SHG sorgen die politischen Gemeinden für ein bedarfsgerechtes Angebot. Mit ganz wenigen Ausnahmen sind diese Einrichtungen auf der kantonalen Pflegeheimliste (sGS 381.181) aufgeführt und demgemäss zugelassen, zu Lasten der obligatorischen Krankenpflegeversiche-

rung Pflegeleistungen zu erbringen. Soweit die Pflegekosten dadurch und durch einen nach Bundesrecht limitierten Beitrag der Pflegebedürftigen nicht gedeckt sind, stellen Kanton und Gemeinden die Restfinanzierung sicher. Zudem leistet der Kanton über die Ergänzungsleistungen (EL) einen erheblichen Beitrag an die Deckung von Pensionskosten. Für die Sicherstellung des Angebots führen die Gemeinden nach SHG Bedarfsplanungen durch (siehe dazu auch Botschaft und Entwurf der Regierung vom 29. Juni 2010 zum Gesetz über die Pflegefinanzierung, ABI 2010, 2213 ff.). Es ist unter Berücksichtigung der demographischen Entwicklung abzusehen, dass dieses Angebot weiterhin eines Ausbaus bedarf.

4.4 Teilhabe am kulturellen Leben

Gemäss Art. 69 BV sind die Kantone für den Bereich Kultur zuständig. Das Kulturförderungsgesetz (sGS 275.1) enthält keine besonderen Bestimmungen über den Zugang von Menschen mit Behinderungen zum kulturellen Angebot. Allerdings scheint sachgerecht, die Teilhabe von Menschen mit Behinderung am kulturellen Leben nicht legislativ, sondern im Vollzug des Kulturförderungsgesetzes zu berücksichtigen. Dabei sind spezifische Massnahmen denkbar, auch Private mittels Betriebsbewilligungsaufgaben zu verpflichten, beispielsweise Filmvorführungen in zugänglichen Formaten anzubieten. Massnahmen für öffentliche Museen, Theater und Konzerte liegen entweder im direkten Einflussbereich des Kantons oder können als Auflagen an Subventionsbeiträge geknüpft werden. Die Zugänglichkeit von Bauten im Allgemeinen ist Gegenstand des Baurechts (siehe unten).

Kulturförderbeiträge werden zudem mit Mitteln aus dem Lotteriefonds durch den Kantonsrat ausgerichtet. Dabei ist auch von Belang, dass Beiträge nicht nur für kulturelle, sondern auch soziale Vorhaben ausgerichtet werden können. Einige Projekte sind in den beiden Feldern Kultur und Soziales angesiedelt (z.B. Theaterprojekte mit Menschen mit Behinderung). Solche Vorhaben sind aus behindertenpolitischer Sicht wichtig und sollen auch in Zukunft mit Fördermitteln des Kantons unterstützt werden können.

4.5 Sozialberatung

Die Sozialberatung bietet Unterstützung bei der Bewältigung anspruchsvoller Lebenslagen und ist demgemäss auch für Menschen mit Behinderung ein wichtiges Angebot. Die Sozialberatung ist eine öffentliche Aufgabe, die nach SHG vorwiegend durch die Gemeinden sicherzustellen ist. Im Kanton existiert dank des Engagements von Gemeinden und Privaten ein gut ausgebautes Angebot an Beratungsleistungen.

Allen Bewohnerinnen und Bewohnern des Kantons St.Gallen soll ein Grundangebot an Sozialberatung zur Verfügung stehen. Als Leitfaden wurde vom Departement des Innern und der Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP) das Handbuch «Grundangebot der Sozialberatung im Kanton St.Gallen» erarbeitet (Version 3.0; Stand 2009). Dieses Hilfsmittel unterstützt zudem die Gemeinden dabei, ihr Beratungsangebot zu überprüfen und allfälligen Bedarf für die Ergänzung ihrer Angebote zu erkennen. Das Handbuch unterteilt das Grundangebot der Sozialberatung auf der Basis des SHG in folgende Produktgruppen:

- Gesundheit und Psychosoziales: psychosoziale Beratung, Beratung bei Partnerschafts- und Familienfragen;
- Erziehung und Bildung: Erziehungsberatung, Kinder- und Jugendberatung, Schulsozialarbeit;
- Arbeit: berufliche Integration;
- Wohnen und Obdach: Wohnraumsicherung;
- Finanzen: Budget- und Schuldenberatung, Beratung zur finanziellen Existenzsicherung.

In Art. 7 des SHG wird die Anspruchsgruppe der betreuenden Sozialhilfe mit Personen umschrieben, die eine persönliche Notlage weder durch eigene Bemühungen noch durch den Beizug Drit-

ter beheben können. Gemäss dem Grundsatz, dass öffentliche Grundleistungen vor spezialisierten Strukturen zur Anwendung kommen, muss das Grundangebot an Sozialberatung grundsätzlich auch die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderung abdecken und ihnen zugänglich sein.

4.6 Arbeit

Schutzbestimmungen zu Gunsten der Arbeitnehmenden sind auf Bundesebene im Rahmen des Arbeitsvertragsrechts sowie im Arbeitsgesetz zwar vereinzelt statuiert, doch werden private Arbeitgebende, z.B. gestützt auf das BehiG, nicht verpflichtet, gegenüber Arbeitnehmenden mit Behinderung besondere Vorkehrungen zu treffen, um behinderungsbedingte Nachteile auszugleichen. Der Schutz vor Diskriminierung in privaten Arbeitsverhältnissen dürfte insgesamt heute noch zu wenig ausgebaut sein. In Art. 17 BehiG wird lediglich festgehalten, dass der Bundesrat zeitlich befristete Pilotversuche durchführen oder unterstützen kann, um Anreizsysteme für die Beschäftigung von Menschen mit Behinderung zu erproben.

Es ist aktuell ungewiss, ob der Trend bezüglich zunehmender Ausgliederung aus dem ersten Arbeitsmarkt und Belastung der IV nachhaltig gebrochen ist. Durch die strukturellen Veränderungen in der Wirtschaft und des Arbeitsmarkts wurden in der Vergangenheit zunehmend höhere und insbesondere andere Anforderungen an die Arbeitnehmenden gestellt. Den heutigen Anforderungen genügen nicht mehr alle Menschen bzw. es besteht vergleichsweise immer noch wenig Bereitschaft und Möglichkeit, Menschen mit eingeschränkter Leistungsfähigkeit im ersten Arbeitsmarkt zu beschäftigen.

Mit der 4. und 5. IV-Revision wurden Eingliederungsmassnahmen zur Integration von Menschen mit Behinderung verstärkt. Im Jahr 2012 steht die Umsetzung des ersten Teils der 6. IV-Revision an. Der Plan des Bundes ist ehrgeizig und wird wohl auch finanzielle Folgen für die unteren Staatsebenen haben: In den nächsten Jahren sollen rund 17'000 IV-Rentnerinnen und -Rentner zusätzlich in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden. Dafür benötigen die kantonalen IV-Stellen von den Arbeitgebenden einerseits die Bereitschaft, Trainingsplätze für die berufliche Integration bereit zu stellen und andererseits genügend dauerhafte Arbeitsstellen, um Menschen mit Behinderung in den ersten Arbeitsmarkt integrieren zu können. Dies liegt auch im Interesse der Menschen mit Behinderung. Wo dies aber nicht gelingt, ist von einer Beanspruchung der Sozialhilfe und anderer kantonalen und kommunalen Leistungen auszugehen. Aus Sicht des Kantons bleibt vor diesem Hintergrund festzuhalten, dass die Verbesserung der Arbeitssituation von Menschen mit Behinderung weniger eine kantonale Fragestellung ist. Vielmehr prägen Bund und Wirtschaft diese stark. Damit die Zahl an Arbeitsplätzen für Menschen mit Behinderung merklich erhöht werden kann, müsste auch die Rolle der Arbeitgebenden diskutiert werden. Anreizsysteme für Arbeitgebende wurden durch den Bund bereits eingeführt.

Im Bereich der öffentlichen Grundleistungen stehen für den kantonalen Gesetzgeber die wirksame Koordination und Ausgestaltung sowie der gleichberechtigte Zugang für Menschen mit Behinderung zu allgemeinen fachlichen und beruflichen Beratungsprogrammen, Stellenvermittlungen sowie Berufsausbildung und Weiterbildung im Zentrum. Die berufliche Wiedereingliederung von Menschen mit einer Behinderung muss dabei verstärkt auch durch die Interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ) gefördert werden. Schnittstellenprobleme sollen dadurch rascher gelöst und die Synergien durch die Arbeit verschiedener Versicherungen für die Arbeitsintegration besser genutzt werden.

Auch als Arbeitgeber kann sich der Kanton zu Gunsten von Menschen mit Behinderung engagieren. Im Kanton St.Gallen sind weder im bisherigen Personalrecht (Staatsverwaltungsgesetz; sGS 140.1; abgekürzt StVG und Verordnung über den Staatsdienst; sGS 143.20), noch im neuen Personalgesetz (sGS 143.1) besondere Bestimmungen für Menschen mit Behinderung vorgesehen. Dennoch umfasst das neue Personalgesetz generelle Bestimmungen, die auch für Kantonsange-

stellte mit Behinderung von Belang sind. Insbesondere nimmt der Kanton als Arbeitgeber Rücksicht auf deren Gesundheit und sorgt dafür, dass Mitarbeitende nicht Opfer von Diskriminierungen werden. Dies ist ausreichend, da die Fragestellung weniger personalrechtlicher als vielmehr personalpolitischer Natur ist. Bereits ab dem Jahr 2003 wurde mit dem Leitbild zur Personalpolitik das Ziel formuliert, zusätzliche Arbeitsplätze für Menschen mit Behinderung beim Kanton zu schaffen. Dazu wurden Massnahmen ergriffen wie das innerbetriebliche Case-Management und das Sozialprogramm mit einem entsprechenden Sozialkredit. Damit übernimmt der Kanton auch eine Vorbildfunktion für die Schaffung von Arbeitsplätzen für Menschen mit Behinderung durch private Arbeitgebende. Diese Bestrebungen werden auch mit den neuen personalrechtlichen Grundlagen fortgeführt.

4.7 Mobilität und Bau

Im Bereich des behindertengerechten Bauens und des Verkehrs ist das BehiG für die Kantone wegweisend. Im Baubereich beschränkt sich das BehiG im Wesentlichen darauf, unter dem Gesichtspunkt der Beseitigung architektonischer Hindernisse in den Gebäuden, grundsätzliche Regeln und Rahmenbestimmungen aufzustellen, die nachgelagert kantonalrechtlicher Vollstreckungsbestimmungen bedürfen, um im konkreten Fall anwendbar zu sein (vgl. BGE 132 I 82 f.). Die Bestimmungen in Art. 55, 55bis und 55ter des Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt BauG) genügen den Anforderungen nach BehiG nur zum Teil. Im Rahmen der laufenden Totalrevision des BauG wird derzeit der verbleibende Regelungsbedarf ermittelt. Dabei ist vorgesehen, soweit notwendig, Einführungsbestimmungen zum BehiG zu erlassen. Handlungsbedarf besteht aber auch im Rahmen der konkreten Umsetzung; so gibt es z.B. nur ein ungenügendes Angebot an rollstuhlgängigen und finanziell erschwinglichen Wohnungen für Menschen mit Behinderung und Familien mit behinderten Angehörigen.

Der Zugang zum öffentlichen Verkehr ist für Menschen mit Behinderung eine zentrale Forderung der Gleichstellung. Ohne volle oder weitgehend selbständige Mobilität sind auch diverse andere öffentliche Grundleistungen nicht nutzbar. Hier bilden das BehiG sowie die eidgenössische Verordnung über die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs (SR 151.34) und die Verordnung des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation über die technischen Anforderungen an die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs (SR 151.342) die rechtlichen Grundlagen, um die Gleichstellung im Bereich des öffentlichen Verkehrs umzusetzen. In der Botschaft des Bundesrates vom 11. Dezember 2003 zum BehiG (BBl 2001, 1715) ist das Ziel deklariert, möglichst lückenfreie Transportketten für Menschen mit Behinderung zu schaffen. Davon profitiert die Bevölkerung ganz generell (z.B. Kinder und Betagte). Für die Anpassung von Bauten, Anlagen und Transportmitteln sieht das BehiG eine Frist bis ins Jahr 2024 vor. Für die Anpassung der Informations- und Kommunikationssysteme sowie Billetaushabe besteht eine Frist bis ins Jahr 2014. Der Bund geht davon aus, dass die nötigen Massnahmen kostengünstig umgesetzt werden können. Bei ohnehin geplanten Aus- oder Neubauten von Haltestellen und der Neubeschaffung von Fahrzeugen kommt die reguläre Finanzierung zum Zug. Für Um- und Neubauten, die sich nicht innerhalb der geplanten Übergangsfrist realisieren lassen, fallen schweizweit zusätzliche Kosten von geschätzten 600 Mio. Franken an. Hierfür hat der Bund einen Zahlungsrahmen von 300 Mio. Franken bewilligt, der durch die Kantone paritätisch mitzufinanzieren ist. Mit diesen Massnahmen soll das öffentliche Verkehrsnetz in den nächsten Jahren für einen Grossteil der Menschen mit einer Mobilitätsbehinderung frei von baulichen und technischen Barrieren umgebaut werden.

Im Kanton St.Gallen wurden in den vergangenen Jahren grosse Fortschritte hinsichtlich der Benutzerfreundlichkeit des öffentlichen Verkehrs für Menschen mit Behinderung gemacht. Die meisten Busbetriebe besitzen Niederflurfahrzeuge, welche die Anforderungen des BehiG erfüllen. Bei den Bahnen wächst der Anteil stetig. Das Fahrpersonal ist gut ausgebildet und hilfsbereit. Allerdings erfordert das Benutzen der öffentlichen Verkehrsmittel von Menschen mit Behinderung ein

hohes Mass an Selbständigkeit und Vertrauen in die eigenen Fähigkeiten sowie hohe Kompetenzen im Umgang mit Informationen (z.B. Einsatzfahrplan von Niederflurfahrzeugen). Für eine leistungsfähige S-Bahn sind moderne Fahrzeuge von zentraler Bedeutung. Die öffentlichen Transportunternehmen im Kanton St.Gallen haben in den letzten Jahren schrittweise neue Fahrzeuge beschafft, die den Bedürfnissen von Menschen mit einer Mobilitätsbehinderung entsprechen.

Bund und Kanton gewähren Transportunternehmen für vorzeitig realisierte Massnahmen Finanzhilfen. In den Jahren 2004 bis 2008 sind beträchtliche Mittel in die Modernisierung der Infrastruktur geflossen. Im Vordergrund standen Anpassungen der Publikumsanlagen auf Bahnhöfen und Haltestellen mit grösserem Fahrgastaufkommen. So wurden im Kanton an vielen Bahnhöfen die Perrons nach den Vorgaben des BehiG auf 55 cm erhöht. Damit ist der hindernisfreie Zugang im Vergleich mit anderen Landesteilen schon weit fortgeschritten (siehe Kantonsratsbeschluss 36.08.03 über das Programm zur Förderung des öffentlichen Verkehrs in den Jahren 2009 bis 2013; abgekürzt 4. öV-Programm). S-Bahnen und Regionalverkehr werden aufgrund der bisherigen und geplanten Anstrengungen damit bald weitgehend hindernisfrei sein.

5 Spezialisierte Leistungen und Aufgaben des Kantons

Nachfolgend werden ausschliesslich spezialisierte Angebote für erwachsene Menschen mit Behinderung beschrieben. Angebote für Kinder mit Behinderung und die in Folge der NFA notwendigen Anpassungen im Volksschulbereich sind Gegenstand einer separaten Vorlage.

5.1 Spezialisierte ambulante Leistungen

Die NFA führte im Bereich der ambulanten Leistungen, die spezialisiert auf die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderung ausgerichtet sind (sogenannte Behindertenhilfe), lediglich zu einer Teilentflechtung der Aufgaben. Die Subventionierung der gesamtschweizerisch oder sprachregional tätigen privaten Dachorganisationen und der ihnen angeschlossenen kantonalen und kommunalen Organisationen verblieb beim Bund.

Der Bund beteiligt sich deshalb heute noch gestützt auf Art. 74 IVG mit einem jährlichen Beitrag an den Kosten für national tätige Organisationen in der Behindertenhilfe und schliesst dazu Leistungsverträge ab⁴. Er unterstützt damit überwiegend Leistungen zur Unterstützung und Förderung der Eingliederung von Menschen mit Behinderung, aber auch Kurse für Betroffene und Angehörige, Betreuung in Treffpunkten sowie Sozial-, Rechts- und Bauberatung für sämtliche Behinderungsarten.

Zumeist vermögen die Bundesbeiträge die Aufwendungen der Organisationen auf nationaler und interkantonalen Ebene zu decken. Die kantonalen oder lokalen Dienstleistungen sind mit den Bundesbeiträgen nicht oder nur teilweise gedeckt. So sind z.B. Personen, die keine Leistungen der IV beziehen, von diesen Vereinbarungen ausgeschlossen. Deshalb sind diese Organisationen auf weitere Beiträge von Kantonen, Gemeinden und Privaten angewiesen. Der Kanton St.Gallen konnte schon bisher solche Leistungen auf Basis von Art. 9 InvHG unterstützen, sofern der Bedarf und der Nutzen für den Kanton ausgewiesen waren. Dies ist auch künftig notwendig, vor allem im Bereich der spezialisierten Beratung und Begleitung, da dies das öffentliche Grundangebot der Gemeinden sprengen würde. Gleiches gilt für die ausserschulische Bildung und spezialisierte Fahrdienste. Damit wird weiterhin dem Grundsatz «ambulant vor stationär» im vorgeannten Sinn Rechnung getragen.

⁴ siehe Evaluation der Beiträge an Organisationen in der privaten Behindertenhilfe nach Art. 74 IVG vom Januar 2009 der Hochschule für Soziale Arbeit, Fachhochschule Nordwestschweiz.

In den Jahren 2006 und 2010 leistete der Kanton zwischen 310'000 und 430'000 Franken jährlich an die Behindertenfahrdienste und zwischen 250'000 und 330'000 Franken jährlich für Bildungs-, Beratungs- und Begleitungsleistungen.

5.1.1 Selbsthilfe und spezialisierte Fachhilfe

Behinderung hat viele Facetten, was sich auch bei den Anbieterinnen und Anbietern von Selbsthilfe und spezialisierter Fachhilfe zeigt. Es existieren für diverse Arten von Behinderung spezifische Selbsthilfe- und Beratungsstellen (Spezialisierung im engeren Sinn / auf eine Behinderungsart; z.B. Autismus). Das wirft insbesondere für Bund und Kantone die Frage auf, welchen Grad von Spezialisierung sie fördern sollen. Ziel muss es sein, dass die Betreuungskette mit spezialisierten Angeboten für Menschen mit Behinderung bedarfsgerecht, aber auch noch überblickbar und die staatliche Unterstützung wirksam bleibt. Auch stellt sich rasch die Frage nach Gleichbehandlung. Die Pro-Werke Pro Infirmis und Procap spielen deshalb als Anbieter spezialisierter Leistungen für Menschen mit Behinderung eine zentrale Rolle, da sie alle Behinderungsarten abdecken (Spezialisierung im weiteren Sinn / für alle Behinderungsarten).

Procap ist der grösste Mitgliederverband von und für Menschen mit Behinderung in der Schweiz. Procap wurde im Jahr 1930 als Schweizerischer Invaliden-Verband gegründet und zählt heute gegen 20'000 Mitglieder in rund 45 regionalen Sektionen, so auch die Sektion St.Gallen-Appenzell, die wiederum in sieben Regionalstellen unterteilt ist (St.Gallen, Appenzell, Rheintal, Fürstentland, Toggenburg, Rorschach und St.Gallen Nord, Gaster und See) und die Sektion Sargans-Werdenberg. Procap ist eine Selbsthilfeorganisation von und für Menschen mit Behinderung, weshalb die obersten Gremien aus Freiwilligen bestehen, die meist selber von einer Behinderung betroffen sind. Die Leistungen sind: Rechtsberatung, Einzelbetreuung, Wohnungsvermittlung, Bauberatung, ausserschulische Bildung, Reise- und Sportangebote, allgemeine Projekte zur Verbesserung der Zugänglichkeit und Teilhabe. In den Sektionen St.Gallen-Appenzell und Sargans-Werdenberg werden schwerpunktmässig Bauberatung und Sozialversicherungsberatung sowie Einzelbetreuung und Behindertensport angeboten. Für die Bauberatung und Leistungen zur Unterstützung und Förderung der Eingliederung von Menschen mit Behinderung im Kanton St.Gallen erhält Procap St.Gallen-Appenzell gestützt auf Art. 9 InvHG einen jährlichen Kantonsbeitrag.

Ergänzend richtet der Kanton auf Basis einer Leistungsvereinbarung seit mehreren Jahren Beiträge an die regionale Kontaktstelle für Selbsthilfegruppen aus. In den Kantonen St.Gallen und beider Appenzell treffen sich rund 1'000 Personen in rund 130 verschiedenen Selbsthilfegruppen. Die Kontaktstelle informiert, vermittelt, berät und unterstützt ganz generell Betroffene bei der Suche nach bestehenden Gruppen oder beim Aufbau neuer Gruppen. Sie stellt auch Gruppenräume und Hilfsmittel für die Gruppenarbeit zur Verfügung. Ergänzend unterstützt die Kontaktstelle für Selbsthilfegruppen auch Organisationen und Fachpersonen bei selbsthilfeorientierten Projekten.

Pro Infirmis wurde im Jahr 1920 gegründet und ist die grösste Fachorganisation für Menschen mit Behinderung in der Schweiz. Mitglieder von Pro Infirmis können sowohl einzelne, aber auch Kollektive werden, die in der Regel Organisationen der Behindertenhilfe mit professionellem ambulanten Dienstleistungsangebot sind. Die Leistungen sind: Sozialberatung, finanzielle Direkthilfe, begleitetes Wohnen, Wohnschulen, Bildungsclub, Assistenzberatung, Entlastungsdienst, Bauberatung. Pro Infirmis St.Gallen-Appenzell unterhält fünf Beratungsstellen (St.Gallen, Sargans, Wattwil, Herisau, Appenzell) und drei Sprechstunden (Altstätten, Wil, Rapperswil-Jona). Die Geschäftsstelle St.Gallen-Appenzell bietet schwerpunktmässig Sozialberatung, finanzielle Direktleistung, Bildungsclub und begleitetes Wohnen an. Für die Sozialberatung, Begleitung und Erwachsenenbildung im Kanton St.Gallen erhält Pro Infirmis St.Gallen-Appenzell gestützt auf Art. 9 InvHG einen jährlichen Kantonsbeitrag.

Diese Leistungen dienen der punktuellen und längerdauernden Unterstützung von Betroffenen und ihren Angehörigen, können öffentliche Grundleistungsangebote entlasten und ergänzen sowie die Beanspruchung von Tagesstrukturen und stationären Wohnangeboten verhindern oder hinauszögern.

5.1.2 Assistenzbeitrag und Wohnbegleitung

Mit dem ersten Paket der 6. IV-Revision richtet der Bund ab dem Jahr 2012 neu Assistenzbeiträge aus. Erwachsene Menschen mit einer Behinderung, die nicht in einer Einrichtung leben, sollen künftig für die individuell benötigten Hilfeleistungen selber jemanden anstellen können. Für die anfallenden Kosten erhalten sie von der IV einen Assistenzbeitrag von 30 Franken je Stunde. Der Assistenzbeitrag soll die Eingliederung fördern und pflegende Angehörige zeitlich entlasten.

Da in den Jahren 2006 und 2008 ein Pilotversuch in den Kantonen Basel-Stadt, St.Gallen und Wallis durchgeführt wurde, sind die Chancen, aber auch die Grenzen einer solchen Leistung bekannt. Der Pilotversuch zeigte, dass die Zielgruppe, die von solchen Leistungen profitiert, mehrheitlich nicht die Menschen mit Behinderung sind, die in stationären Wohnangeboten leben. Die Erwartung, dass Assistenzbeiträge Heimaustritte möglich machen, wurde deutlich nicht erfüllt. Es wird in den kommenden Jahren weiterzuverfolgen sein, ob mittelfristig mit der neuen Bundesleistung dennoch gewisse Verschiebungen (Verzögerung oder Verhinderung von Heimeintritten) zu verzeichnen sind.

Neben den Assistenzbeiträgen entschädigt der Bund gestützt auf Art. 74 IVG und auf das Kreisschreiben des Bundes über die Beiträge an Organisationen der privaten Behindertenhilfe für Leistungen im Bereich des begleiteten Wohnens Beiträge an Organisationen aus, die mit einer vom Bund anerkannten Dachorganisation (Pro Infirmis Schweiz, INSOS, Pro Mente Sana) einen Unterleistungsvertrag abgeschlossen haben: Für Personen mit Hilflosenentschädigung können höchstens vier und für Betroffene ohne Hilflosenentschädigung höchstens zwei Begleitstunden je Anwesenheitswoche bis zu einem Maximalbetrag je Jahr geltend gemacht werden. Bei voller Ausschöpfung der maximalen Begleitstunden reicht der jährliche Maximalbeitrag für die Finanzierung im Rahmen der EL- und HE-Anrechnung nicht aus. Diese Limitierungen führen dazu, dass Leistungen in Bezug auf Personen mit einem höheren Bedarf an Begleitung nicht finanziert werden und die Schwelle für selbständiges Wohnen mit ambulanter Unterstützung hoch ist. Diese Schwelle erschwert oder verunmöglicht Übertritte aus Vollbetreuungsangeboten (stationäres Wohnen) in selbständige, aber begleitete Wohnformen, nachhaltige Nachsorge nach Klinikaufenthalten oder Betreuung in Krisensituationen. Faktisch muss von einer Angebotslücke zwischen dem kollektiven Wohnen (Zuständigkeit Kanton) und dem begleiteten Wohnen nach Art. 74 IVG (Zuständigkeit Bund) gesprochen werden.

Im Kanton St.Gallen bietet Pro Infirmis als Trägerschaft, die ausschliesslich im ambulanten Bereich tätig ist, begleitetes Wohnen nach Art. 74 IVG an. Im Jahr 2010 wurden im Kanton St.Gallen 46 Menschen mit Behinderung während total 3'272 Stunden begleitet. Diese Begleitung ersetzt oder ergänzt öffentliche Grundleistungen von Organisationen der Hilfe und Pflege zu Hause. Gerade auch in Fragen der Wohnbegleitung beraten und begleiten die Regionalstellen von Procap im Kanton St.Gallen viele Menschen mit Behinderung alltagspraktisch. Neben Pro Infirmis und Procap existieren weitere spezialisierte Angebote im Bereich des begleiteten Wohnens wie z.B. der Haushilfe- und Entlastungsdienst der Frauenzentrale.

In diesem Bereich sind zudem auch Einrichtungen tätig, die primär Tagesstrukturen oder stationäre Wohnangebote für Menschen mit Behinderung anbieten:

- Der Verein förderraum St.Gallen bietet seit dem Jahr 2001 in der Stadt St.Gallen und seit dem Jahr 2009 in der Region Mittelrheintal als Ergänzung zu seinem kollektiven Wohnangebot begleitetes Wohnen an. Im Jahr 2010 wurden 45 Menschen mit Behinderung während 3'368 Stunden begleitet.

- Der Ostschweizer Verein zur Schaffung und zum Betrieb von Wohnmöglichkeiten für Körperbehinderte (OVWB) St.Gallen bietet Wohnbegleitungen für Menschen mit einer Hirnverletzung mit dem Ziel an, dass diese nach einer Hirnverletzung mit der erforderlichen Unterstützung in die eigene Wohnung und in den Alltag zurückkehren können. Im Jahr 2010 wurden 21 Menschen mit einer Hirnverletzung während 1'145 Stunden begleitet.
- Der St.Gallische Hilfsverein für Gemütskranke bietet in den Regionen St.Gallen, Wil, Wattwil Wohnbegleitungen vorwiegend für Menschen mit psychosozialen Schwierigkeiten an (z.B. im Anschluss an einen Aufenthalt in einer psychiatrischen Klinik oder in einem Wohnheim). Im Jahr 2010 wurden 30 Menschen mit psychosozialen Schwierigkeiten während 2'584 Stunden begleitet.

Diverse weitere Einrichtungen, die aktuell primär stationäre Wohnangebote oder Tagesstrukturen für Menschen mit Behinderung bereitstellen, bieten in Einzelfällen ausserhalb des Geltungsbereichs von Art. 74 IVG Wohnbegleitungen an und / oder beabsichtigen, ihr bestehendes Angebot in diese Richtung zu entwickeln. Alle diese Angebote der spezialisierten Fach- und Selbsthilfe nehmen den Grundsatz «ambulant vor stationär» auf. Der Grundsatz entspricht in diesem Sinn einem nicht neuen, aber sich verstärkenden Trend, welcher der weiteren Förderung durch den Kanton bedarf. Dies vor allem auch, da der Bund seine Leistungen eng umreisst (Bezügerinnen- und Bezügerkreis von Assistenzbeiträgen oder die Stundenzahl je Woche bei begleitetem Wohnen).

Die SODK-Ost+ hat eine Arbeitsgruppe beauftragt, dieses Tätigkeitsfeld weiter zu bearbeiten und mit einem Rahmenkonzept konzeptionelle Leitlinien für eine systematische Förderung des ambulanten und teilstationären Angebots in der Ostschweiz bis ins Jahr 2016 zu definieren. Ziel ist die grösstmögliche Durchlässigkeit und Koordination zwischen ambulanten und stationären Angeboten. Damit können auch kostengünstigere Angebote gefördert werden. Diese Zielsetzung entspricht auch der Forderung der Verbände und Organisationen, die Autonomie der Betroffenen zu erhöhen. Erkenntnisse von bereits laufenden Aktivitäten wie der «Arbeitsgruppe Vernetzung Wohnbegleitung», die aktuell ein Grobkonzept für die ambulante Betreuung im Kanton St.Gallen erarbeitet, und dem «Netzwerk ambulante Betreuung von Menschen mit psychischer Krankheit oder Behinderung» in Wil werden in die weitere Entwicklung einbezogen.

5.1.3 Behindertenfahrdienste

In Ergänzung zur hindernisfreien Gestaltung des öffentlichen Verkehrs nach BehiG sind weiterhin spezialisierte Fahrdienste für Menschen mit Behinderung notwendig. Dies auch deshalb, weil mit den Verbesserungen im öffentlichen Verkehr trotz grosser Bemühungen auch in den kommenden Jahren keine vollumfängliche Hindernisfreiheit erreicht werden kann. Im Kanton St.Gallen existieren verschiedene Behindertenfahrdienste. Diese gewährleisten eine angemessene Mobilität für Menschen mit Behinderung, die nicht in der Lage sind, öffentliche Verkehrsmittel zu benützen oder nicht selbständig bis zu den Haltestellen gelangen können. Die meisten Behindertenfahrdienste sind als Vereine organisiert und werden weitgehend ehrenamtlich geführt (sieben der acht Behindertenfahrdienste beschäftigen freiwillige Fahrerinnen und Fahrer).

Neben den Nutzerinnen- und Nutzerbeiträgen sichert der Kanton St.Gallen seit dem Jahr 2005 mittels Leistungsvereinbarung gestützt auf Art. 9 InvHG mit den im Verein Behindertenfahrdienste St.Gallen (nachfolgend BFD) zusammengeschlossenen regionalen Behindertenfahrdiensten die Finanzierung dieses Angebots. Auch nach der Ablösung des InvHG muss gewährleistet sein, dass die Leistungsvereinbarung mit dem BFD weitergeführt werden kann.

In diesem Zusammenhang wurde im Jahr 2007 ein Postulatsauftrag (43.07.36) erteilt, in dem die Regierung eingeladen wird, die Tarifsituation für Nutzerinnen und Nutzer und die Beitragshöhe des Kantons zu überprüfen und darüber zu berichten. Das Ergebnis und die Erläuterungen einer detaillierten, quantitativen und qualitativen Analyse der Behindertenfahrdienste wird dem Kan-

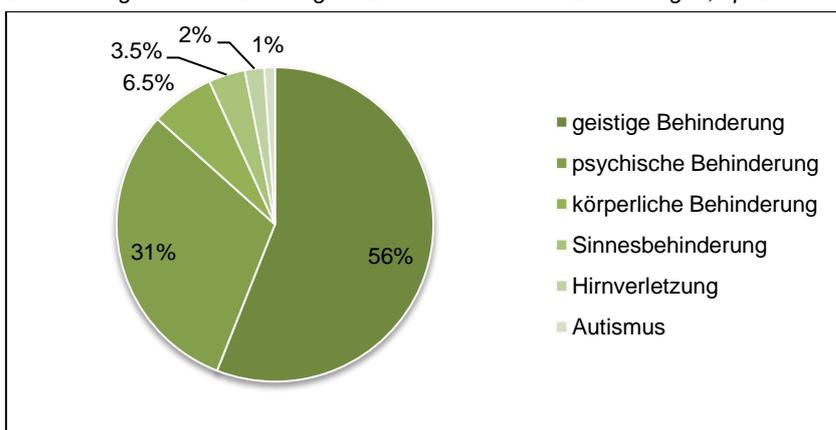
tonsrat parallel in einem gesonderten Postulatsbericht zugeleitet. Zusammenfassend kann an dieser Stelle festgehalten werden, dass die BFD im interkantonalen Vergleich sehr effizient sind und auf hohem organisatorischem Niveau stehen. Ihre Dienstleistungen werden zu relativ niedrigen Preisen angeboten. Eine generelle Senkung der Tarife ist nicht erforderlich, da die Nutzerinnen- und Nutzerbeiträge angemessen angesetzt sind und nur ein kleiner Teil aus Kostengründen auf einzelne Fahrten verzichtet. Eine regelmässige Überprüfung des Bedarfs ist jedoch angezeigt, zumal mit der Umsetzung des Grundsatzes «ambulant vor stationär» eine Zunahme der Nachfrage erfolgen kann. Allfällige Weiterentwicklungen der BFD bleiben mit der Integration in die neue Gesetzesgrundlage ausdrücklich möglich. Die Anpassung der Beitragsleistungen des Kantons können sodann auf dem ordentlichen Budgetweg durch die Regierung beantragt werden.

5.2 Spezialisierte stationäre Wohnangebote und Tagesstrukturen

5.2.1 Leistungsnutzende

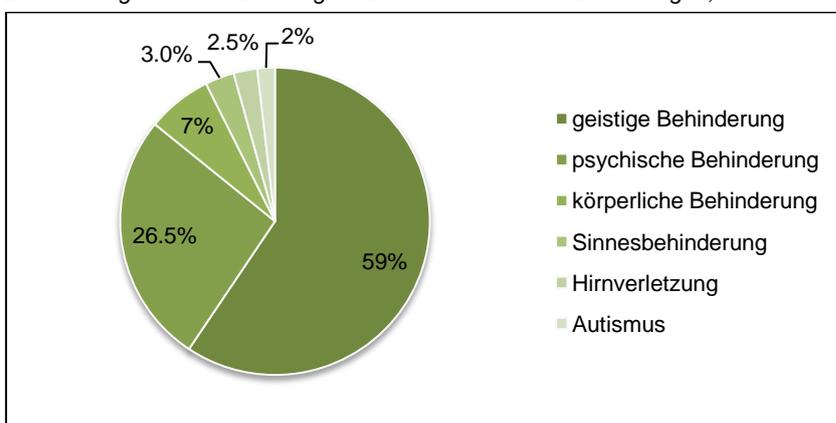
Die spezialisierten Leistungen in den Bereichen stationäre Wohnangebote und Tagesstruktur richten sich an Menschen mit Behinderung, die nach IVG voraussichtlich bleibend oder längere Zeit dauernd ganz oder teilweise erwerbsunfähig sind. Der Bedarf an spezialisierten Leistungen unterscheidet sich je nach Behinderungsart erheblich. Dabei können grob die folgenden Behinderungsarten unterschieden werden: geistige Behinderung, psychische Behinderung, körperliche Behinderung, Sinnesbehinderung, Hirnverletzung, Autismus und Sinnesbehinderung.

Behinderungsarten der Leistungsnutzenden in St.Galler Einrichtungen; spezialisierte Tagesstrukturen



Quelle: Angebotsinventar im Jahr 2008 der Ostschweizer Kantone

Behinderungsarten der Leistungsnutzenden in St.Galler Einrichtungen; stationäre Wohnangebote



Quelle: Angebotsinventar im Jahr 2008 der Ostschweizer Kantone

Eine solche Kategorisierung ist vereinfachend und schmälert die Komplexität möglicher Ausprägungen von Behinderung stark. Eine klare Unterscheidung zwischen diesen Behinderungsarten ist oftmals nicht möglich. Dennoch bietet sie eine Orientierungshilfe für die Planung und Konzeption von spezialisierten Leistungsangeboten für Menschen mit Behinderung. In der Praxis wird zudem häufig von Mehrfachbehinderung gesprochen. Auch hier hat sich keine einheitliche Definition durchgesetzt. Generell kann das Zusammentreffen von zwei oder mehr Behinderungen bei einer Person als Mehrfachbehinderung bezeichnet werden. Im Angebotsinventar mit dem vorgängig erläuterten kategorialen Ansatz war eine eindeutige Zuordnung nach derjenigen Behinderungsart vorzunehmen, die für die Betreuung und Förderung massgeblich ist.

5.2.2 Leistungsarten

Arbeit und Beschäftigung sind zentrale Lebensinhalte unserer Gesellschaft. Sie sind wichtig für Unabhängigkeit, Anerkennung sowie Selbstbewusstsein und Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Technologische Entwicklungen, Rationalisierung, Arbeitsexport in Billiglohnländer prägen den Arbeitsmarkt. Für Menschen mit Behinderung wird es zusehends schwieriger, sich im Stellenmarkt zu behaupten und eine Arbeit zu finden, die ihren Fähigkeiten und Möglichkeiten entspricht. Zudem sind Nischenarbeitsplätze mit geringeren Anforderungen weitgehend verschwunden. Als Ersatz für eine Arbeit im offenen Arbeitsmarkt bieten die Trägerschaften an verschiedenen Standorten im Kanton Leistungsangebote in Werk-, Beschäftigungs- und Tagesstätten an. Die Förderung der betreuten Personen ist bei allen Angeboten ein zentrales Ziel.

Werkstätten oder andere betreute Arbeitsformen sind Produktionsbetriebe gewerblicher und industrieller Art sowie Dienstleistungsbetriebe, die wie Betriebe in der Privatwirtschaft ertragsorientiert sind, wenn auch teilweise in bescheidenem Umfang. Die Angebote umfassen Bereiche wie Holz- und Metallbearbeitung, Industriearbeiten, Mailings, Lackiererei, Gartenarbeiten, Dienste, Kunsthandwerk, Hotellerie, Detailhandel, Verwaltung usw. Die Förderung der Mitarbeitenden mit Behinderung ist so ausgerichtet, dass sie beruflich und fachlich eine möglichst eigenständige Arbeitsfähigkeit erreichen und soziale Kompetenzen entwickeln oder stärken können. Wenn möglich werden auch Übertritte in die freie Wirtschaft gefördert. Die Arbeitsleistung in Werkstätten wird entlohnt.

Beschäftigungsstätten bieten Menschen mit schwerer Behinderung eine ihnen angepasste Tagesstruktur mit Angeboten im Bereich einfacher und einfachster Arbeiten sowie Ausgleichstätigkeiten. Oft werden kreative Tätigkeiten sowie einfachste Industriearbeiten ausgeführt. Zudem werden Alltagstätigkeiten im hauswirtschaftlichen Bereich geübt und erweitert. Im Weiteren finden Ausgleichstätigkeiten im Bereich Bewegung und musische Aktivitäten statt. Ziel ist es, Menschen mit Behinderung eine sinnhafte Tagesstruktur bereitzustellen und ihre Fähigkeiten zu erhalten oder zu verbessern. Die Arbeitsleistung wird in Form einer Anerkennung minimal entlohnt.

In **Tagesstätten** können Menschen mit Behinderung Gemeinschaft pflegen und an Freizeit- und Beschäftigungsprogrammen teilnehmen. Das Angebot richtet sich primär an Menschen mit psychischer Behinderung. Tagesstätten bieten eine Betreuung, welche die zielgerichtete Anregung und Unterstützung von individuellen und/oder gemeinsamen Aktivitäten von Menschen mit Behinderung umfasst. Zielsetzung ist, Menschen mit Behinderung zu autonomer Lebensführung zu befähigen und eine Tagesstruktur aufrechtzuerhalten bzw. wiederzuerlangen. Tagesstätten sind weder leistungs- noch produktionsorientiert. Es gibt keine Entlohnung.

Neben Arbeit und Beschäftigung bieten im Kanton St.Gallen eine Vielzahl überwiegend privater Trägerschaften vielfältige betreute kollektive Wohnformen an. Den Leistungsnutzenden wird ein persönlicher und privater Wohnraum zur Verfügung gestellt, den sie nach ihren Vorstellungen und Bedürfnissen mitgestalten können. Die Leistungen Dritter bestehen primär in der Assistenz und orientieren sich an formulierten oder beobachteten Bedürfnissen. Sie unterstützen Menschen

mit Behinderung in ihrer selbstbestimmten Lebensführung, gesellschaftlichen Teilhabe und individuellen Lebensqualität. Hauptunterschied zum privaten Wohnen mit Assistenz besteht in der Intensität der Assistenzleistung, der kollektiven Nutzung von Wohnräumen und insbesondere auch in der Verantwortlichkeit der Einrichtung bezüglich Sicherheit der Bewohnenden und damit auch darüber, ob, wann und in welcher Form eine Betreuungs- oder sonstige Dienstleistung erbracht wird.

In **Wohnheimen** leben in der Regel Menschen, die aufgrund ihrer Behinderung auf eine umfassende Betreuung angewiesen sind. Wohnheime gewährleisten eine Betreuung während 24 Stunden am Tag, diese kann von den verschiedenen Betreuten unterschiedlich und ihrem individuellen Bedarf entsprechend in Anspruch genommen werden. Das Betreuungsangebot mit entsprechendem Fachpersonal umfasst die Bereiche Wohnen und Freizeit sowie teilweise Ferien. Wohnheime sind mehrheitlich in Wohngruppen von sechs bis zehn Personen gegliedert.

Weitere kollektive Wohnformen werden als eigenständige Wohngruppe oder Wohngemeinschaft geführt oder sind als Aussenwohngruppe an ein Wohnheim angegliedert. Die Menschen mit Behinderung werden in diesen Wohnformen ebenfalls von Fachpersonal unterstützt und begleitet. In Abgrenzung zu individuellem Wohnen mit ambulanter Betreuung (insbesondere begleitetes Wohnen) müssen kollektive Wohnformen über wenigstens drei Plätze verfügen. In der Regel nutzen dieses Wohnangebot Menschen mit Behinderung, deren Betreuungsbedarf als leicht oder mittelschwer eingestuft wird. Teilweise besteht zudem die Möglichkeit von Übergangswohngruppen, welche die betreuten Personen auf dem Weg zum selbständigen Wohnen unterstützen.

5.2.3 Aktuelles Leistungsangebot

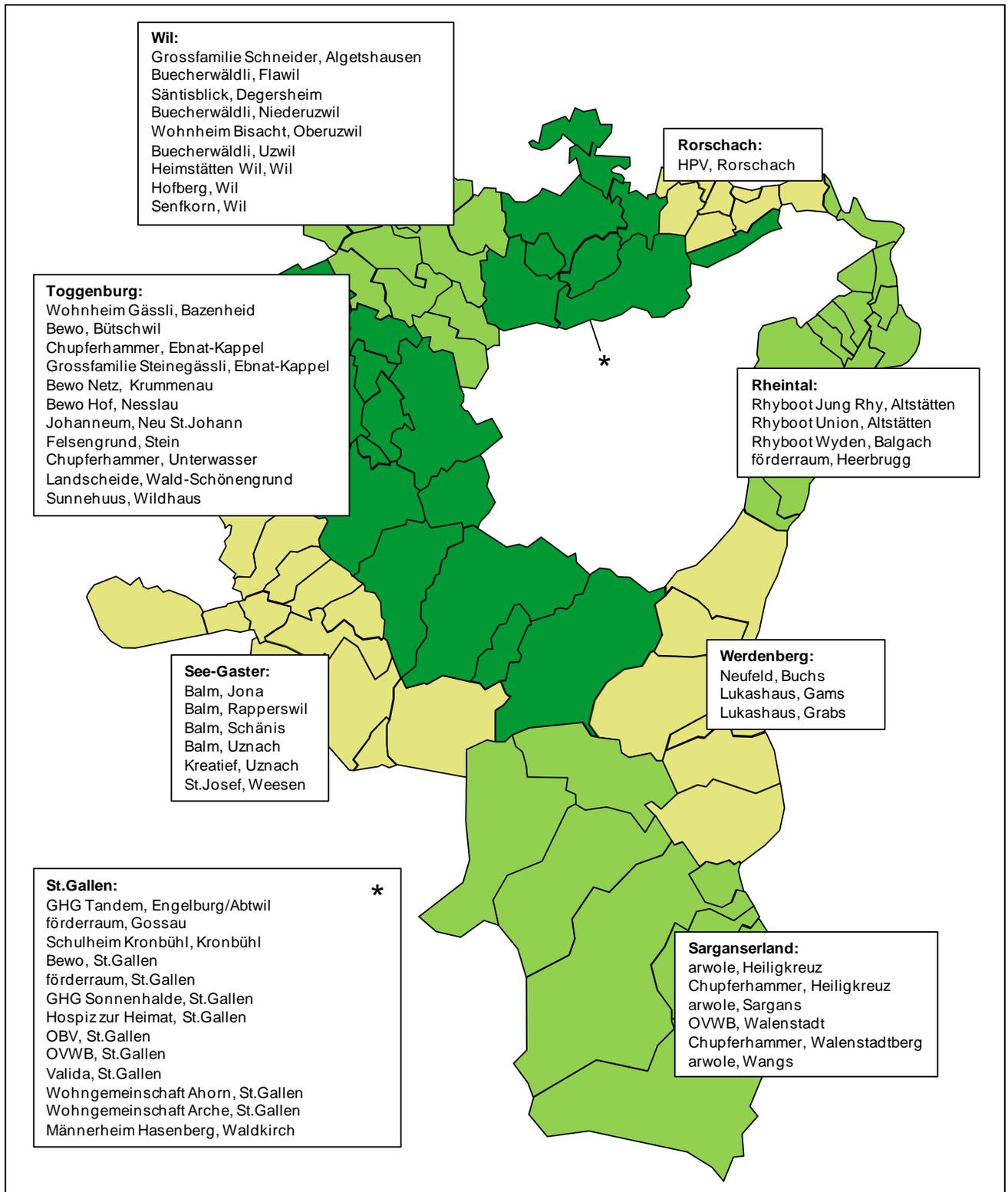
Im Kanton steht ein vielfältiges Angebot für sämtliche Arten und Schweregrade von Behinderung bereit. Wichtige Akteurinnen und Akteure der Behindertenpolitik im Kanton sind private Trägerschaften. Sie bieten den überwiegenden Teil der stationären Wohnangebote und Tagesstrukturen für erwachsene Menschen mit Behinderung an. Einzige öffentlich-rechtliche Einrichtungen sind die Heimstätten Wil unter Aufsicht des Gesundheitsdepartementes sowie das Wohnheim Bisacht unter Aufsicht der Gemeinde Oberuzwil. Die restlichen Trägerschaften sind privat (mehrheitlich Vereine und Stiftungen).

Angebot im Kanton St.Gallen (Stand 2011 ⁵)	Stationäre Wohnangebote: Wohnheime und andere kollektive Wohnformen	Tagesstruktur: Werk-, Beschäftigungs- und Tagesstätten
Plätze mit Finanzierungsanerkennung	1'182	2'324
Plätze ohne Finanzierungsanerkennung	243	191
Total Bewilligte Plätze	1'425	2'515

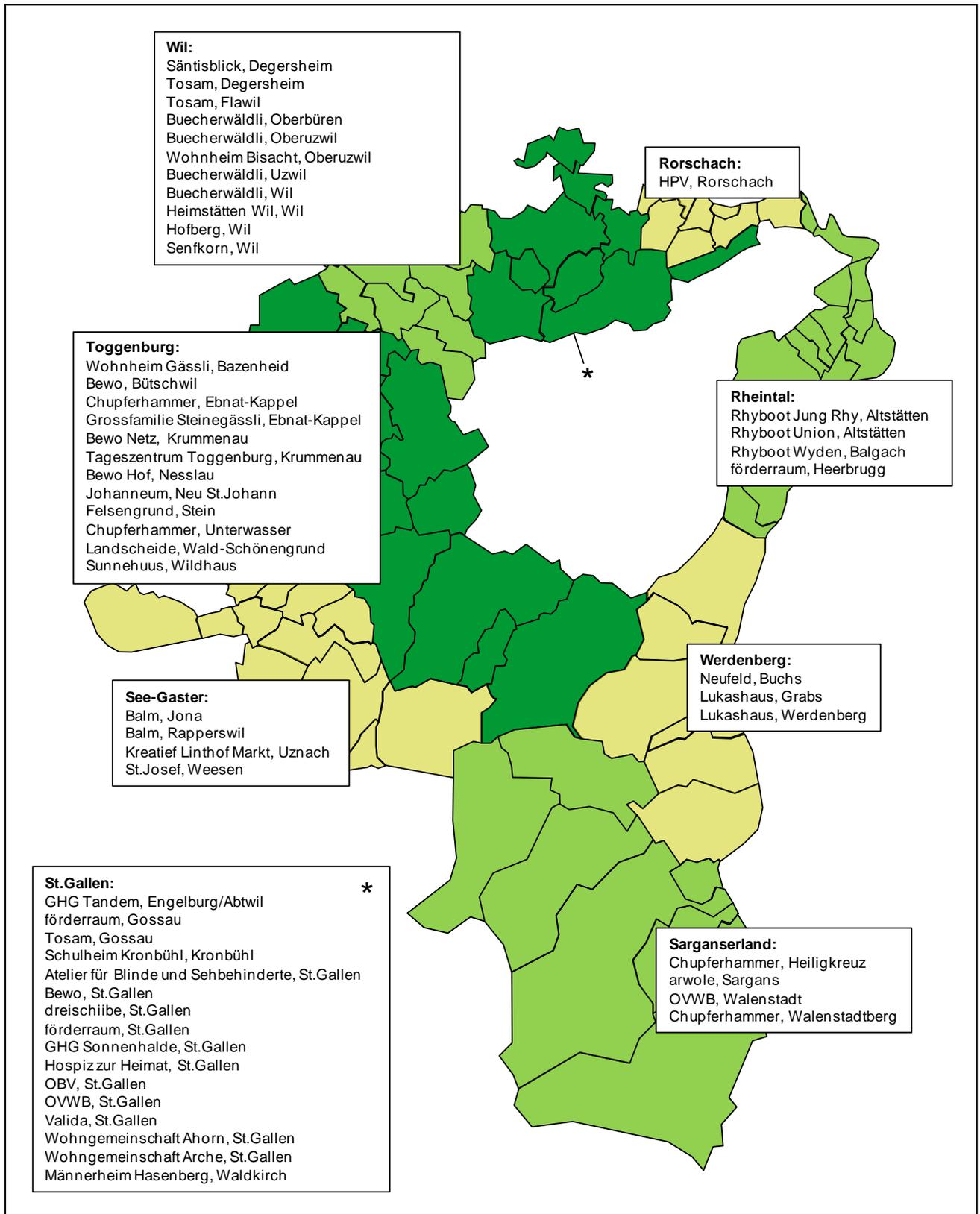
Die Betriebsgrößen variieren von sehr kleinen Einrichtungen mit weniger als zehn Plätzen bis zu sehr grossen Einrichtungen mit über 200 Plätzen. Rund drei Viertel der Plätze werden in grossen und sehr grossen Einrichtungen angeboten (100 bis 200 Plätze bzw. über 200 Plätze je Einrichtung).

⁵ Die Veränderung gegenüber den Platzzahlen, wie sie in Ziff. 3 der Botschaft der Regierung vom 1. Februar 2011 zum Kantonsratsbeschluss über den Nachtragskredit bei den Betriebsbeiträgen an Einrichtungen für Menschen mit Behinderung festgehalten sind, geht nur geringfügig auf dringenden Ausbaubedarf, sondern vor allem auf die Doppelzählung des Leistungsangebots «Wohnen mit integrierter Beschäftigung» zurück.

Standorte St.Galler Einrichtungen – Wohnen (Stand 2011)



Standorte St.Galler Einrichtungen – Tagesstruktur (Stand 2011)



Angebote für Menschen mit geistiger oder psychischer Behinderung sind aufgrund des mit Abstand höchsten Bedarfs in allen Regionen bereitzustellen. Dies ist im Kanton bereits heute der Fall. Aufgrund der hohen Belegungsrate der Einrichtungen kann jedoch nicht in jedem Fall davon ausgegangen werden, dass für jede Person in der angestammten Region und der gewünschten Einrichtung zu jedem Zeitpunkt ein Platz zur Verfügung steht. Der Bedarf an spezialisierten Einrichtungen für andere Behinderungsformen oder komplexe Mehrfachbehinderungen ist bedeutend kleiner. Ein entsprechendes Angebot kann folglich nicht in allen Regionen bereitgestellt werden, sondern erfolgt konzentriert, wenn möglich wenigstens in den zwei Regionen Nord und Süd. Zudem ist aufgrund der geographischen Lage des Kantons und der deshalb bereits bestehenden Nutzungsverflechtungen in der Ostschweiz auch nicht davon auszugehen, dass sämtliche Angebote im Kanton bereitgestellt werden müssen.

5.2.4 Betriebsbewilligung und Aufsicht

Der Staat hat gegenüber Menschen mit Behinderung eine besondere Schutzpflicht. Diese ist vor allem dann zu gewährleisten, wenn Menschen mit Behinderung in Einrichtungen betreut oder beschäftigt werden und sich deshalb in Abhängigkeitsverhältnissen befinden. Der Schutz der Persönlichkeit und Unversehrtheit ist in vielen Tätigkeitsbereichen der Einrichtungen von Belang, beispielsweise der Schutz der Intimsphäre in kollektiven Wohnformen durch infrastrukturelle Vorkehrungen; Konzepte zur Prävention sexueller Übergriffe; Konzepte zum Umgang mit freiheitsbeschränkenden Massnahmen; fachliche und persönliche Eignung von Mitarbeitenden usw.

In den letzten zehn Jahren entwickelte sich im Kanton ein differenziertes Verständnis über Betriebsbewilligung und Aufsicht. Mit dem KRB Beh/E und der Verordnung über Behinderteneinrichtungen (sGS 387.41) wurden die Grundlagen für eine einheitliche Ausrichtung bei den Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderung gelegt. Die Erfahrungen mit den geltenden Rahmenbedingungen sind positiv (vgl. Botschaft und Entwurf der Regierung vom 30. Mai 2006 zum Nachtrag zum KRB Beh/E, ABI 2006, 1617 ff.). Die bisherigen Bestimmungen sind insbesondere mit Blick auf die finanziellen Verpflichtungen des Kantons durch die NFA und die besondere Schutzpflicht des Kantons gegenüber Menschen mit Behinderung auch in der neuen Gesetzgebung vorzusehen.

Dies steht in Einklang mit den künftigen Anforderungen des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210; abgekürzt ZGB): Mit der Revision des ZGB in den Bereichen Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht (AS 2011, 725; abgekürzt nZGB) haben die Kantone Wohn- und Pflegeeinrichtungen, in denen urteilsunfähige Personen betreut werden, einer Aufsicht zu unterstellen, soweit nicht durch bundesrechtliche Vorschriften bereits eine Aufsicht gewährleistet ist (Art. 387 nZGB). Bei den Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderung besteht seit der NFA zwar das IFEG. Mit der Revision des ZGB muss die Aufsicht jedoch unabhängig von der Finanzierung der Einrichtungen gewährleistet sein. Auch deshalb ist die bisherige Betriebsbewilligungs- und Aufsichtsregelung in die neue Gesetzgebung zu überführen.

Staatliche Betriebsbewilligung und Aufsicht ist dort notwendig, wo Menschen mit Behinderung auf institutionelle Betreuung und Pflege angewiesen sind und dadurch Abhängigkeitsverhältnisse entstehen. Bewilligungspflichtig sind demnach Einrichtungen ab drei betreuten Personen. Die SODK Ost+ hat ausgehend von der staatlichen Schutzpflicht gegenüber Menschen mit Behinderung gemeinsam die hierfür erforderlichen Qualitätsvorgaben erarbeitet, die als Grundlage für die Erteilung einer kantonalen Betriebsbewilligung erfüllt sein müssen (Basisqualität). Geprüft wird insbesondere, ob die interne Aufsicht geregelt und sichergestellt ist; ein Leitbild vorliegt, welches die Grundhaltungen und die Ziele beschreibt; die Einrichtung über konzeptionelle Grundlagen betreffend Leistungen, Führung und Organisation verfügt, die auf die Sicherstellung des Wohls der betreuten Person ausgerichtet sind sowie die Qualitätsentwicklung und -sicherung gewährleisten; Leitung und Personal persönlich und fachlich geeignet sind; die Zahl der Mitarbeitenden

den Anforderungen der Betreuung entspricht; Bauten und Ausstattung zweckmässig sind und den Bedürfnissen der betreuten Personen entsprechen und der Betrieb wirtschaftlich gesichert erscheint. Die Anforderungen der Basisqualität sind von allen Einrichtungen unabhängig von der Form ihrer Trägerschaft zu erfüllen. Deshalb gilt die Bewilligungspflicht künftig für Einrichtungen sowohl mit privater als auch mit öffentlich-rechtlicher Trägerschaft⁶.

Die Betriebsbewilligung ist Grundlage für die staatliche Aufsicht. Die Überprüfung der genannten Voraussetzungen ist deshalb stets von Bedeutung. Die staatliche Aufsicht obliegt dem Amt für Soziales im Departement des Innern. Es führt Besuche bzw. Kontrollen vor Ort durch, verfügt die Behebung von Mängeln, informiert Betroffene und/oder gesetzliche Vertreterinnen und Vertreter, wenn das Wohl und der Schutz der Menschen mit Behinderung gefährdet ist oder verfügt im Sinn der Ultima Ratio die Schliessung der Einrichtung. Dabei wird immer der Rechtsgrundsatz der Verhältnismässigkeit beachtet.

Um das Wohl und den Schutz von Menschen mit Behinderung, die auf dauerhafte oder vorübergehende Unterstützung angewiesen sind, zu gewährleisten, ist ein Zusammenwirken verschiedener Beteiligten notwendig. Ziel der staatlichen Aufsicht ist es, die betreuerischen, strukturellen, betrieblichen, personellen, fachlichen und finanziellen Rahmenbedingungen zu prüfen, welche die betreuten Personen in den Einrichtungen vorfinden. Die Rahmenbedingungen müssen so ausgestaltet sein, dass das Wohl und der Schutz der Menschen mit Behinderung gewährleistet sind.

5.2.5 Planung und Steuerung

Neben der Schutzpflicht, welche der Kanton mittels Betriebsbewilligung und Aufsicht wahrnimmt, hat er aufgrund der NFA und des IFEG eine Sicherstellungspflicht und muss Angebote bereitstellen (selber errichten und betreiben oder sich daran beteiligen). Er steuert dieses Angebot unter Nachachtung der Kriterien Bedarf, Qualität und Wirtschaftlichkeit.

Demgemäss hat der Kanton regelmässig eine quantitative und qualitative Bedarfsermittlung durchzuführen und erstellt eine kantonale Angebotsplanung. Die SODK Ost+ hat die konzeptionellen Grundlagen dazu gemeinsam erarbeitet und vereinbart, die Bedarfsermittlung und Angebotsplanung interkantonal abzustimmen. Folgende Aufgabenfelder sind vorgesehen:

Planungsperiode	Bedarfsermittlung	Angebotsplanung
1 bis 3 Jahre	Laufende Erhebung und Analyse des Platzangebots und des Bedarfs: Laufende oder regelmässige (wenigstens jährliche) Erhebung des bestehenden Angebots (sogenanntes Angebotsinventar) und Analyse des Über- und Unterangebots sowie des kurzfristig zu schaffenden bzw. anzupassenden Angebots.	Operative Angebotsplanung: Regelmässige operative Angebotsplanung auf der Ebene von Platzzahlen und Einrichtungen; in der Regel alle 3 Jahre mit jährlichen Aktualisierungen.
über 3 Jahre	Feststellung von Entwicklungstrends: Ziel ist es, quantitative und qualitative Entwicklungen der nächsten 4 bis 6 Jahre bei den Zielgruppen und in der Angebotsentwicklung zu prognostizieren.	Formulierung strategischer Ziele: Im Rahmen der längerfristigen Angebotsplanung werden die strategischen Ziele für die Angebotsgestaltung formuliert.

Mit diesem Vorgehen sollen die Auswirkungen demographischer, epidemiologischer, medizinischer und agogischer Entwicklungen sowie Wirkungen ökonomischer Entwicklungen (z.B. durch Benchmarking) auf den Angebotsbedarf systematisch eruiert werden. Die Bedarfsermittlung und Angebotsplanung erfolgt in Zusammenarbeit mit den Einrichtungen. Zudem werden bei der Er-

⁶ Es existieren aktuell nur zwei Einrichtungen mit öffentlich-rechtlicher Trägerschaft: Heimstätten Wil, die voraussichtlich privatisiert werden sowie Wohnheim Bisacht der Gemeinde Oberuzwil.

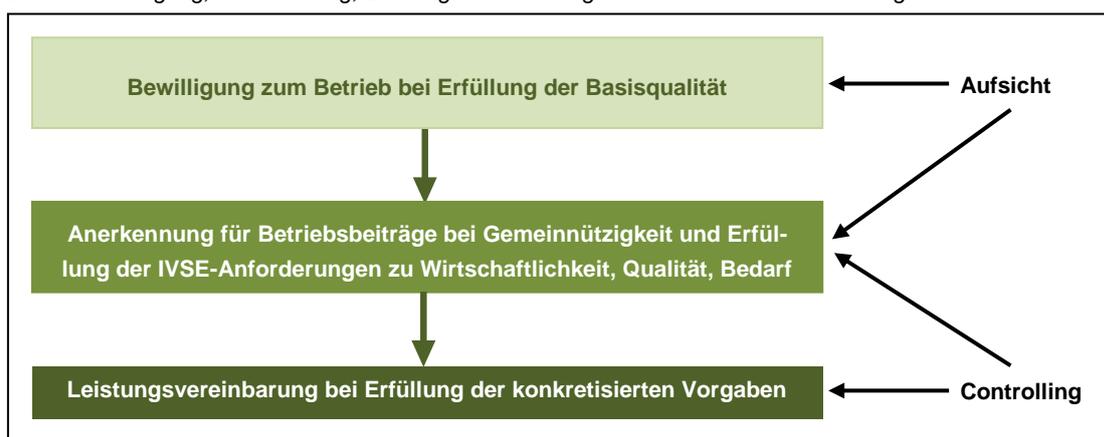
mittlung des Bedarfs die Leistungsnutzenden in geeigneter Weise einbezogen. In der Angebotsplanung sind insbesondere auch die planerischen und konzeptionellen Schnittstellen zu angrenzenden Leistungsbereichen wie Sonderschulplanung, Spital- und Psychiatrieplanung, Bedarfsplanung für die Pflegeheimliste oder Planung der Hilfe und Pflege zu Hause zu beachten. Letztere verweisen indirekt auf den Bedarf an spezialisierten Leistungen, da sie darlegen, wie die öffentlichen Grundleistungen ausgestaltet sind.

Die Steuerung des Wohn- und Tagesstrukturangebots für Menschen mit Behinderung ist aufgrund der vielfältigen Anforderungen, Schnittstellen und Abhängigkeiten anspruchsvoll. Speziell zu beachten ist das Spannungsfeld, das sich aus dem Dreiecksverhältnis von Leistungsnutzenden, Einrichtungen (mehrheitlich getragen von Privaten) und dem Kanton als «Leistungsbesteller» ergibt. Zudem kann mit der Planung zwar das Angebot im Kanton auch hinsichtlich Kostenentwicklung gesteuert werden. Der Kanton hat nach IFEG und IVSE allerdings Aufenthaltskosten von St.Gallerinnen und St.Gallern zu übernehmen, auch wenn diese in ausserkantonalen Einrichtungen betreut sind. Die Steuerung der Kosten ausserkantonaler Aufenthalte obliegt den jeweiligen Standortkantonen der Einrichtungen. Auch deshalb ist der interkantonalen Zusammenarbeit besondere Bedeutung beizumessen.

5.2.6 Anerkennung, Leistungsvereinbarung und Controlling

Die SODK Ost+ hat gemeinsam eine Systematik für die Regelung und Überprüfung der Anforderungen auf den drei Ebenen Betriebsbewilligung, Anerkennung und Leistungsvereinbarung erarbeitet. Die Grundlage bildet wie in Ziff. 5.2.4 ausgeführt die Basisqualität auf der Ebene der Betriebsbewilligung. Die Basisqualität stellt sicher, dass unabhängig von der Finanzierung der Einrichtungen der Schutz und das Wohl der Betreuten sichergestellt sind. Einrichtungen, die keine Anerkennung haben, jedoch über eine Betriebsbewilligung des Kantons verfügen, sind berechtigt, ein Angebot für erwachsene Personen zu betreiben. Sie erhalten jedoch keine kantonalen Betriebsbeiträge. Die Leistungsnutzenden finanzieren ihren Aufenthalt sodann vollständig durch individuelle Leistungen (insbesondere IV-Rente, EL und HE). Im Kanton St.Gallen haben die meisten Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderung eine Anerkennung und erhalten folglich kantonale Betriebsbeiträge.

Betriebsbewilligung, Anerkennung, Leistungsvereinbarung sowie Aufsicht und Controlling durch den Kanton



Durch die Bedarfsermittlung und Angebotsplanung wird festgestellt, welche Leistungen für ein bedarfsgerechtes Angebot nach IFEG zur Verfügung stehen müssen. Bei erwiesenem Bedarf und Erfüllung der weiteren Voraussetzungen erhalten die bewilligten Einrichtungen eine Finanzierungsanerkennung (nachfolgend Anerkennung) durch den Kanton. Mit der Anerkennung nach IFEG werden die Einrichtungen im Kanton St.Gallen der IVSE unterstellt (vgl. Art. 2 Abs. 1 Bereich B IVSE). Damit sind die Grundsätze für die interkantonale Nutzung der Angebote und die

interkantonale Verrechnung der Leistungen geregelt. Der Kanton ist für die Anerkennung der Einrichtungen zuständig, die ihren Standort in seinem Hoheitsgebiet haben. Das Einhalten der Anerkennungsvoraussetzungen wird durch den Standortkanton regelmässig überprüft.

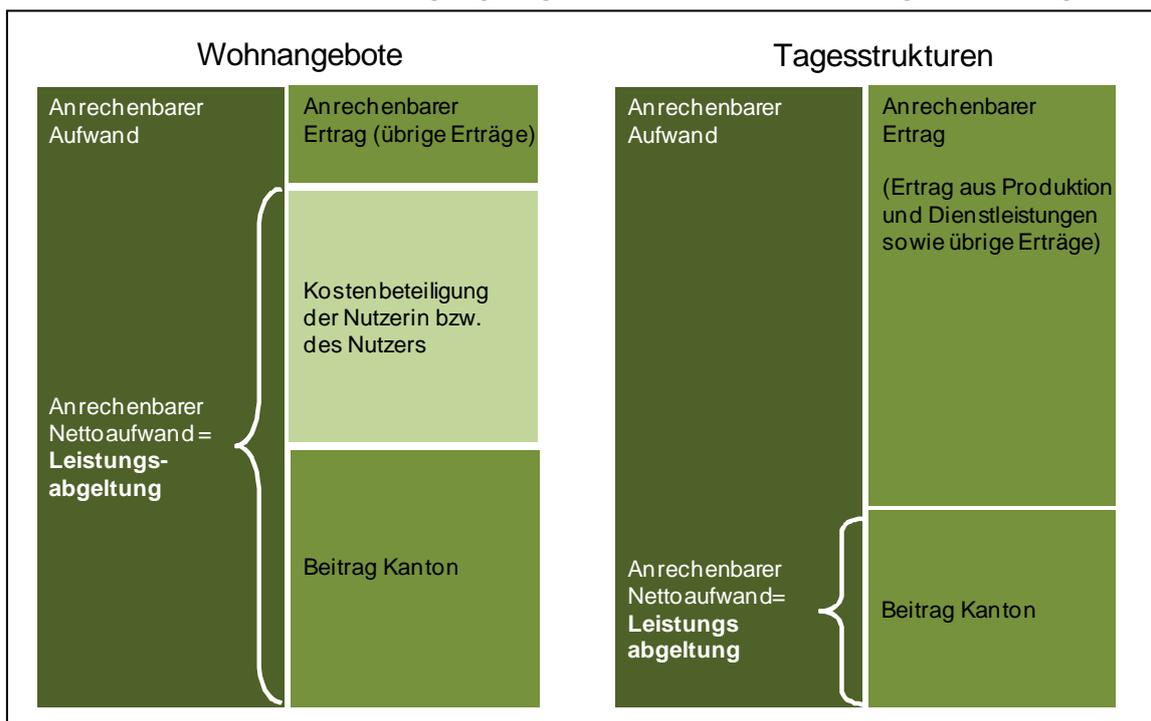
Um das Leistungsangebot gemäss ermitteltem Bedarf und kantonaler Angebotsplanung sicherzustellen, schliesst der Kanton mit anerkannten Einrichtungen Leistungsvereinbarungen für ein oder mehrere Jahre ab. Diese konkretisieren, welche quantitativen und qualitativen Leistungen konkret erbracht werden müssen sowie die Form und Höhe der Abgeltung und den Überprüfungsmodus. Der Kanton beteiligt sich in der Folge soweit an den Kosten des Aufenthalts in einer anerkannten Einrichtung, dass die Leistungsnutzenden wegen des Aufenthalts keine Sozialhilfe benötigen und soweit er dafür eine Kostenübernahmegarantie nach IVSE im Einzelfall erteilt hat.

Die Überprüfung der Leistungserfüllung in Einrichtungen, die er anerkannt hat, erfolgt durch ein zweckmässiges Controlling auf der Grundlage der Leistungsvereinbarungen. Das Controlling wird dazu beitragen, die Planungs- und Steuerungsgrundlagen für den Kanton bezüglich Betriebsbeiträge an St.Galler Einrichtungen zu verbessern. Mit den im Controlling ermittelten Daten sollen aber auch betriebspezifisch der Optimierungsbedarf zwischen Kosten und Leistungen aufgezeigt werden, womit zusätzlich die Effizienz der Betriebsbeiträge verbessert werden kann. Dabei wird es auch darum gehen, Unterschiede im inner- und interkantonalen Vergleich zu verringern. Diese Ziele werden zur Hauptsache durch betriebsübergreifende Gegenüberstellungen ganzer Kostenblöcke mit den Leistungsdaten der Leistungserbringer und mit der Ermittlung kantonaler Benchmarks erreicht. Der Festlegung der für das Controlling zu erhebenden Basisdaten kommt deshalb grosses Gewicht zu. Diese Basiszahlen bestimmen wesentlich die Aussagekraft des künftigen Kennzahlenkatalogs.

Mit der Einführung der pauschalen Leistungsabgeltung (siehe unten) und der Etablierung eines zeitgemässen Controllings erfolgt in der Überprüfung der St.Galler Einrichtungen ein Paradigmenwechsel: War die bisherige Überwachung der Betriebsbeiträge stark retrospektiv ausgerichtet (Rechnungsprüfung), so soll das Controlling neu vermehrt prospektive Ansätze verfolgen. Damit wird auch darauf Rücksicht genommen, dass die anerkannten Einrichtungen bereits aufgrund verschiedener bestehender Bestimmungen (Obligationenrecht, IVSE, Leistungsvereinbarung) dazu verpflichtet sind, ihre Rechnung einer ordentlichen Revision zu unterziehen. Aus Sicht des Kantons hat sich eine Rechnungsprüfung damit in erster Linie auf die Überwachung spezifischer Aspekte im Zusammenhang mit der Ausrichtung kantonaler Betriebsbeiträgen zu beschränken. Dies kann vorwiegend mit einer Kennzahlen basierenden Auswertung erfolgen. Sollten sich im Rahmen dieser Auswertungen jedoch grössere Ungereimtheiten oder Abweichungen zeigen, bleibt es dem Kanton ausdrücklich möglich, eine detaillierte Prüfung der Einrichtung vor Ort vorzunehmen. Diese eingehende Prüfung muss auch dann vorbehalten bleiben, wenn von einer Einrichtung qualitativ ungenügende, lücken- oder fehlerhafte Unterlagen eingereicht werden.

5.2.7 Finanzierungsmethode

Gemäss IVSE kann die Leistungsabgeltung nach Methode Defizitdeckung (Methode D) oder nach Methode Pauschalen (Methode P) erfolgen. Der Kanton St.Gallen wendete bei St.Galler Einrichtungen vor und während der NFA-Übergangsfrist bis Ende des Jahres 2010 (wie alle Ostschweizer Kantone in ihren Einrichtungen) die Methode D an. Bei der Methode D kontrolliert der Standortkanton das Budget der Einrichtung unter Berücksichtigung der prognostizierten Auslastung und legt den anrechenbaren Nettoaufwand gemäss IVSE fest. Darauf basierend bestimmt der Kanton die Leistungsabgeltung je Einheit (Person/Tag/ Stunde) sowie die Eigenleistung der Nutzerinnen und Nutzer und leistet auf der Basis von Einzelrechnungen je Nutzerin und Nutzer Vorschusszahlungen. Aufgrund der Prüfung der Jahresrechnung werden vom Kanton schliesslich der definitive anrechenbare Nettoaufwand und die definitive Leistungsabgeltung definiert und ein allfälliges Restdefizit übernommen.



In Übereinstimmung mit Art. 23 Abs. 3 IVSE erfolgt bei St.Galler Einrichtungen seit 1. Januar 2011 eine pauschale Leistungsabgeltung (Methode P). Die Abgeltung der Leistungen der St.Galler Einrichtungen wird aufgrund von Erfahrungszahlen sowie möglichst genauer Schätzung und Budgetierung im Voraus zwischen dem Kanton und Einrichtung in einer Leistungsvereinbarung festgelegt. Der Kanton finanziert somit die Leistungen für Aufenthalte von St.Gallerinnen und St.Gallern in St.Galler Einrichtungen durch eine Pauschale und übernimmt keine Defizite der Einrichtungen. Dies hat den Vorteil, dass die Kantonsbeiträge an die Einrichtungen nicht mehr vom Betriebsergebnis der einzelnen Einrichtungen abhängig sind. Auch in dieser Methode werden die vereinbarten Pauschalen auf der Basis monatlicher Einzelrechnungen je Nutzerin und Nutzer abgerechnet. Mit dem Wegfall der Defizitmethode tragen die Einrichtungen damit zwar ein grösseres unternehmerisches Risiko, sie erhalten mit dem mittels Leistungsvereinbarung festgelegten fixen Beitrag aber auch grössere betriebswirtschaftliche Freiheiten. Gestützt auf das Ostschweizer Musterkonzept zur Umsetzung des IFEG hat die SODK Ost+ gemeinsam ein interkantonal kompatibles Finanzierungsmodell erarbeitet. Auch deshalb haben alle Ostschweizer Kantone und der Kanton Zürich den Wechsel von der Methode D zur Methode P gemeinsam geplant.

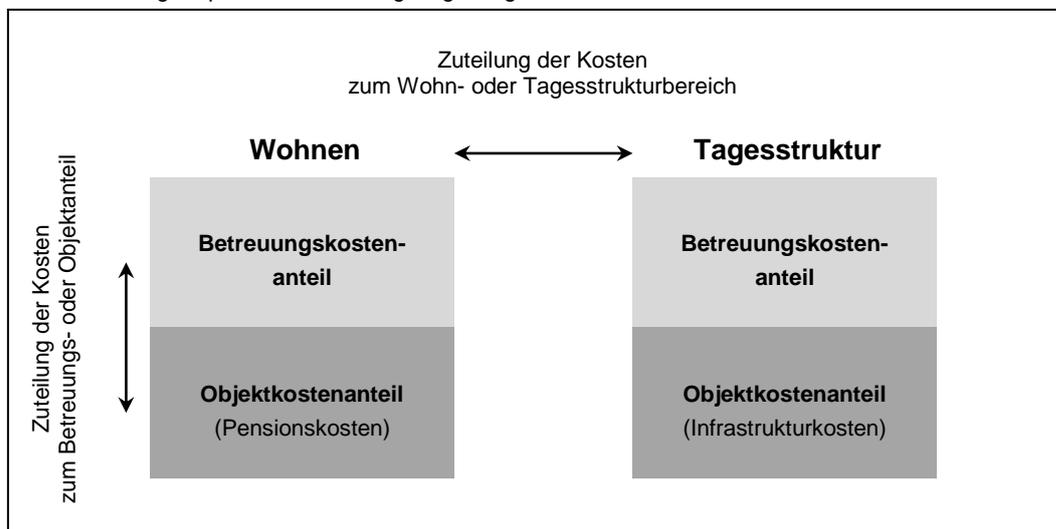
Pauschale Leistungsabgeltung nach Betreuungsbedarfsstufen

Mit den neuen Grundlagen in der Ostschweiz wurde insbesondere auch festgelegt, dass die Finanzierung an den individuellen Betreuungsbedarf (abgekürzt IBB) der real betreuten Personen gekoppelt wird. Dass bisher unabhängig vom IBB finanziert wurde, lag vor allem am Finanzierungsmodell des Bundes, welches die Kantone mit der NFA zu übernehmen hatten. Mit der Abstufung der Pauschalen nach Betreuungsaufwand leisten die Ostschweizer Kantone und der Kanton Zürich bei Menschen mit geringem Betreuungsbedarf weniger Beiträge als für Menschen mit hohem Betreuungsaufwand. Damit wird einer der Fehlanreize im vormaligen Finanzierungsmodell des Bundes aufgehoben. Erst aufgrund dieser Anpassungen können verlässliche Betriebsvergleiche durchgeführt und allfällige Beitragsunterschiede zwischen den Einrichtungen sowohl innerhalb des Kantons als auch in der Ostschweiz schrittweise verringert werden.

Die Finanzierung der Einrichtungen ist pauschaliert und mit IBB leistungsorientierter als bisher (Pauschale je Einrichtung, Verrechnungseinheit und Betreuungsbedarfsstufe). Der Kanton be-

zahlt der Einrichtung nach Abzug der vom Kanton festgelegten Kostenbeteiligung je Nutzerin und Nutzer IBB-abhängige Beiträge. Es werden die Pauschaltypen Wohnen und Tagesstruktur unterschieden. Der Leistungsbezug verlangt eine klare Trennung dieser Leistungsbereiche. Zudem sind auch die darin enthaltenen fixen und die betreuungsabhängigen Kostenanteile abzugrenzen (Betreuungskosten, Objektkosten).

Kostenzuteilung für pauschale Leistungsabgeltung

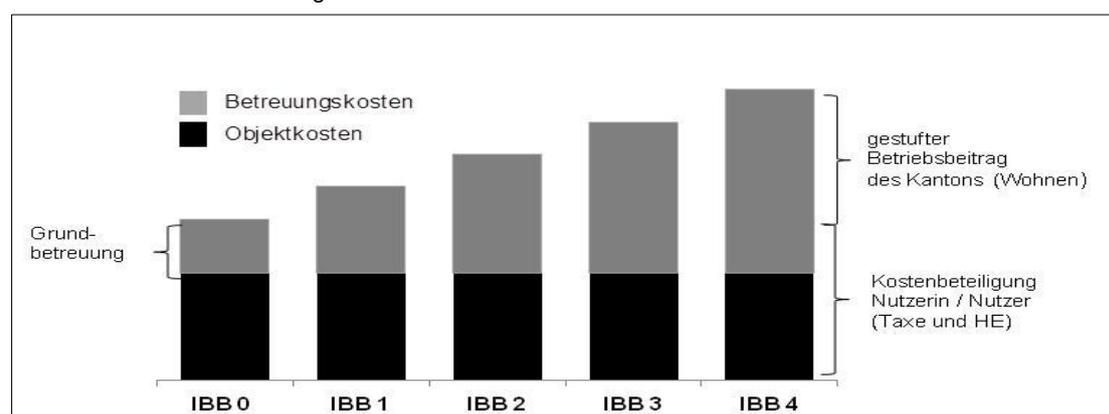


Finanzierung Betriebskosten Bereich stationäre Wohnangebote

Die Objektkosten im Bereich Wohnen umfassen insbesondere die Pensionskosten (Verwaltungskosten und Aufwendungen für Grundbetreuung, Verpflegung und Unterkunft), die für alle Nutzerinnen und Nutzer gleich, als Fixkostenblock, anfallen und von den Einrichtungen jeweils in der Kostenrechnung gesondert ausgewiesen werden müssen. Die Betreuungskosten werden durch das IBB-Einstufungssystem in den Einrichtungen erfasst. Darauf gestützt und unter Zuhilfenahme der Einstufung für die HE wird der Betreuungsbedarf je Nutzerin und Nutzer in fünf Betreuungsstufen (IBB0 bis IBB 4) abgebildet.

Die Nutzerinnen und Nutzer beteiligen sich im Wohnbereich an den Kosten des Aufenthalts, indem sie wie bisher Taxen bezahlen. Die künftigen Taxen sind in erster Linie die Vollkosten der Pensionskosten, d.h. inklusive Investitionskosten für Infrastruktur und Ausstattung. Einen Aufenthalt ohne Grundbetreuung gibt es nicht. Er umfasst nie nur Kost und Logis. Deshalb wird unabhängig vom zusätzlichen individuellen Betreuungsbedarf eine gewisse Grundbetreuung vorausgesetzt. Die Pension umfasst demgemäss stets auch einen Grundbetreuungsanteil. Die HE wird als Kostenbeteiligung an die Betreuungskosten angerechnet.

Kosten in stationären Wohnangeboten



Der Beitrag des Kantons an die Betreuungskosten deckt damit den individuell ermittelten behinderungsbedingten Mehraufwand ab Einstufung IBB 1. Eine Kostenbeteiligung der Nutzerinnen und Nutzer an Objekt- und Betreuungskosten ist nicht neu und entspricht den im Kanton St.Gallen bereits bisher geltenden Regelungen. Die Nutzerinnen und Nutzer decken diese Kosten durch IV-Rente und EL.

Die neu konsequente Zuteilung von Betreuungs- und Objektkostenanteilen (Betriebsbeitrag, Taxen) ist für den Kanton in jedem Fall kostenneutral, da sie lediglich zu Verschiebungen zwischen EL (SVA) und kantonalen Betriebsbeiträgen (Amt für Soziales) führt.

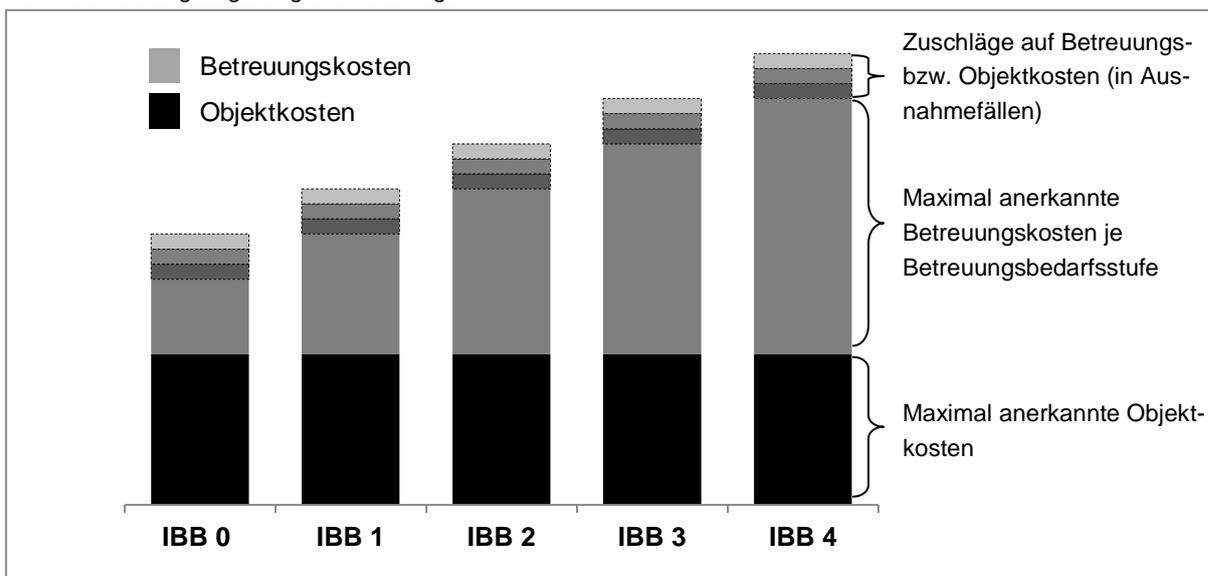
Finanzierung Betriebskosten Bereich Tagesstruktur

Die Kosten der Tagesstrukturangebote (Beschäftigung, Tagesstätten, Werkstätten) werden analog zum Wohnbereich aufgrund der Kostenrechnungen der Einrichtungen ebenfalls in Objektkosten (Infrastruktur) und Betreuungskosten unterteilt, wobei auch in diesem Bereich eine Stufung der Betreuungskosten nach individuellem Aufwand erfolgt. Dazu müssen in Zusammenarbeit mit den Einrichtungen jedoch noch ergänzende Implementierungsschritte erfolgen. Aufgrund bisheriger Testläufe konnte im Bereich der Tagesstrukturen kein klarer Zusammenhang zwischen dem Schweregrad der einzelnen Behinderung und dem Betreuungsaufwand der Einrichtungen festgestellt werden. Gerade bei Werkstätten kann der Betreuungsaufwand für Menschen mit geringerem Betreuungsbedarf höher ausfallen als bei Menschen mit mittlerer Betreuungsbedürftigkeit (z.B. für Produktionssteigerungen oder die Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt). Der in Tagesstrukturen erwirtschaftete Ertrag wird abzüglich der Löhne an die Betreuten und abzüglich des Materialaufwands zur Kostendeckung beigezogen. Gestützt auf den Grundsatz, dass niemand für seine Arbeitsstelle bezahlen muss, ist vorgesehen, dass sich Nutzerinnen und Nutzer nicht an den Kosten der Tagesstrukturen zu beteiligen haben. Hingegen werden die Verpflegungskosten weiterhin den Nutzerinnen und Nutzer in Rechnung gestellt.

Kostentransparenz und -unterschiede

Sowohl im Bereich Wohnen als auch im Bereich Tagesstruktur stützen sich die neuen leistungsbezogenen Beiträge des Kantons gemäss IVSE weiterhin auf die individuellen Leistungen und Kosten der Einrichtungen. Damit werden zum Zeitpunkt der Einführung für die IBB-Punktwerte je nach Einrichtung unterschiedliche Kosten abgerechnet. Eine Nutzerin bzw. ein Nutzer mit beispielsweise Einstufung IBB 3 wird in Einrichtung A nicht die gleiche Taxe wie in Einrichtung B zu entrichten haben, und auch der Kantonsbeitrag wird je nach Einrichtung und trotz identischer Einstufung unterschiedlich ausfallen. Einerseits geht dies im Wohnbereich auf unterschiedliche Kostenbeteiligungen der Leistungsnutzenden zurück (Hilflosenentschädigung). Andererseits bestehen z.B. aus konzeptionellen Gründen berechnete Unterschiede zwischen den Einrichtungen. Durch die Einführung des neuen pauschalierten Finanzierungsmodells auf der Grundlage der IBB-Einstufungen der Nutzerinnen und Nutzer sowie durch eine konsequente Abbildung der Vollkosten für die Leistungsnutzung gemäss den Vorgaben zur IVSE-Kostenrechnung kann die Kostentransparenz in Zukunft verbessert werden. Ein Benchmarking wird ermöglichen, dass künftig Maximalwerte sowohl für die Betreuungskosten je IBB-Stufe als auch für die Objektkosten festgelegt werden können. In Ausnahmefällen sind in Ergänzung zu diesen Maximalwerten einzelne Zuschläge aufgrund von klar definierten Kriterien möglich. Nachvollziehbare Kostenunterschiede für vergleichbare Leistungen können z.B. aufgrund unterschiedlicher Standorte der Leistungserbringung (Kostenunterschiede Stadt - Land) oder aufgrund eines ausserordentlichen Personalbedarfs in der Nacht entstehen. Diese Unterschiede sind mittels gezielter Zuschläge abzugelten. Demgemäss erlaubt IBB eine erste gute Annäherung an eine vielfältige Angebotslandschaft für Leistungsnutzende mit sehr heterogenen Betreuungsbedürfnissen, bildet diese Vielfalt aber nicht vollständig ab.

Maximale Leistungsabgeltung und Zuschläge



Für den Aufbau des Benchmarkings, die Ermittlung der Maximalwerte und die Erarbeitung der Kriterien für die Berechnung der Zuschläge ist eine Einführungsphase von vier Jahren vorgesehen. Gleichzeitig müssen die Standards zur Basisqualität und die Überprüfung der Qualitätserfüllung eingeführt werden. Damit kann sichergestellt werden, dass die geforderte Leistungsqualität mit den vereinbarten Leistungspauschalen erfüllt werden kann.

Schwankungsfonds

Bis und mit Betriebsjahr 2010 glich der Kanton die Defizite der Einrichtungen aus. Mit der Einführung der Methode P ab 1. Januar 2011 entstehen bei den St.Galler Einrichtungen aufgrund von Schwankungen bei der Auslastung oder bei den Kosten Gewinne und Verluste. Deshalb haben sie im Fondskapital zweckgebundene, nach oben und unten plafonierte Schwankungsfonds zu bilden. Weisen die Einrichtungen künftig Gewinne aus, die auf eine bessere Auslastung oder gegenüber dem Budget und der Leistungsvereinbarung tiefere Kosten zurückzuführen sind, dann sind diese zu 100 Prozent dem für diesen Zweck eingerichteten Schwankungsfonds zuzuweisen. Dies gilt solange, bis der Schwankungsfonds die vom Kanton festgelegte Plafonierung erreicht hat. Ist die Plafonierung des Schwankungsfonds erreicht, stehen den Einrichtungen 50 Prozent der anerkannten künftigen Gewinne im Rahmen des mit dem Kanton vereinbarten Leistungsauftrags zur freien Verfügung. 50 Prozent dieser Gewinne sind dem Kanton zurückzuerstatten. Weisen die Einrichtungen Verluste aus, die auf eine schlechtere Auslastung oder gegenüber dem Budget und der Leistungsvereinbarung höhere Kosten zurückzuführen sind, dann sind diese dem Schwankungsfonds zu belasten. Dieses Modell wird in sämtlichen Ostschweizer Kantonen umgesetzt und ist notwendig, da die staatliche Garantie, die realen Vollkosten zu decken (Methode D), entfällt. Nur mit der Bildung von Schwankungsfonds können die Einrichtungen und der Kanton weiterhin die notwendige Angebotssicherheit gewährleisten. Sodann obliegt es aber auch der Verantwortung der Einrichtungen, rechtzeitig Massnahmen zu ergreifen, falls wiederholt Verluste ausgewiesen werden und absehbar würde, dass der Schwankungsfonds diese Verluste mittelfristig nicht mehr zu decken vermag. Der Kanton wird seinerseits im Rahmen des Controllings die Einrichtungen auch mit Blick auf diese Fragestellung überprüfen. Eine mögliche Massnahme des Kantons wäre sodann die Anpassung der Pauschalen, sofern der Bedarf für das Angebot und die wirtschaftliche Leistungserbringung unbestritten sind. In Ausnahmefällen kann ein temporärer Wechsel auf die Methode D nach IVSE zur Vermeidung der Insolvenz geprüft werden, sofern der Bedarf für die entsprechenden Leistungen ausgewiesen und die wirtschaftliche Leistungserbringung ebenfalls erfüllt ist. Sind die Voraussetzungen zur Leistungserfüllung nicht mehr gegeben, erfolgt im Sinn der Ultima Ratio der Entzug der Anerkennung.

Investitionen

Für die Errichtung, den Ausbau und die Erneuerung von Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderung richtet der Kanton auf Basis des InvHG seit mehreren Jahrzehnten Investitionsbeiträge aus. In den letzten 25 Jahren wurden rund 89,5 Mio. Franken Investitionsbeiträge verfügbar, die sich auf 83,3 Mio. Franken Baubeiträge und 6,2 Mio. Franken Ausstattungsbeiträge aufteilten. Davon gingen 80,3 Mio. Franken an Einrichtungen innerhalb des Kantons St.Gallen und 9,2 Mio. Franken an Einrichtungen in anderen Kantonen mit St.Galler Nutzerinnen und Nutzer. Die kantonalen Investitionsbeiträge ergänzten die Beiträge des Bundes, die dieser bis zur NFA leistete. Sie hatten den Zweck, das mehrheitlich durch Private bereitgestellte Angebot und dessen Weiterentwicklung zu unterstützen. Seit der NFA leistet der Kanton bis zu 66,33 Prozent an die Investitionskosten für Wohn- und Tagesstrukturangebote für erwachsene Menschen mit Behinderung. In den Jahren 2008 bis 2010 belief sich das jährliche Beitragsvolumen des Kantons zwischen 4 und 7,8 Mio. Franken zusätzlich zum Betriebsbeitragsvolumen von rund 100 Mio. Franken.

Mit dem neuen Gesetz sollen die bisherigen Investitionsbeiträge in den Ostschweizer Kantonen und dem Kanton Zürich nicht mehr kostenlos ausgerichtet, sondern in Form eines Nutzungsbeitrags während einer festgelegten Laufzeit jährlich verzinst und zurückbezahlt (Darlehen mit Annuitätentilgung) werden. Dabei wird nicht mehr zwischen Bau- und Ausstattungsbeiträgen unterschieden. Beiträge an Investitionen im Ausbildungsbereich entfallen gänzlich, da diese Aufgabe gemäss NFA dem Bund obliegt (sogenannte IV-Eingliederungsstätten). Die Höhe der künftigen Investitionsdarlehen soll generell auf höchstens 80 Prozent der anerkannten Investitionssumme begrenzt werden. Die Gewährung von Darlehen über 50 Prozent kann bei Spezialbauten notwendig sein, um Finanzierungslücken zu vermeiden. Diese können bei der Restfinanzierung am Kapitalmarkt entstehen, da Spezialbauten unter Umständen tiefer bewertet werden als Standardbauten. Die Laufzeit der Darlehen ist zwischen Einrichtung und Kanton zu vereinbaren und unterscheidet sich je nach Art der Investition. Die Verzinsung soll sich am Markt orientieren.

Die Einführung eines Darlehensmodells ist folgerichtig, da damit die bisherigen Preisverzerrungen zwischen den Einrichtungen und Kantonen aufgehoben werden und sich die Leistungsabgeltung bei allen Leitungsnutzenden tatsächlich an den Vollkosten orientiert. Da die Infrastruktur auch künftig überwiegend durch gemeinnützige private Trägerschaften bereitgestellt wird, der Kanton aber nach IFEG einen Gewährleistungsauftrag innehat, soll er sich am Investitionsrisiko neu als Kapitalgeber beteiligen, sofern dies notwendig erscheint. Das Darlehensmodell ermöglicht Investitionen der Privaten in spezielle Tätigkeitsbereiche und zu guten Kapitalkonditionen. Die Investitionskosten der Einrichtungen werden sodann in die Betriebsrechnung eingehen und im Sinn von Vollkosten auf die Aufenthaltskosten umgelegt werden. Dieser Wechsel ist vertretbar, da viele Einrichtungen über namhaftes Eigenkapital verfügen, das sie aufgrund ihrer Gemeinnützigkeit ohnehin wiederum dem gemeinnützigen Betreuungszweck widmen müssen. Zudem werden die Infrastrukturkosten der Einrichtungen auf die Taxen umgelegt und damit weiterhin – zwar nicht mehr als Einmalbeitrag des Kantons – aber über die Abschreibungsdauer je Verrechnungseinheit und je Nutzerin und Nutzer (also in Kleinbeiträgen) im Wesentlichen über EL (Wohnangebote) und über Kantonsbeiträge (Tagesstruktur) mitfinanziert. Auch wenn für St.Gallerinnen und St.Galler in St.Galler Einrichtungen damit schliesslich weiterhin der Kanton im Wesentlichen die Investitionskosten finanziert, ist der Wechsel vor allem für die Kostenbeteiligung ausserkantonaler Leistungsnutzende in St.Galler Einrichtungen zentral.

Um die angestrebte Kostentransparenz interkantonal und zwischen den Einrichtungen zu erreichen, müssen die kantonalen Investitionsbeiträge der letzten 25 Jahre und künftige kantonale Investitionsdarlehen in die Kostenrechnung der Einrichtungen einfließen. Die bisher durch den Kanton geleisteten Investitionsbeiträge werden sodann beim kantonalen Betriebsbeitrag solange zum Abzug gebracht, bis die in der Beitragsverfügung festgelegte Abschreibungsdauer beendet ist. Damit profitiert der Kanton St.Gallen weiterhin von seinen vormaligen Investitionsleistungen bzw. muss dieselbe Infrastruktur nicht noch einmal (mit-)finanzieren. Hingegen werden die ande-

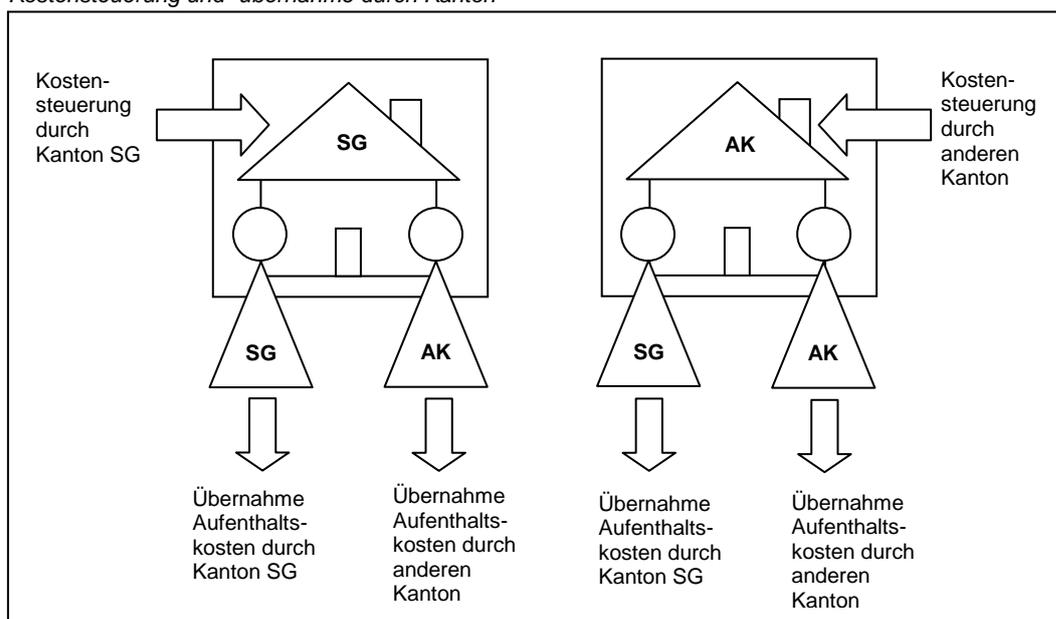
ren Kantone (ausserkantonale Nutzerinnen und Nutzer) künftig nicht mehr von den St.Galler Beiträgen und den dadurch geringeren Infrastrukturkosten der St.Galler Einrichtung profitieren. Diese Regelung wird ab dem Jahr 2013 in allen Ostschweizer Kantonen und mehrheitlich auch in anderen Regionen der Schweiz zur Anwendung gelangen.

5.2.8 Kosten für den Kanton

Mit dem neuen Gesetz ergeben sich für den Kanton nur im Bereich der Investitionsbeiträge Änderungen. Diese sollen entfallen und durch Darlehen ersetzt werden. Die Betriebsbeiträge nach IFEG und IVSE müssen weiterhin ausgerichtet werden. Die Anpassungen des Finanzierungsmodells konnten aufgrund der rechtlichen Rahmenbedingungen nach Ablauf der NFA-Übergangsfrist bereits eingeleitet werden. Ziel ist es selbstredend, dass die Steuerung der Kosten gegenüber dem vormaligen Modell verbessert wird. Dies wird im Wesentlichen durch den bereits erfolgten Wechsel zur Pauschalmethode erreicht. Die Kosten des Kantons zur Deckung von Aufenthaltskosten gemäss IFEG sind gebunden.

Aufgrund der Kleinräumigkeit der Ostschweiz bzw. der geographischen Lage des Kantons besteht eine hohe wechselseitige Nutzungsverflechtung mit den umliegenden Kantonen. Im Durchschnitt haben rund drei Viertel der Nutzerinnen und Nutzer von St.Galler Einrichtungen Wohnsitz im Kanton St.Gallen und ein Viertel in anderen Kantonen. Der überwiegende Teil der rund 700 ausserkantonalen Nutzerinnen und Nutzer in St.Galler Einrichtungen stammt aus einem anderen Ostschweizer Kanton oder aus dem Kanton Zürich. Umgekehrt werden rund ein Viertel der St.Gallerinnen und St.Galler, die auf institutionelle Betreuung angewiesen sind, in einer ausserkantonalen Einrichtung betreut (insgesamt rund 840 Personen; überwiegend in einem anderen Ostschweizer Kanton oder im Kanton Zürich). Aufgrund der NFA und des IFEG hat der Kanton nicht primär die St.Galler Einrichtungen zu finanzieren, sondern den Aufenthalt von St.Gallerinnen und St.Gallern in St.Galler und auch in ausserkantonalen Einrichtungen. Die Finanzierungsregeln für Einrichtungen für Menschen mit Behinderung sind durch die IVSE festgelegt. Allerdings definiert der Standortkanton die Methode der Finanzierung (sogenannte Leistungsabgeltung), weshalb der Kanton St.Gallen Kosten und Finanzierungsart nur bei St.Galler Einrichtungen steuern kann. Von besonderer wirtschaftlicher Leistungserbringung durch St.Galler Einrichtungen profitiert er allerdings nur, sofern St.Gallerinnen und St.Galler das Angebot nutzen.

Kostensteuerung und -übernahme durch Kanton



Legende: AK = ausserkantonale

In stationären Wohnangeboten leistet der Kanton neben den Betriebsbeiträgen nach IVSE mit den EL zur IV-Rente weitere namhafte Beiträge an die Aufenthaltskosten von Menschen mit Behinderung.

Kosten im Kanton St.Gallen für die NFA-Übergangsfrist (exkl. Investitionsbeiträge):

Kantonale Betriebsbeiträge an anerkannte Einrichtungen in Mio. Franken	Rechnung 2008	Rechnung 2009	Rechnung 2010
an St.Galler Einrichtungen	54,28	71,27	70,52
an ausserkantonale Einrichtungen	25,34	26,72	27,56
Total Betriebsbeiträge für St.Gallerinnen und St.Galler	79,62	97,99	98,08

Ergänzungsleistungen zu IV-Renten an Heimaufenthalte in allen Einrichtungen in Mio. Franken (Schätzungen SVA)	Rechnung 2008	Rechnung 2009	Rechnung 2010
an St.Gallerinnen und St.Galler in St.Galler Einrichtungen	44,17	46,85	43,60
an St.Gallerinnen und St.Galler in ausserkantonalen Einrichtungen	16,92	18,48	18,41
Total EL an St.Gallerinnen und St.Galler mit IV-Rente im Heim	61,09	65,33	62,01

Aufgrund der Defizitmethode und in Anlehnung an das vormalige Bundesfinanzierungsmodell wurden im ersten NFA-Übergangsjahr für St.Galler Einrichtungen 80 Prozent der Betriebsbeiträge für das Betriebsjahr 2008 ausgerichtet. Für ausserkantonale Aufenthalte mussten im Rechnungsjahr 2008 bereits rund 90 Prozent an Beiträgen ausgerichtet werden. In den Jahren 2008 und 2009 haben sich die Gemeinden noch an den EL beteiligt. Diese Beteiligung wurde mit dem V. Nachtrag zum Ergänzungsleistungsgesetz vom 27. September 2009 (nGS 44-108) aufgehoben.

Mit der Defizitmethode konnten die Kosten der Einrichtungen nie periodengerecht abgegolten werden, da die definitiven Beitragszahlungen erst nach Abschluss des Betriebsjahres im Folgejahr auf Basis der definitiven Rechnung festgelegt werden konnten. Mit der Einführung der Pauschalfinanzierung (inkl. Abstufung nach IBB) stellt sich die Frage, ob der dadurch über die letzten Jahre aufgelaufene Mehraufwand für nachschüssige Zahlungen von rund 19,5 Mio. Franken ausgeglichen und nachfolgend eine höhere Periodengerechtigkeit bei der Finanzierung durch den Kanton angestrebt wird. Die Nachschüssigkeit und die Budgetunsicherheit sind aufgrund der Defizitmethode systemimmanent. Der aufgelaufene Betrag geht zurück auf das Absinken der Periodengerechtigkeit und aufgrund der Defizitmethode auch auf Mehrkosten gegenüber der ersten NFA-Schätzungen, die ohnehin aufgrund der schlechten Datenlage mit erheblichen Unsicherheiten behaftet waren (siehe NFA-Mantelerlass). Die Bereinigung der aufgelaufenen Beiträge sind keine Mehrkosten durch das neue Gesetz. Die Mehrkosten entstanden auf den bisherigen Grundlagen, welche das Stimmvolk für die Umsetzung der NFA gutheissen hat. Mit der pauschalen Leistungsabgeltung wird die Budgetsicherheit nun zumindest innerkantonal verbessert und die Erhöhung der Periodengerechtigkeit der Beitragsausrichtung erst möglich. Auch wenn das neue Gesetz nicht Auslöser der aufgelaufenen Beiträge ist, ist es Anlass, die Bereinigung vorzunehmen. In einem ersten Schritt wird eine Periodengerechtigkeit der Beiträge von 85 Prozent angestrebt.

Eine aktuelle Darstellung der Kostenentwicklung bei den St.Galler Einrichtungen findet sich in der Botschaft der Regierung vom 1. Februar 2011 zum Kantonsratsbeschluss über den Nachtragskredit für Mehrkosten bei den Betriebsbeiträgen an Einrichtungen für Menschen mit Behinderung (33.11.02). Rund 44,3 Prozent der für das Betriebsjahr 2011 budgetierten Kosten von St.Galler Einrichtungen sind für Werkstättenplätze, 30,3 Prozent für Wohnplätze, Wohnen und Beschäftigung machen rund 13,4 Prozent und Beschäftigung 10,4 Prozent der von den St.Galler Einrichtungen budgetierten Kosten aus. Der Rest von 1,6 Prozent entfällt auf Tagesstättenplätze.

Im Kanton St.Gallen haben derzeit elf Einrichtungen eine Betriebsbewilligung ohne eine Anerkennung für Betriebsbeiträge. Diese Einrichtungen finanzieren sich derzeit voll durch die erhobenen Taxen der Nutzerinnen und Nutzer, die diese wiederum mit ihrer IV-Rente und EL decken. In den nächsten Jahren sind wenigstens ein Teil dieser Einrichtungen neu anzuerkennen, da sie einen Teil des Bedarfs decken und die Anerkennungsvoraussetzungen hinsichtlich Gemeinnützigkeit, Wirtschaftlichkeit und Qualität erfüllen. Neuanerkennungen werden für den Kanton kostenneutral umgesetzt, da zwar in der Folge kantonale Betriebsbeiträge ausgerichtet werden, die EL aber im selben Mass entlastet wird.

6 Durchlässigkeit der Angebote und Koordination der Leistungen

6.1 Übergänge Sonderschulung, Ausbildung, Arbeit im geschützten Rahmen

Die IV-Stelle bietet verschiedene berufliche Eingliederungsmassnahmen an. Für Jugendliche mit Behinderung sind insbesondere die spezialisierte Berufsberatung durch die IV und erstmalige durch die IV-finanzierte Ausbildungen von Belang. Die Durchführung beruflicher Eingliederungsmassnahmen ist richtigerweise Sache des Bundes, da ein Anspruch auf eine IV-Rente erst geprüft wird, wenn sämtliche Möglichkeiten zur Wiedereingliederung ausgeschöpft wurden. Ist eine Ausbildung im ersten Arbeitsmarkt nicht möglich, werden auch Ausbildungen im geschützten Rahmen unterstützt. Eingliederungsmassnahmen der IV werden sowohl in Einrichtungen durchgeführt, die ausschliesslich Ausbildungs- und Eingliederungsleistungen für die IV anbieten (in Ausbildungs- und Eingliederungsstätten). Aber auch in Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderung werden häufig neben Dauerarbeitsplätzen, die durch den Kanton finanziert werden, auch Ausbildungsplätze für die IV angeboten.

Besonders bei Sonderschülerinnen und -schülern sind spezialisierte Berufsberatung der IV und erstmalige Ausbildung im geschützten Rahmen von Belang, da ihre Behinderung bereits zu einer Sonderschulung führte und deshalb von einer zumindest teilweise eingeschränkten Ausbildungs- und Arbeitsmöglichkeit im ersten Arbeitsmarkt ausgegangen werden muss. Je nach Schweregrad und Art der Behinderung ist für Jugendliche mit einer Behinderung die Freiheit in der Berufswahl stärker eingeschränkt als bei Jugendlichen ohne Behinderung. Dies nicht nur aufgrund ihrer Beeinträchtigung, sondern auch, weil nicht jeder Beruf im geschützten Rahmen erlernt und ausgeübt werden kann. Ist die Ausbildungs- und Erwerbsfähigkeit einer Jugendlichen bzw. eines Jugendlichen zu stark beeinträchtigt, werden gemäss heutiger Praxis der IV keine oder nur begrenzt Ausbildungen gemäss IVG durchgeführt. Ohnehin kann trotz Ausbildungsfähigkeit und -aktivität im Sinn des IVG nicht immer der Schritt in eine volle Erwerbsfähigkeit im ersten Arbeitsmarkt erreicht werden. Es ist also durchaus möglich, dass junge Erwachsene mit Behinderung trotz erstmaliger beruflicher Ausbildung der IV anschliessend in Werkstätten für erwachsene Menschen mit Behinderung arbeiten und allenfalls auch betreut wohnen.

Dennoch ist in Einklang mit der UN-Behindertenkonvention auch Menschen mit Behinderung Zugang zu beruflichen Beratungsprogrammen, Stellenvermittlung und Berufsausbildung zu ermöglichen. Aufgrund des Sanierungsdrucks in der IV ist allerdings festzustellen, dass das IVG

diesem Grundsatz nicht mehr in allen Teilen Rechnung trägt. Insbesondere legt der Bund den Fokus heute auf die Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt und weniger auf die Garantie, dass auch Jugendliche mit mittlerer oder schwerer Behinderung Anrecht auf Ausbildung haben, auch wenn sie anschliessend im geschützten Rahmen arbeiten. Diese Diskrepanz im Ausbildungsbe-
reich lässt sich unter Berücksichtigung der geltenden Aufgabenteilung nicht durch den Kanton lösen. Problematisch ist dabei nicht nur die Abweichung vom genannten Grundsatz, sondern auch, dass bei offensichtlich rentenberechtigten Jugendlichen aufgrund mangelnder Eingliederungschance neben der Schmälerung oder dem Verzicht auf erstmalige berufliche Ausbildung eine individuelle Leistungslücke entsteht, da Renten erst mit Volljährigkeit zugesprochen werden (vgl. Antwort der Regierung vom 25. Januar 2011 auf die Interpellation «Kosten verschieben auf Kosten von Sonderschülerinnen und -schülern» 51.10.70).

Bereits heute wird die Leistungslücke meist dadurch aufgefangen, dass ein ausreichender und angemessener Grundschulunterricht für Kinder und Jugendliche mit Behinderung in der Regel länger dauert, als die obligatorische Schulzeit bei Kindern ohne Behinderung. Dies begründet sich darin, dass Kinder mit Behinderung länger Zeit für Entwicklungen erhalten müssen. Dies spiegelt sich auch in Art. 62 BV, wonach die Kantone für eine ausreichende Sonderschulung aller Kinder und Jugendlichen mit einer Behinderung bis längstens zum vollendeten 20. Altersjahr sorgen. Deshalb soll aufgrund des speziellen Förderungs- und Bildungsbedarfs bei Jugendlichen mit schwererer Behinderung in der Regel weiterhin die Möglichkeit der Sonderschulung bis wenigstens zur Volljährigkeit genutzt werden.

Im Sinn der Normalisierung haben Übertritte von Minderjährigen in Einrichtungen für Erwachsene nur in begründeten Ausnahmefällen zu erfolgen. Dabei kann der Kanton zwar sicherstellen, dass die Betreuungsaufwendungen gedeckt sind. Die Kosten für die Pension bei stationären Wohnangeboten können die Eltern allerdings mangels IV-Rente (weshalb auch keine EL ausgerichtet werden kann) häufig nicht aus eigener Kraft decken. Nach IFEG ist dabei zu gewährleisten, dass aufgrund eines Heimaufenthalts keine Sozialhilfeabhängigkeit entsteht. Es ist deshalb sicherzustellen, dass in diesen begründeten Ausnahmefällen die Gemeinden gemäss bekannter Aufgabenteilung weiterhin für eine punktuelle Überbrückung die Pensionskosten mitfinanzieren, dies aber nicht als Sozialhilfe erfolgt. Die Finanzierung des individuellen Kostenanteils durch die Gemeinden ist auch deshalb sachgerecht, da sonst Fehlanreize entstehen könnten, die Sonderschulung zu früh zu beenden.

6.2 Durchlässigkeit zwischen Betagten- und Pflegeheimen und spezialisierten Angeboten für Menschen mit Behinderung

Betagten- und Pflegeheime nach SHG erbringen in Ausnahmefällen auch für Menschen vor dem Pensionsalter Leistungen (rund 250 Personen und damit 4,3 Prozent der rund 5'800 Pflegeheimbewohnenden). Dabei handelt es sich vor allem um Menschen, die auf intensivere Pflege angewiesen sind. Diese Aufgabenteilung zwischen Pflegeheimen und stationären Wohnangeboten ist richtig, da spezialisierte Angebote für erwachsene Menschen mit Behinderung auf Menschen im Erwerbsalter ausgerichtet sind, die über eine IV-Rente verfügen und vorwiegend auch im geschützten Bereich arbeiten oder beschäftigt sind. Dabei steht beim überwiegenden Teil der Einrichtungen die Betreuung und nicht die Pflege im Vordergrund. Zudem verfügen diese Einrichtungen über keine Zulassung, zu Lasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung Pflegeleistungen zu erbringen.

Werden Menschen mit Behinderung in einem spezialisierten Angebot betagt und pflegebedürftig, stellt sich die Frage der Durchlässigkeit im umgekehrten Sinn. Mit der NFA hat der Kanton die bisherigen Bundesleistungen übernommen. Demnach leistet der Kanton für Menschen mit Behinderung, welche das AHV-Alter erreichen, weiterhin kantonale Betriebsbeiträge, wenn sie bereits vor Erreichen des AHV-Alters in einer anerkannten Einrichtung betreut oder beschäftigt wurden.

Seit geraumer Zeit steigt die Lebenserwartung und damit verbunden die Zahl älterer Menschen kontinuierlich an. Dies gilt dank verbesserter medizinischer, therapeutischer, betreuerischer und sozialer Rahmenbedingungen ebenfalls für Menschen mit Behinderung, wobei in dieser Gruppe der Alterungsprozess teilweise wesentlich früher einsetzt. Aufgrund erster Erfahrungen ist zu erkennen, dass es für die spezifischen Bedürfnisse von betagten Menschen, die bereits vor der altersbedingten Pflegebedürftigkeit eine Behinderung hatten, keine einheitlichen Lösungsansätze gibt. Auch in diesem Bereich ist eine Vielfalt von Angeboten notwendig, da aufgrund von verschiedenen Behinderungsarten und -schweregraden unterschiedliche Betreuungs- und Pflegeleistungen im Alter benötigt werden.

Orientierung schafft hier das Prinzip der Normalisierung: Das bedeutet, dass das Leben, das Menschen in unserer Gesellschaft üblicherweise führen, als Orientierungsgrösse auch für Menschen mit Behinderung gilt. Die Wünsche und Bedürfnisse von Menschen mit Behinderung im AHV-Alter sind vergleichbar mit den Wünschen und Bedürfnissen anderer Menschen in dieser Lebensphase. Für das Wohnen bedeutet dies, dass sie so lange wie möglich in ihrer gewohnten Lebensumgebung weiterleben möchten.

Menschen mit Behinderung, die in Werk- oder Beschäftigungsstätten arbeiten, werden in der Regel mit dem Übertritt ins AHV-Alter pensioniert. Da der Alterungsprozess aber schneller verlaufen kann, sind Menschen mit Behinderung möglicherweise früher nicht mehr im gewohnten Mass oder gar nicht mehr arbeitsfähig und müssen bereits vor Erreichen des AHV-Alters in ein bedarfsgerechtes Tagesstrukturangebot übertreten. Der Übergang von der Arbeit in einer Werk- oder Beschäftigungsstätte ins AHV-Alter muss deshalb vorausschauend und individuell geplant werden. Zusätzlich müssen spezialisierte Einrichtungen berücksichtigen, dass für Menschen mit Behinderung auch nach ihrer Pensionierung eine sinnstiftende Alltagsstruktur angeboten werden muss. Zahlreiche Einrichtungen betreuen Menschen mit Behinderung im AHV-Alter weiter und schaffen teilweise auch angepasste Konzepte und Strukturen. Entsprechend dem Betreuungs- und Pflegebedarf der Menschen mit Behinderung wird ergänzend zum agogischen Personal Pflegepersonal angestellt, vor allem um Menschen mit leichterer Pflegebedürftigkeit zu pflegen. Die Einrichtungen haben zu prüfen, ob in Einzelfällen die Spitex fehlendes pflegerisches Know-how einbringen oder kurzfristige intensivere Pflege abdecken kann. Sodann ist aber sicherzustellen, dass für dieselben Leistungen nicht mehrere Kostenträger herangezogen werden (kantonale Betriebsbeiträge für die Betreuung, Krankenversicherung, Pflegefinanzierungsbeiträge von Kanton und Gemeinden).

Grenzen sind gesetzt, wenn Bedarf und Ansprüche an die medizinische Pflege derart steigen, dass eine Einrichtung für Menschen mit Behinderung diese nicht mehr mit einem angemessenem Aufwand erbringen kann (in der Regel wenn eine mittlere oder schwere Pflegebedürftigkeit nach dem Bundesgesetz über die Krankenversicherung (SR 832.10; abgekürzt KVG) vorliegt). In diesen Fällen ist ein Übertritt in ein Betagten- und Pflegeheim angezeigt. Ebenfalls denkbar ist, dass einzelne Einrichtungen für Menschen mit Behinderung eine spezialisierte Abteilung aufbauen, die sich bezüglich Organisation und Qualität zusätzlich an den Regeln der Langzeitpflege orientiert. Die Finanzierung müsste in diesen Fällen ebenso nach den Regeln der stationären Langzeitpflege erfolgen, da Menschen mit Behinderung zeitlebens Krankenversicherungsprämien zahlen. Sie haben daher Anspruch auf dieselben KVG-Leistungen wie Pflegebedürftige ohne vorbestehende Behinderung.

6.3 Psychiatrische und heilpädagogische Krisenintervention

Die Frage nach der Trennlinie heilpädagogischer und psychiatrischer Betreuung ist historisch nicht unbelastet. Denn die Abgrenzungsprobleme von geistiger Behinderung und psychischer Erkrankung spiegelt sich in der Entwicklung der Psychiatrie der letzten 50 Jahre deutlich. Die Differenzierung zwischen Langzeitbetreuung von Menschen mit geistiger Behinderung und psy-

chiatrischer Akut- und Grundversorgung erfolgte im Zug der diagnostischen Differenzierung in der Psychiatrie, der Entwicklung neuer Behandlungsmethoden und der Enthospitalisierungsbewegung.

In der Literatur und in der Versorgungspraxis herrschen allerdings teilweise immer noch unterschiedliche Einschätzungen bezüglich der Abgrenzung von psychischen Störungen, Verhaltensauffälligkeiten und geistiger Behinderung. Heute wird aber nicht mehr bestritten, dass zusätzlich zu oder unabhängig von behinderungsspezifischen Beeinträchtigungen die Entwicklung von Verhaltensauffälligkeiten oder psychischen Störungen möglich ist. Die Differenzierung ist jedoch schwierig und eine klare Abgrenzung nicht immer möglich. Phänomenologisch, also auf der Verhaltensebene, sind Behinderung und psychiatrische Erkrankungen vor allem in Krisensituationen nur schwer unterscheidbar. Deshalb müssen im diagnostischen Rahmen Abklärungen bezüglich der Verursachung einer Krise getätigt und Schlussfolgerungen gezogen werden, ob psychiatrische (beim Betroffenen z.B. durch Psychotherapie oder medikamentöse Behandlung) und / oder agogisch-soziale Interventionen (in dessen Umfeld) notwendig sind. Gemäss Definition von Behinderung sind Verhaltensauffälligkeiten nicht einzig an einer Person oder ihrem Umfeld festzumachen, sondern stets Ausdruck einer ungünstigen Wechselwirkung zwischen Individuum und Umwelt. Da die geistige Behinderung in der Regel mit einer eingeschränkten Fähigkeit zur verbalen Kommunikation einhergeht, drücken Menschen mit geistiger Behinderung psychosoziale Krisen häufig mittels Problemverhaltensweisen aus (z.B. Fremd- und Autoaggression). Oftmals werden Krisen nicht erkannt oder fehlinterpretiert, weshalb nicht ausgeschlossen werden kann, dass Menschen mit Behinderung nicht in jedem Fall oder zum richtigen Zeitpunkt angemessene psychiatrische Behandlung erhalten.

In Zusammenhang mit dem Postulatsauftrag 43.05.08 «Heilpädagogische und psychiatrische Krisenintervention für Menschen mit einer geistigen Behinderung» hat die Hochschule für Angewandte Wissenschaften FHS St.Gallen in Zusammenarbeit mit Fachpersonen im Jahr 2009 eine Expertise erstellt. Darin wird aufgezeigt, dass psychosoziale Krisen eine zeitlich begrenzte, oft schwer erkennbare und die betroffene Person stark belastende Lebensproblematik darstellen, die durch eine Störung in der Person-Umwelt-Beziehung ausgelöst werden. Krisenintervention ist demnach psychiatrische, therapeutische und soziale Betreuung und Hilfe, die von Fachpersonen oder freiwillig Tätigen gewährt wird. Unterstützung von privaten Personen, z.B. der Familie oder des Freundeskreises ist nicht als Krisenintervention, sondern als soziale Unterstützung zu verstehen. Mit dem Begriff Krisenintervention wird oftmals ausschliesslich die akute Intervention in Not-situationen assoziiert. Dieser ist allerdings weiter zu fassen:

- Akutintervention: Unter Akutintervention wird die punktuelle und kurzfristige Hilfe in Notsituationen verstanden. Sie umfasst Massnahmen im Bereich von Deeskalation, physischer Intervention und Notfallhandeln (z.B. Behandlung bei fürsorgerischem Freiheitsentzug).
- Krisenbegleitung: Die Krisenbegleitung umfasst die mittel- bis längerfristige Begleitung der betroffenen Person über die Krise hinaus.

Mit dem Postulatsauftrag wurde insbesondere die Frage aufgeworfen, welche Massnahmen und Leistungen für die Bewältigung von Krisen bei Menschen mit geistiger Behinderung zu treffen sind. Auch interessiert, welche Massnahmen seitens psychiatrischer Akut- und Grundversorgung und welche seitens Einrichtungen für Menschen mit Behinderung angeboten werden müssen, was letztlich auch die Frage der Durchlässigkeit der Angebote und der Zugänglichkeit psychiatrischer Grundleistungen für Menschen mit Behinderung betrifft.

Es ist der professionelle Auftrag spezialisierter Einrichtungen, Bedingungen für eine gelingende Alltagsbewältigung von Menschen mit geistiger Behinderung zu schaffen und sie individuell darin zu unterstützen. Das Erkennen von belastenden Lebenssituationen und erster Krisenanzeichen gehören grundsätzlich zum Auftrag der Einrichtungen. Diesen Auftrag nehmen sie gemäss IFEG für den Kanton wahr.

Daneben ist es auch Aufgabe des Kantons, ein bedarfsgerechtes Angebot sicherzustellen, welches der Förderung, Erhaltung und Wiederherstellung der Gesundheit der Bevölkerung dient. Er gewährleistet allen Bevölkerungsgruppen den Zugang zu den notwendigen Gesundheitsleistungen und damit auch für Menschen mit Behinderung. Die psychiatrischen Kliniken und Dienste im Kanton St.Gallen erbringen vielfältige (sozial-)psychiatrische Leistungen für die Gesamtbevölkerung im Kanton, die sich in schwierigen psychischen Situationen befinden. In den letzten Jahren wurden die therapeutischen Angebote laufend ausgebaut. So u.a. eine neue psychotherapeutisch ausgerichtete Tagesklinik und auch eine Kriseninterventionseinheit. Die Krisenintervention bietet ambulante und stationäre Hilfe für Menschen in Krisensituationen sowie Kurzzeittherapien bei psychischen Störungen, unabhängig davon, ob eine Behinderung vorbestehend ist oder nicht. Zum Auftrag zählt auch die Beratung betreuender Angehöriger sowie von spezialisierten Einrichtungen für Menschen mit Behinderung. So bieten beispielsweise die Psychiatrie-Dienste Süd auch für Heime Beratungsdienste (Konsilien) an. Eine Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen Betreuungseinrichtungen für Menschen mit Behinderung und psychiatrischen Leistungserbringern ist anzustreben. Zudem sollte speziell auch bei psychiatrischen Beratungsleistungen überprüft werden, ob diese auch für Angehörige, die Menschen mit geistiger Behinderung zu Hause betreuen, gleichberechtigt zugänglich sind. Der Ausbau des psychiatrischen Spitex-Angebots ist demgemäss zu begrüssen.

Eine angemessene Krisenintervention bei Menschen mit geistiger Behinderung ist primär eine qualitative Aufgabenstellung und keine Frage der Platzzahl. Vielmehr sind, falls notwendig, die bestehenden Angebote konzeptionell zu überprüfen und die alltagspraktische Zusammenarbeit mit den Psychiatrie-Diensten in den Regionen zu intensivieren. Sollte sich der Bedarf verändern, so kann dies mittels Bedarfsermittlung und Angebotsplanung im Bereich Behinderung und in der Psychiatrieplanung, die aufgrund der neuen Spitalfinanzierung zu erstellen ist, festgestellt werden.

6.4 Suchteinrichtungen

Auch wenn eine bleibende gesundheitliche Beeinträchtigung durch Krankheit zu mangelnder Erwerbsfähigkeit und damit Invalidität im Sinn des IVG führen kann, vermag eine Suchterkrankung für sich allein aber noch keine Invalidität nach IVG zu begründen. Sie wird für die IV erst bedeutsam, wenn die Suchtmittelabhängigkeit eine Krankheit oder einen Unfall bewirkt hat, in deren Folge eine körperliche, geistige oder psychische Gesundheitsbeeinträchtigung mit Auswirkung auf die Erwerbsfähigkeit eingetreten ist (vgl. Urteil des Bundesgerichtes I 750/04 vom 5. April 2006 und Entscheid des Versicherungsgerichtes des Kantons St.Gallen vom 7. Oktober 2010, IV 2009/106). Demgemäss haben Suchterkrankungen für spezialisierte Angebote für Menschen mit Behinderung keine primäre, höchstens sekundäre Bedeutung, falls neben einer Behinderung auch eine Suchterkrankung vorliegt. Es existieren Einrichtungen, die für Menschen mit Behinderung und einer Suchtproblematik Wohn- und Tagesstrukturplätze anbieten. Bei allen Angeboten steht jedoch die Behinderung im Vordergrund, da eine IV-Rente ein Aufnahmekriterium für diese Angebote darstellt. Die Einrichtungen verfügen aber über keine Konzepte und personelle Ressourcen für die Betreuung von Menschen mit Behinderung in akuten Suchtphasen oder im Entzug.

Allenfalls stellen sich aus der Optik der stationären Suchteinrichtungen (z.B. Mühlhof, Zentrum für Suchttherapie und Rehabilitation, Tübach) Fragen zur Finanzierung, falls sie längerdauernd Menschen mit IV-Renten betreuen oder beschäftigen. Da der Kanton nach dem Suchtgesetz (sGS 311.2) stationäre Einrichtungen der Suchthilfe errichtet und betreibt oder sich an solchen beteiligt, sind diese Einrichtungen in der Regel nicht zusätzlich als spezialisierte Einrichtungen für Menschen mit Behinderung zu taxieren. Erbringen stationäre Suchteinrichtungen dauerhaft in spezialisierten Einheiten Leistungen für Menschen mit Behinderung, können eine Betriebsbewilligung, eine Anerkennung und eine Finanzierung von entsprechenden Leistungseinheiten dieser Einrichtungen gemäss vorliegendem Erlass geprüft werden. Im Rahmen der Bedarfsermittlung und An-

gebotsplanung für spezialisierte Leistungen für Menschen mit Behinderung ist die Schnittstelle zu den Suchteinrichtungen entsprechend zu berücksichtigen.

6.5 Zusammenarbeit und Koordination

Für die Kooperation der Akteurinnen und Akteure sowie die Koordination der Leistungen sind verbindliche Grundsätze und flexible Formen der Zusammenarbeit und Vernetzung erforderlich. Das neue Gesetz schafft dazu die notwendigen Grundlagen auf strategischer und operativer Ebene in Einklang mit der UN-Behindertenkonvention.

Zusammenarbeit

Gestützt auf Art. 14 InvHG existiert seit mehreren Jahrzehnten eine ständige Kommission für Behindertenfragen. Die Aufgaben der Kommission haben sich im Verlauf dieser Zeit stark verändert. Während in den ersten Jahren vornehmlich Bauprojekte beurteilt wurden, befasst sie sich insbesondere seit der NFA mit übergeordneten Fragestellungen der kantonalen Politik für Menschen mit Behinderung. Neben einer Vertretung der IV-Stelle hat deshalb beispielsweise auch Pro Infirmis einen Sitz in der Kommission inne. Das Erfordernis einer zwar verstärkten, aber eben auch flexibleren Kooperation hat dazu geführt, dass zusätzlich zur Kommission für spezifische Fragestellungen andere Formen der Zusammenarbeit zwischen den zuständigen kantonalen Stellen, Organisationen, Einrichtungen und Verbänden geschaffen wurden. Dieser Weg hat sich bewährt. Die Kommission soll daher mit der Aufhebung des InvHG nicht weiter fortbestehen. Mit der neuen Gesetzesgrundlage soll jedoch der Auftrag zur Koordination zwischen Vertreterinnen und Vertretern der Organisationen, der Einrichtungen, der Verbände der Leistungsnutzenden und der Leistungserbringer sowie des Staates verbindlich verankert werden. Diese Verankerung bildet eine notwendige Grundlage für die Vernetzung und Weiterentwicklung der kantonalen Politik für Menschen mit Behinderung. Die in dieser Vorlage aufgeführten Grundsätze und Handlungsziele sollen dabei leitend sein. Einzelne Umsetzungsformen (vormals Kommission) sind nicht im Gesetz zu verankern.

Koordinationsauftrag

Aufgrund der Vielgestaltigkeit von Behinderung und der Akteurinnen und Akteure sowie Angebote handelt es sich um ein dynamisches Tätigkeitsfeld des Kantons. Um die Grundsätze der künftigen Politik für Menschen mit Behinderung umzusetzen (Hilfe zur Selbsthilfe, Zugänglichkeit öffentlicher Grundleistungen und ergänzendes spezialisiertes Angebot), ist die Koordination aktiv wahrzunehmen. Das ist schon heute der Fall. Jedoch soll das zuständige Departement beauftragt werden, die Zusammenarbeit zwischen Organisationen, Einrichtungen und Verbänden sowie den zuständigen Stellen von Kanton, Gemeinden und anderen Kantonen im oben genannten Sinn zu koordinieren. Es wirkt operativ als Koordinations- und Informationsdrehscheibe. Dies nicht nur im Aussenverhältnis, sondern insbesondere auch verwaltungsintern. Es triagiert Anfragen, verbindet Fachwissen und Aktivitäten, beugt Doppelspurigkeiten vor und fördert Vernetzung im Sinn der UN-Behindertenkonvention. Der Koordinationsauftrag wird bereits heute wahrgenommen und kann mit den bestehenden Ressourcen weiterhin wahrgenommen werden.

Wirkungsbericht und Pilotprojekte

Die Abstimmung und die Wirkung der kantonalen Gesetzgebung für Menschen mit Behinderung werden durch das zuständige Departement künftig periodisch überprüft. Es bezieht bei der Beurteilung Organisationen, Verbände und zuständige Stellen des Kantons ein und erstattet der Regierung Bericht. Der Bericht soll es im Sinn eines strategischen Führungsinstruments der Regierung ermöglichen, Verbesserungen zu initiieren und Schwerpunkte staatlichen Handelns festzulegen. Zudem kann sie gestützt auf den Wirkungsbericht die Vernetzung und Zusammenarbeit der Akteurinnen und Akteure sowie die Verbesserung der Wirkung staatlicher Massnahmen zur sozialen Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung durch Pilotprojekte mittels befristeten Leistungsvereinbarungen unterstützen. Dabei soll nicht nur Ziel sein, die spezialisierten

Leistungen (z.B. spezialisierte ambulante Betreuung) zu ergänzen, sondern vor allem auch öffentliche Grundleistungen vermehrt auf die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderung auszurichten (z.B. Sozialberatung, öffentlicher Verkehr). Dies ist legitim, da davon stets auch andere Bevölkerungsgruppen profitieren. Auch sind Synergien zwischen spezialisierten Leistungen und öffentlichen Grundleistungen konsequenter auszuschöpfen. Ein gutes Beispiel dafür ist das jährliche Arbeitgeberforum (Forum im Pfalz Keller) zu nennen, bei dem sich Arbeitgebende zusammen mit spezialisierten Angeboten für Menschen mit Behinderung vernetzen und weitere Arbeitgebende zu Aktivitäten motivieren, beraten und für Integrationsanliegen sensibilisieren.

7 Legistischer Handlungsbedarf und finanzielle Auswirkungen

Die Förderung der sozialen Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung ist eine Querschnittsaufgabe. Staatliche Aufgaben in diesem Bereich sind demgemäss in verschiedenen Erlassen verankert. Dies ist sachgerecht, da vor allem auch die öffentlichen Grundleistungen für Menschen mit Behinderung zugänglich und in den entsprechenden Spezialerlassen (z.B. im Einbürgerungsgesetz) Präzisierungen für Menschen mit Behinderung verankert sein müssen. Nur so kann Integration alltagspraktisch realisiert, Ausschluss vermieden und Diskriminierung vorgebeugt werden. Dies ist auch im Sinn des Staates und der Gesellschaft, da auch andere Bevölkerungsgruppen davon profitieren und mit dieser Normalisierung und Gleichstellung auch der Bedarf an spezialisierten Leistungen sinkt. Der legistische Handlungsbedarf dafür ist gering. Vielmehr ist dies eine Frage der konkreten Umsetzung bzw. Konzeption öffentlicher Grundleistungen (insbesondere auch bezüglich Informations- und Kommunikationsmethoden).

Der legistische Handlungsbedarf für spezialisierte Leistungen für Menschen mit Behinderung ist ungleich höher. Bereits frühzeitig wurde im Kanton St.Gallen in Aussicht genommen, mit der NFA die notwendige Bereinigung der Gesetzesgrundlagen vorzunehmen und Grundsätze (z.B. zur Koordination und Zusammenarbeit) sowie Instrumente (z.B. Planung) zu verankern, welche die Förderung der sozialen Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung verbessern. Nach Ablauf der NFA-Übergangsfrist sind die bisherigen Grundlagen KRB Beh/E und InvHG deshalb nun in ein Gesetz zu integrieren und die notwendigen Abstimmungen mit den übergeordneten Entwicklungen wie folgt vorzunehmen (BehiG, IFEG, UN-Behindertenkonvention):

Übersicht Handlungsbedarf	Massnahme	Veränderung gegenüber bisheriger Regelung
Förderung Koordination und Zusammenarbeit	Koordinationsauftrag	Anpassung: Ablösung der Kommission für Behindertenfragen gemäss InvHG durch flexiblere Kooperationsformen. Verankerung und Präzisierung des bisherigen kantonalen Koordinationsauftrags zur Verbesserung der Zugänglichkeit öffentlicher Grundleistungen, zur Optimierung des Zusammenwirkens öffentlicher Grundleistungen und spezialisierter Leistungen sowie zur Weiterentwicklung spezialisierter Leistungen für Menschen mit Behinderung.
	Wirkungsbericht	Neues Instrument zur Überprüfung der Abstimmung und Wirkung der kantonalen Gesetzgebung und der strategischen Ausrichtung der kantonalen Politik für Menschen mit Behinderung. Periodische Berichterstattung an die Regierung.
	Kann-Beiträge an Pilotprojekte zur Verbesserung der spezialisierten Leistungen sowie der Zugänglichkeit öffentlicher Grundleistungen	Neuerung, damit Wirkung staatlicher Massnahmen überprüft und verbessert werden kann.

Übersicht Handlungsbedarf	Massnahme	Veränderung gegenüber bisheriger Regelung
Förderung spezialisierter ambulanter Leistungen	Kann-Beiträge insbesondere an: <ul style="list-style-type: none"> – Beratung, Begleitung, ausserschulische Bildung; – Unterstützungsleistungen zur Förderung des selbständigen Wohnens; – Behindertenfahrdienste. 	Keine Neuerung. Integration bisheriger Regelung aus InvHG. Weiterhin sind Beiträge geknüpft an Bedarfsnachweis. Präzisierung, indem Behindertenfahrdienste explizit aufgeführt werden. Neuerung, dass Beitragsausrichtung zwingend auf einer Leistungsvereinbarung beruht.
Gewährleistung spezialisierter stationärer Wohnangebote und Tagesstrukturen	Betriebsbewilligung und Aufsicht von Einrichtungen	Keine Neuerung. Integration des KRB Beh/E in die neue Gesetzesgrundlage. Aber Erweiterung - Geltungsbereich auch für Einrichtungen mit öffentlich-rechtlicher Trägerschaft, da die Anforderungen der Basisqualität für alle Einrichtungen gelten.
	Planung des Leistungsangebots	Keine Neuerung, dass Bedarfsnachweis notwendig. Aber Präzisierung, da Instrumente bislang nicht explizit im InvHG verankert waren. Periodische Berichterstattung an die Regierung.
	(Finanzierungs-)Anerkennung von Einrichtungen	Keine Neuerung. Integration bisheriger Praxis nach InvHG und IVSE.
	Abgeltung der Leistungen (gebundene Ausgaben)	Keine Neuerung, da bereits bisher und weiterhin IFEG und IVSE massgebend. Aber Abstimmung verbessert, da kein Verweis mehr auf altes Bundesrecht. Anpassung: Einführung Differenzierung der pauschalierten Leistungsabgeltung nach Betreuungsbedarfsstufen.
	Darlehen für Investitionen	Neuerung. Wegfall der Investitionsbeiträge nach InvHG und Einführung eines Darlehensmodells.
	Zugang zu anerkannten Einrichtungen	Hinsichtlich Wahlfreiheit keine Neuerung zur bisherigen Praxis. Neuerung, dass Kanton anerkannte Einrichtungen zur Betreuung von Leistungsnutzenden in Ausnahmefällen verpflichten kann.
	Schlichtungsverfahren nach IFEG	Neuerung ergibt sich aus dem IFEG und führt zur Bezeichnung einer spezialisierten Ombudsstelle IFEG.

Der Entwurf zu einem Gesetz über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung hat zusammenfassend zum Ziel, nach Ablauf der NFA-Übergangsfrist die kantonalen Gesetzesgrundlagen zu bereinigen. Dabei werden im Wesentlichen bisherige Leistungen und bereits eingeleitete Systemanpassungen und Entwicklungsprozesse auf Basis des übergeordneten Rechts fortgeführt. Exemplarisch zu nennen sind dabei der ab dem Jahr 2011 erfolgte Wechsel von der Defizit- zur Pauschalmethode bei kantonalen Betriebsbeiträgen, die Verbesserung der Periodengerechtigkeit in der Finanzierung ab dem Jahr 2013 oder der Ausbau ambulanter Unterstützungsleistungen seit der NFA. Über 99 Prozent der Aufwendungen des Kantons sind Aufwendungen nach dem IFEG und der IVSE, die durch Aufenthalte in Einrichtungen für Menschen mit Behinderung entstehen. Sie wurden schon bisher geleistet und sind gebunden. Die Förderung ambulanter Leistungsmodelle ist keine bundesrechtlich determinierte Pflicht des Kantons, ist mit Blick auf die Leitsätze und Handlungsziele aber ein deklariertes Ziel. Diese Aufwendungen bewegen sich aktuell unter 1 Mio. Franken jährlich (weniger als 1 Prozent der Aufwendungen). Der angestrebte Ausbau ist grundsätzlich durch eine Verlagerung der Mittel aus dem stationären Bereich kostenneutral finanzierbar, da die Förderung der Durchlässigkeit zwischen stationärem und ambulantem Angebot mittelfristig zu einer Eindämmung der Kostenentwicklung im stationären Bereich führt.

Künftig sollen keine A-fonds-perdu-Beiträge an Investitionen der Einrichtungen für Menschen mit Behinderung mehr ausgerichtet werden. Neu soll der Kanton Investitionsdarlehen gewähren, die im Rahmen einer festgelegten Laufzeit von den Einrichtungen verzinst zurück zu zahlen sind. Mit dieser Änderung wird sodann auch die Massnahme 15 des Kantonsratsbeschlusses über Mass-

nahmen zur Bereinigung des strukturellen Defizits des Staatshaushalts vom 15./16. Februar 2011 (33.11.09) umgesetzt. Die Steuerungsmöglichkeiten und -kriterien des Kantons bei den Darlehen bleiben gegenüber den bisherigen Kriterien für Beiträge an Investitionen unverändert (Bedarfsgerechtigkeit und finanzielle Lage der Einrichtungen). Die Darlehen sind aufgrund von Art. 45 StVG weiterhin Gegenstand des Verwaltungsvermögens, aber neu vollumfänglich Teil der Investitionsrechnung, die um das bisherige Investitionsbeitragsvolumen der laufenden Rechnung (jährlich rund 4,52 Mio. Franken) erhöht werden muss. Dieser Betrag entspricht den prognostizierten Aufwendungen für Investitionsbeiträge in den Jahren 2013 bis 2015 von sechs Mio. Franken abzüglich der Einsparungen aufgrund einer prognostizierten Senkung des durchschnittlichen Beitragssatzes von 66,33 auf 50 Prozent. Damit die Aufenthaltskosten neu den Vollkosten entsprechen, fliessen sämtliche Aufwendungen der Einrichtungen für Investitionen (inkl. Zinsen) sodann in die Betriebsrechnung der Einrichtungen und damit in die Leistungsabgeltung nach IVSE ein. Die Kantone, aus denen die Leistungsnutzenden stammen, werden sich demnach über die vereinbarte Laufzeit im Einzelfall an den Investitionskosten beteiligen. Neu ist dabei, dass Investitionsbeiträge der Kantone verzinst zurück zu zahlen sind und zu Taxerhöhungen (Wohnangebote) und höheren Kantonsbeiträgen (Tagesstrukturen) für die Kantone führen, aus denen die Leistungsnutzenden stammen. Die Mehraufwendungen für den Kanton St.Gallen werden jedoch wiederum durch die Zinserträge für Darlehen des Kantons an St.Galler Einrichtungen aufgefangen. Für Aufenthalte von St.Gallerinnen und St.Gallern in St.Galler Einrichtungen führt die Umstellung in der Netto-Betrachtung finanziell zu keiner Veränderung. Allerdings beteiligen sich die Herkunftskantone ausserkantonaler Leistungsnutzender über die Abgeltung der Aufenthaltskosten im Einzelfall neu an den vollen Investitionskosten. Deshalb ist die Umstellung im Interesse des Kantons.

Mit dem neuen Gesetz wird zusätzlich die Gelegenheit genutzt, die kantonalen Gesetzesgrundlagen auf nationale und internationale Entwicklungen abzustimmen bzw. auszurichten, namentlich das BehiG und die erwartbare Ratifizierung der UN-Behindertenkonvention. Der neu gesetzlich verankerte Koordinationsauftrag wird mit den bestehenden Ressourcen umgesetzt, da zum jetzigen Zeitpunkt nicht klar ist, in welchem Umfang koordinative Leistungen erbracht werden müssen. Die gemäss IFEG neu zu bezeichnende Schlichtungsstelle wird geringfügige Mehraufwendungen für den Kanton zur Folge haben, da er jene Kosten zu übernehmen hat, die nicht den Einrichtungen und den betroffenen Menschen mit Behinderung aufgebürdet werden können. Die Beteiligung an den Verfahrenskosten muss derart ausgestaltet sein, dass nicht die Kosten über die Nutzung der Ombudsstelle entscheiden, sondern eine gewisse Niederschwelligkeit besteht. Jedoch erscheint es auch nicht angezeigt, die Vermittlungstätigkeit kostenlos auszugestalten. Würden alsdann Pilotprojekte im Sinn des Gesetzesentwurfs durchgeführt, wären die Kosten einmalig und stark abhängig vom Gegenstand des Projekts. Sie sind im jetzigen Zeitpunkt nicht bezifferbar. Mittel für Pilotprojekte würden sodann über den regulären Budgetprozess beantragt werden.

8 Entwicklungsziele auf Basis des neuen Gesetzes

Gemäss der vorgenannten Leitsätze und Handlungsziele ist das neue Gesetz über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung vor allem Ausgangspunkt für die Weiterentwicklung der Politik für Menschen mit Behinderung. Das Gesetz kann eine solche nicht direkt und auf einen Zeitpunkt hin anordnen, sondern es bedarf in vielfältigen Aufgabenfeldern und namentlich auch bei öffentlichen Grundleistungen Leistungsanpassungen. Für die kommenden Jahre stehen folgende Leistungsbereiche im Vordergrund:

8.1 Wohnen mit spezialisierten Unterstützungsleistungen

Aktuell besteht im Bereich Wohnen wie aufgezeigt ein vielfältiges Angebot an Beratungs-, Unterstützungs- und Betreuungsangeboten. Die Durchlässigkeit der verschiedenen Angebote (Assistenzbeiträge, begleitetes Wohnen, kollektives Wohnen) muss aber optimiert werden. Insbesondere die Flexibilität der Angebote muss ein zentrales Anliegen sein. Verändert sich der Bedarf,

soll der Wechsel in ein anderes Angebot nicht durch unterschiedliche Finanzierungssysteme und mangelndes Angebot erschwert oder gar verunmöglicht werden. Konkret bedeutet dies, dass Angebote gestärkt werden müssen, die hinsichtlich ihrer Konzeption individualisierter erbracht und rasch auf veränderte Rahmenbedingungen angepasst werden können. Das können nicht nur ambulante Leistungen sein, sondern auch flexiblere kleinere stationäre Einheiten, die durchaus aber eingebettet sind in einen grösseren Gesamtbetrieb.

8.2 Arbeit und Integration in den ersten Arbeitsmarkt

Die 6. IV-Revision hat primär zum Ziel, Menschen mit Behinderung in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Um die Integration in den offenen Arbeitsmarkt zu fördern, ist die Durchlässigkeit geschützter Arbeitsangebote für Menschen mit Behinderung zu verbessern. Dabei sind sowohl die Vernetzung der Anbieterinnen und Anbieter von spezialisierten Leistungen mit der Wirtschaft als auch Modelle wie «Supported Employment» oder «Job Coaching» notwendig (professionelle Unterstützung von Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden, um die Arbeit im ersten Arbeitsmarkt zu erhalten oder wiederzuerlangen). Dabei gilt es auch, das Wissen und die Erfahrungen von Werkstätten für Menschen mit Behinderung zu nutzen.

8.3 Mobilität und Kommunikation

Mobilitäts- und Kommunikationsangebote sind der Schlüssel für die gesellschaftliche Teilhabe und selbstbestimmte Lebensführung von Menschen mit Behinderung. Die Zugänglichkeit von Informationen und die Anwendung neuer Technologien sind häufig Bedingung, damit Menschen mit Behinderung öffentliche Grundleistungen nutzen zu können (z.B. Sozialberatung). Im Bereich der Mobilität konnten bereits wichtige Teilschritte zur Erreichung der im BehiG gesteckten Ziele erreicht werden. Allerdings gilt es, die Anstrengungen wie vorgesehen fortzusetzen. Die Zugänglichkeit von Informationen und die Möglichkeiten der Kommunikation können in vielen Bereichen noch verbessert werden. Hier liegen auch technische Potentiale, die allen Menschen mit Beeinträchtigungen (z.B. im Alter) zu Gute kommen.

8.4 Koordination der Leistungen

Das neue Gesetz schafft Grundlagen und Instrumente zur Verstärkung der Koordination und Zusammenarbeit und leistet damit einen wichtigen Beitrag zur Gewährleistung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderung im Kanton. Das bereits bestehende vielfältige Leistungsangebot von öffentlichen Grundleistungen und spezialisierten Leistungen soll noch besser abgestimmt werden. Angebotslücken sollen erkannt und geschlossen werden.

8.5 Selbstbestimmung und Partizipation

Diese Vorlage befasst sich folgerichtig mit der primären Frage, welche Leistungen Kanton und Gemeinden erbringen müssen, um ihre Schutz- und Gewährleistungspflichten gegenüber Menschen mit Behinderung wahrzunehmen. Um auch künftig der Hilfe zur Selbsthilfe und der partizipativen Ausrichtung Nachdruck zu verleihen und Menschen mit Behinderung nicht primär als Empfängerinnen und Empfänger staatlicher Leistungen und Fürsorge darzustellen, sind weitere Bestrebungen notwendig. Im Kanton wurde bereits mehrfach die Behindertenkonferenz durchgeführt, die Menschen mit Behinderung für Menschen mit Behinderung organisieren. Dabei stehen der Austausch und die Formulierung gemeinsamer Anliegen gegenüber der Öffentlichkeit und öffentlichen Stellen im Vordergrund. Auch die kantonale Angebotsplanung wird künftig nicht nur für, sondern auch mit Menschen mit Behinderung durchgeführt.

9 Vernehmlassung

9.1 Ausrichtung der Vorlage

Die Vernehmlassung dauerte von Anfang September bis Anfang November 2011. Die zur Vernehmlassung Eingeladenen konnten sich somit eingehend mit der Vorlage auseinandersetzen. Zur Stellungnahme eingeladen wurden die im Kantonsrat vertretenen Parteien, die politischen Gemeinden, Gerichte, im Kanton St.Gallen tätige Fachverbände, Interessenvertretungen und Fachstellen, psychiatrische und schulpsychologische Dienste, Universität und Fachhochschule St.Gallen sowie alle Departemente, die Staatskanzlei und die Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen. Es gingen insgesamt 34 Stellungnahmen ein, wovon vier von Parteien stammen (FDP, GLP, Grüne, SP).

Die Ausrichtung der Vorlage wird von den Vernehmlassungsteilnehmenden durchwegs begrüsst. Insbesondere die ganzheitliche Stossrichtung und die Tatsache, dass die Menschen mit Behinderung im Zentrum stehen, werden sehr positiv bewertet. Die Grundsätze und die Entwicklungsziele sowie die Handlungskaskade der kantonalen Behindertenpolitik finden breite Unterstützung: selbstbestimmte und eigenverantwortliche Lebensführung für Menschen mit Behinderung, Zugang zu Grundangeboten und -leistungen und spezialisierte Leistungen erst in Ergänzung.

Die ausführliche Darlegung des Themenbereichs Behinderung und die Vorlage an sich werden als übersichtliche und nützliche Grundlage für die weitere Ausgestaltung und Entwicklung der Behindertenpolitik im Kanton St.Gallen gewürdigt. Zustimmung findet zudem, dass das neue kantonale Gesetz im Sinn einer Anschlussgesetzgebung die nationalen und interkantonalen Rechtsgrundlagen aufnimmt und für die kantonalen Gegebenheiten präzisiert. Positiv bewertet wird auch, dass die Vorlage die UN-Behindertenkonvention aufnimmt und die Gesetzgebung damit nicht reaktiv, sondern vorausschauend aufgebaut sein soll.

Die schlanke Gesetzgebung wird überwiegend begrüsst. In verschiedenen Stellungnahmen wird jedoch auch betont, dass dem Verordnungsrecht und der weiteren Umsetzung grosse Bedeutung zukommt. Die Verbände der ambulanten und stationären Leistungserbringer wünschen daher einen Einbezug in diese anstehenden Umsetzungsarbeiten. Von mehreren Seiten wird auch ein verstärkter Einbezug der Betroffenen angeregt, sowohl bei der Ausgestaltung des Verordnungsrechts als auch bei der Umsetzung der neuen Regelungen.

Der Verein INSOS St.Gallen (VISG) begrüsst speziell, dass den privaten Trägerschaften als Leistungserbringer und damit als Partner des Kantons weiterhin eine zentrale Rolle bei der Erbringung spezialisierter Leistungen für Menschen mit Behinderung zukommen soll.

9.2 Titel, allgemeine Bestimmungen und Koordination

Das Hauptthema des Erlasses ist die Umsetzung der verfassungsrechtlichen Ziele nach Art. 12 und Art. 14 KV. Um diesen Bezug direkt herzustellen und den thematisch breiten Ansatz des Gesetzes zum Ausdruck zu bringen, wird vorgeschlagen, den Titel direkt an Art. 12 und 14 KV anzuknüpfen. Zugleich wurden im Entwurf die Grundsätze, ursprünglich im Zweckartikel festgehalten, als Handlungsziele konkretisiert und in die überarbeiteten Bestimmungen zur Koordination aufgenommen.

Die Bedeutung der Zusammenarbeit und der Koordination der verschiedenen Partner und Leistungen wird in sämtlichen Stellungnahmen begrüsst. Demgemäss haben diese Aufgaben auch Eingang ins Gesetz zu finden. In einigen Stellungnahmen wird die Befürchtung geäussert, dass die Verwaltungsaufgaben und -instrumente damit zu stark ausgebaut werden. Andere Vernehmlassungsteilnehmende begrüssen hingegen ausdrücklich die vorgeschlagenen Organe zur Koordination. Zuständigkeit und Form der Zusammenarbeit und Koordination wurden daher noch ein-

mal überprüft. Die im Rahmen der Vernehmlassung vorgeschlagenen Koordinationsorgane wurden zugunsten von flexibleren und bedarfsorientierten Formen der Zusammenarbeit und Koordination überarbeitet. Namentlich auf die Einsetzung einer ständigen Kommission soll verzichtet werden. Unverändert sollen die kantonale Gesetzgebung und die staatlichen Massnahmen in diesem Bereich periodisch auf ihre Wirkung hin überprüft werden. Das zuständige Departement erstattet dazu zu Handen der Regierung periodisch Bericht als Grundlage für die strategische Schwerpunktplanung der Regierung.

9.3 Spezialisierte Leistungen für Menschen mit Behinderung

Die aus den abzulösenden Rechtsgrundlagen für die spezialisierten Leistungen für Menschen mit Behinderung übertragenen Regelungen sind unbestritten. Diese basieren bekanntlich auf dem nach IFEG notwendigen kantonalen Konzept der Regierung über die Gewährleistung des Angebots an Einrichtungen für Menschen mit Behinderung, das vom Bundesrat im Jahr 2010 genehmigt wurde. Die konkrete Ausgestaltung bei den Wohn- und Tagesstrukturangeboten hat sich zudem an der IVSE zu orientieren.

Die Förderung des ambulanten Leistungsangebots wird sehr begrüsst. In einigen Stellungnahmen wird in Ergänzung zum Bund (spezialisierte Bereich) und zu den Gemeinden (öffentliche Grundleistungen) eine noch stärkere Unterstützung spezialisierter Leistungen durch den Kanton gefordert. Auch die Förderung der Durchlässigkeit zwischen den ambulanten und stationären Angeboten und die Wahlfreiheit zwischen den vielfältigen Angeboten aufgrund des individuellen Bedarfs findet ausnahmslos Zustimmung. Dies seien taugliche Ansätze, dem Ziel einer möglichst selbstbestimmten und eigenverantwortlichen Lebensführung von Menschen mit Behinderung näher zu kommen. Nachdem der ambulante Bereich auf einer Aufgabenteilung zwischen Bund, Kanton und Gemeinden gründet und etliche Leistungen in hochspezialisierten Segmenten angeboten werden, deren Finanzierung nicht Sache des Kantons sein kann, sollen die Ausrichtungsbedingungen unverändert bleiben.

Betreffend die Betriebsbewilligung und Aufsicht von stationären Wohnangeboten und Tagesstrukturen wird gefordert, dass die Anforderungen der Basisqualität für alle Einrichtungen gelten, unabhängig von der Form der Trägerschaft. Auch in öffentlich-rechtlichen Einrichtungen entstehen besondere Abhängigkeiten, wo der Kanton eine Schutzpflicht wahrzunehmen hat. Deshalb sind die Bewilligungspflicht und die Aufsicht auf die öffentlichen-rechtlichen Einrichtungen auszudehnen, was lediglich zwei, künftig nur noch eine Einrichtung betrifft.

Das Kernstück der Vorlage, die Finanzierung der stationären Wohnangebote und Tagesstrukturen, wurde von sämtlichen Vernehmlassungsteilnehmenden beurteilt. Die Umstellung der Finanzierungsmethode auf eine pauschalierte Leistungsabgeltung mit der Leistungsorientierung nach dem individuellen Betreuungsbedarf wird durchwegs begrüsst. Einzig die Grüne Partei bedauert, dass keine vollständige Subjektorientierung und -finanzierung erfolgt. Den Vorgaben zur Leistungsabgeltung auf der Grundlage der IVSE wird ebenfalls zugestimmt. Aufgrund der Vernehmlassung drängen sich keine materiellen Anpassungen auf, lediglich Präzisierungen (z.B. beim Schwankungsfonds) wurden vorgenommen. Sämtliche weiteren Fragen betreffen die Umsetzung, weshalb die Botschaft an einigen Stellen ergänzt wurde. Namentlich die Einführungsphase in Verbindung mit Anforderungen an die Qualität wurden detaillierter ausgeführt.

Die VSGP fordert, dass die Kostenfolgen für die Gemeinden quantifiziert werden. Dies ist aber nicht erforderlich, da den Gemeinden mit dem Erlass keine neue Aufgabe übertragen wird. Vielmehr entsprechen die beschriebenen Aufgaben und Zuständigkeiten der Gemeinden der heutigen Zuständigkeit. Die Gemeinden müssen schon heute sicherstellen, dass die öffentlichen Grundleistungen, die sie bereitzustellen haben, für alle Menschen und damit auch für Menschen mit Behinderung zugänglich sind. Neu erfolgt in wenigen Einzelfällen eine Beteiligung der Wohn-

sitzgemeinde an den Pensionstaxen für Minderjährige. Damit müssen sie Wohnkosten übernehmen, soweit die Minderjährigen nicht bei den Eltern wohnen und allenfalls ergänzend durch Organisationen der Hilfe und Pflege zu Hause betreut werden können. Auch wenn die VSGP und auch die SP dies ablehnen, ist diese Regelung notwendig. Die Gemeinden sind für die Sonderschulung mitverantwortlich und für die Hilfe und Pflege zu Hause zuständig. Um Fehlanreize und unnötige bzw. verfrühte Übertritte in Einrichtungen für Erwachsene zu vermeiden, ist die Mitverantwortung der Gemeinden im Bereich der Wohnkosten notwendig. Sie übernehmen diese Leistungen im Übrigen nach Art. 43 SHG auch bei Kindern und Jugendlichen ohne Behinderung. Der Kanton übernimmt unverändert die vollen Kosten, die aus der Nutzung einer Tagesstruktur entstehen (Aufenthalt in Tages- oder Beschäftigungsstätten).

Zum Darlehensmodell bei Investitionen sind verschiedene Rückmeldungen eingegangen. Die Positionen reichen vom Antrag auf Beibehaltung der bisherigen A-fonds-perdu-Beiträge über die reine Finanzierung von Investitionen durch den privaten Kapitalmarkt mit Sicherung durch Staatsgarantien bis zur Anhebung der Obergrenze für Darlehen des Kantons. Eine Beibehaltung des bisherigen Systems kommt deshalb nicht in Frage, da künftig die Vollkosten im Einzelfall verrechnet werden müssen. Nur so entstehen keine Verzerrungen und ausserkantonale Nutzerinnen und Nutzer kommen nicht in den Genuss von «verbilligter» Infrastruktur. Eine vollständige Finanzierung auf dem privaten Kapitalmarkt ist deshalb nicht möglich, da Spezialbauten durch die Banken tiefer bewertet würden und damit eine Finanzierungslücke entsteht. Zudem hat der Kanton gerade in spezifischen Angebotsbereichen ein Interesse (z.B. Menschen mit Mehrfachbehinderungen und hoher Pflegebedürftigkeit), dass auch Trägerschaften mit weniger Eigenmittelbasis bedarfsgerechte Infrastrukturen bereitstellen können. Deshalb müsste der Kanton eine Staatsgarantie erteilen, damit private Kapitalgeber dennoch ausreichend Mittel bereitstellen. Damit trüge aber der Kanton allein das Investitionsrisiko. Es liegt im Interesse des Kantons, die Risiken gemeinsam mit den Trägerschaften und den privaten Kapitalgebern zu tragen. Das Darlehensmodell gemäss Vernehmlassungsvorlage (inkl. variablem Darlehenssatz) trägt den kantonalen Anliegen einerseits in Bezug auf Sicherheit und Ertrag (direkte Vollkosten auch für Ausserkantonale) und andererseits in Bezug auf genügend spezialisierte Infrastruktur am meisten Rechnung. Da aber Banken Spezialbauten tiefer bewerten, muss für diese ein höherer Darlehenssatz möglich sein. Die Obergrenze ist daher bei 80 Prozent anzusetzen, damit bei der Finanzierung von Investitionen keine Lücke entsteht.

Die Bezeichnung einer kantonalen Ombudsstelle gemäss Vorgaben des IFEG findet grundsätzlich Zustimmung, die Kostenbeteiligung für die Nutzung wird mit dem Argument des niederschweligen Zugangs teilweise abgelehnt. Dennoch soll daran festgehalten werden, da die Ombudsstelle nicht bestehende Anlaufstellen wie die Opferhilfe oder die Aufsichtsbehörde ersetzt. Da die Ombudsstelle nicht auf die Beilegung von Angelegenheiten angedacht ist, die aufsichtsrechtliche oder gar strafrechtliche Relevanz haben, führt die Kostenpflicht nicht zu ungerechten Härten oder Notsituationen für Betroffene. Kostenbefreiungen sind ausdrücklich möglich. Zudem ist nicht vorgesehen, dass die betroffenen Personen und Einrichtungen die Vollkosten übernehmen. Sie sollen sich aber an den Kosten beteiligen.

9.4 Weitere Anliegen

Eine Senkung des EL-Beitrags für persönliche Auslagen bei Menschen mit hohem Betreuungsbedarf in Einrichtungen wird von den Verbänden und einzelnen Parteien abgelehnt. Die vorgesehene Abstufung widerspreche dem Ziel der Vorlage, die auf Gleichstellung und Selbstbestimmung aufbaut. Zudem sei der Aktionsradius von Menschen mit hohem Betreuungsbedarf nicht immer so stark eingeschränkt wie bei betagten Menschen mit schwerer Pflegebedürftigkeit. Es ist nachvollziehbar, dass gerade aufgrund des hohen Betreuungsbedarfs die persönlichen Auslagen häufig höher ausfallen als bei Menschen mit geringerem Betreuungsbedarf (z.B. für Behindertenfahrtdienste). Die von der Senkung betroffenen Personen sind in der Regel jünger und konnten in

den seltensten Fällen je einer Erwerbstätigkeit nachgehen, weshalb sie auf kein oder nur ein geringes Vermögen zurückgreifen können. Deshalb soll auf die Senkung der persönlichen Auslagen für diese Personengruppe verzichtet werden.

Betreffend die in der Vorlage dargelegte Einschätzung zur psychiatrischen Krisenintervention bestehen unterschiedliche Beurteilungen, sowohl bezüglich eines möglichen Bedarfs als auch bezüglich Zuständigkeiten. Diesen Fragen sollte im Rahmen der Bedarfsermittlung und Angebotsplanung und in Zusammenarbeit mit den betroffenen Stellen vertieft nachgegangen werden. Dies gilt auch für weitere, in verschiedenen Rückmeldungen erwähnte und in der Vorlage dargelegte Schnittstellenthemen (z.B. Übergänge Kinder/Erwachsene und Alter oder Suchtbereich). In dieser Vorlage können und müssen diese Anliegen nicht vertieft beleuchtet werden. Dazu werden aber Instrumente wie die Angebotsplanung gesetzlich verankert, damit diese Fragen weiterführend bearbeitet werden können.

Vereinzelt wurden Anliegen vorgebracht, die nicht im Rahmen dieser Vorlage beantwortet werden können, sondern z.B. Sparvorhaben des Bundes oder andere kantonale Gesetzesgrundlagen betreffen. Die Forderung nach Aufhebung der Beschränkung, dass erst Wohnhäuser ab sechs Wohnungen behindertengerecht gebaut werden müssen, ist demgemäss im Rahmen der Revision des Baugesetzes zu behandeln. Anliegen zu den Behindertenfahrdiensten sind im entsprechenden Postulatsbericht geklärt, der dem Kantonsrat parallel zu dieser Vorlage zugeleitet wird.

10 Erläuterungen zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen

Der vorliegende Erlassentwurf (abgekürzt E-BehG) richtet sich an unterschiedliche Adressaten und geht je nach Bereich staatlicher Leistungen von unterschiedlichen Definitionen von Behinderung bzw. Invalidität aus. Die vorgelagerten allgemeinen Bestimmungen (Ziff. 10.1) sind auf alle Menschen mit Behinderung, einschliesslich Kinder und Jugendliche mit Behinderung, ausgerichtet, betreffen aber stets den ausserschulischen Bereich. Dies bedeutet auch, dass diese Bestimmungen verschiedene staatliche Handlungsfelder betreffen. Sodann können die Bestimmungen über die ambulanten Leistungen (Ziff. 10.2) für Angebote, die sich an erwachsene oder minderjährige Menschen mit Behinderung richten, zur Anwendung gelangen. Bisher wurde vorwiegend das Angebot für erwachsene Menschen mit Behinderung gefördert. Zur Unterstützung der Eltern von Kindern mit Behinderung kann aber auch die Förderung eines entsprechenden Angebots durchaus sinnvoll sein und soll somit durch diesen Erlass nicht ausgeschlossen werden. Erst die Angebote im stationären Bereich (stationäre Wohnangebote und Tagesstrukturen gemäss Ziff. 10.3) richten sich spezifisch an Menschen, die als invalid im sozialversicherungsrechtlichen Sinn gelten. Für die schulische Förderung von Menschen mit Behinderung bleibt die Schulgesetzgebung vorbehalten.

10.1 Allgemeine Bestimmungen

Begriffe

Art. 1 erläutert die Begriffe, die für den gesamten Erlass von Bedeutung sind und somit auch den konkreten Adressatenkreis der verschiedenen Teilbereiche bestimmen. Der Begriff des «Menschen mit Behinderung» nach Bst. a richtet sich nach der Definition von Art. 2 Abs. 1 BehiG. Die generelle Ausrichtung des Erlasses knüpft bewusst nicht am Invaliditätsbegriff nach Art. 8 ATSG an. Diese Definition wäre nicht zweckmässig, da sie sich auf die Erwerbsfähigkeit bezieht. Dieser Ansatz ist zu eng, da sich die gesellschaftliche Stellung von Menschen mit Behinderung nicht allein an deren Erwerbsfähigkeit orientieren soll. Hingegen werden im Erlass als Leistungsnutzende jene Personen bezeichnet, die als invalid nach Art. 8 ATSG gelten (Bst. b). Es handelt sich dabei um die Nutzerinnen und Nutzer von Tagesstrukturen und stationären Wohnangeboten, die Anspruch auf eine Kostenbeteiligung des Kantons am Aufenthalt im Sinn von Art. 7 IFEG haben.

Organisationen im Sinn von Bst. c können sowohl juristische Personen des privaten als auch des öffentlichen Rechts sein, die im ambulanten Bereich Leistungen an Menschen mit Behinderungen erbringen. Die Voraussetzungen, damit die Organisationen Kantonsbeiträge erhalten und somit als Leistungserbringer gelten können, ergeben sich aus den Art. 6 ff. E-BehG.

Bst. d betrifft die Einrichtungen, die stationäre und teilstationäre Leistungen anbieten. Es handelt sich dabei nicht ausschliesslich um Angebote für Leistungsnutzende, die eine Invalidität nach der Definition von Art. 8 ATSG aufweisen, sondern um Angebote, die sich an alle Menschen mit Behinderung im erwerbsfähigen Alter richten. Dieser weitgefaste Begriff trägt dem Schutzgedanken Rechnung, der im Bereich der Betriebsbewilligung und Aufsicht zum Tragen kommt und sämtliche Einrichtungen umfasst, welche die Betreuung und Beschäftigung von Menschen mit Behinderung bezwecken, unabhängig davon, ob der Kanton Betriebsbeiträge ausrichtet (vgl. Art. 8 ff. E-BehG). Hinsichtlich der Rechtsform der Einrichtungen enthält die Bestimmung keine Beschränkung. Der Kanton arbeitet im Rahmen seines Sicherstellungsauftrags im Bereich der stationären Angebote vorwiegend mit privaten Trägerschaften zusammen. Es ist jedoch nicht ausgeschlossen, dass Gemeinden oder der Kanton ebenfalls Angebote bereitstellen. Sonderschulen sind ausgenommen.

Bst. e konkretisiert schliesslich den Begriff des Verbandes. Dieser kann sowohl Betroffenenverband von Menschen mit Behinderung als auch Branchenverband (Interessenvertretung von Organisationen oder Einrichtungen) sein. Ein Verband kann gleichzeitig Organisation sein, wenn dieser neben der Wahrnehmung der Interessensvertretung auch die Erbringung bestimmter ambulanter Leistungen für Menschen mit Behinderung zum Zweck hat. Als Branchenverbände im Bereich Behinderung gelten insbesondere der Verein INSOS St.Gallen (VISG) sowie der Verband Privater Sonderschulträger, St.Gallen (VPS).

Koordination

Nach Art. 2 hat das zuständige Departement für die Koordination der Zusammenarbeit der verschiedenen Akteurinnen und Akteure in Behindertenfragen zu sorgen, was der Zielsetzung von Art. 33 der UN-Behindertenkonvention entspricht. Diese Bestimmung verlangt von Vertragsstaaten, Anlaufstellen (sog. «Focal Points») für Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Durchführung der Konvention zu schaffen. Wie der Bund diese Aufgabe bei einer Ratifikation umsetzen will, ist zum aktuellen Zeitpunkt nicht bekannt. Es ist allerdings mit Blick auf die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen sowie Erfahrungen aus anderen Tätigkeitsfeldern zu erwarten, dass diese Anlaufstellen dereinst auf kantonaler Ebene einzurichten sind. Im Unterschied zur kantonalen Ombudsstelle IFEG nach Art. 27 ff. E-BehG ist die Koordinationsstelle nicht als Anlaufstelle für Einzelanliegen von Betroffenen auszugestalten, sondern auf Anliegen von Verbänden als Interessenvertretung von Betroffenen ausgerichtet. Die Ziele liegen somit auch nicht in der Streitbeilegung, sondern in der Koordination von Anliegen in Bezug auf staatliche Massnahmen und die zugrunde liegende Gesetzgebung.

Zur Umsetzung der Koordinationsaufgaben nach Art. 2 E-BehG sollen für die verschiedenen betroffenen Akteurinnen und Akteure, d.h. sowohl Vertreterinnen und Vertreter der Verbände, der Organisationen als auch des Kantons, flexible Formen der Zusammenarbeit, Vernetzung und Koordination geschaffen werden. Im Rahmen der Koordination in Behindertenfragen kommt dem zuständigen Departement sodann eine Initialisierungs- und Beratungsfunktion zu. Zudem können den betroffenen Akteurinnen und Akteuren Empfehlungen zur Weiterentwicklung und Vernetzung der kantonalen Politik für Menschen mit Behinderung abgegeben werden (vgl. Art. 3 E-BehG).

Nach Art. 3 knüpft die Überprüfung der Wirkung der kantonalen Politik für Menschen mit Behinderung und der entsprechenden staatlichen Massnahmen an die tragenden Grundsätze an, die auch in der Botschaft zum Erlass ausführlich beschrieben sind. Gestützt auf die Prinzipien der Subsidiarität und Verhältnismässigkeit, sollen Menschen mit Behinderung, soweit möglich, selbstbestimmt

leben können, was einen hindernisfreien Zugang zu den öffentlichen Grundleistungen bedingt. Um Menschen mit Behinderung eine möglichst autonome Lebensführung ermöglichen zu können, ist dabei insbesondere die Hilfe zur Selbsthilfe zu fördern. Erst wenn ambulante Unterstützungsleistungen gegenüber einer stationären Betreuung unverhältnismässig erscheinen, sind bedarfsgerechte spezialisierte Angebote im stationären Bereich (stationäre Wohnangebote oder spezialisierte Tagesstrukturen) bereitzustellen. Daher hat der Kanton den gleichberechtigten Zugang zu öffentlichen Grundleistungen gleichermaßen zu prüfen wie spezialisierte Angebote für Menschen mit Behinderung. Besonders zu erwähnen ist der Sicherstellungsauftrag des Kantons im Bereich des Leistungsangebots nach den IFEG-Bestimmungen (vgl. Art. 12 E-BehG). Der Übergang zwischen den kantonalen und kommunalen Grundleistungen und den verschiedenen spezialisierten Bereichen soll möglichst durchlässig gestaltet werden. Sobald sich Menschen mit Behinderung sodann in einem Betreuungs- und somit Abhängigkeitsverhältnis befinden, hat der Staat zudem Schutzpflichten wahrzunehmen. Die Schulgesetzgebung bleibt vorbehalten.

Nach Abs. 2 sind zur Beurteilung der Wirkung die Organisationen und Verbände sowie zuständigen Stellen des Kantons einzubeziehen. Menschen mit Behinderung wie auch die Einrichtungen finden über den Anschluss an einen Verband die Möglichkeit zur entsprechenden Einflussnahme. Durch den Anschluss an einen Verband mit klarer Zweckbestimmung wird sichergestellt, dass übergeordnete Ziele und keine Einzelinteressen verfolgt werden.

Pilotprojekte

Nach Art. 4 kann die Regierung gestützt auf den Wirkungsbericht im Rahmen der bewilligten Kredite Beiträge an Pilotprojekte ausrichten. Die Pilotprojekte sind zu befristen, wobei ein genügender Zeitraum (mit Verlängerungsmöglichkeit) für verlässliche Ergebnisse vorzugeben ist. Die Projekte sind darüber hinaus von der durchführenden Stelle zu evaluieren.

Die Pilotprojekte dienen der Erprobung neuer Massnahmen und Modelle und der Schaffung von Entscheidungsgrundlagen für die Weiterentwicklung staatlicher Leistungen. Die Erkenntnisse sind auch wichtige Grundlagen für die Koordination durch das zuständige Departement. Die Möglichkeit, Pilotprojekte zu unterstützen, steht in Analogie und Ergänzung zum BehiG.

10.2 Ambulante Leistungen

Art. 5 präzisiert die bisherige Regelung in Art. 9 InvHG. Die Aufzählung nach Abs. 1 ist nicht abschliessend und lässt dem Kanton einen Ermessensspielraum, wenn neue Leistungen im ambulanten Bereich nachgefragt und angeboten werden sollten. Die Angebote können sowohl an erwachsene als auch an minderjährige Personen mit Behinderung erbracht werden. Im Bereich der Beratungs-, Begleitungs- und ausserschulischen Bildungsleistungen nach Bst. a handelt es sich um spezialisierte Angebote im ambulanten Bereich. Die Unterstützungsleistungen zur Förderung des selbständigen Wohnens nach Bst. b sollen unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit dazu beitragen, dass eine Person mit Behinderung nicht auf ein stationäres Wohnangebot angewiesen ist und möglichst autonom in den bestehenden Strukturen leben bzw. verbleiben kann. Zur Mobilität von Menschen mit Behinderung tragen sodann die spezialisierten Fahrdienste bei. In Bst. c findet das bereits bestehende, bewährte Angebot nun eine explizite rechtliche Verankerung.

Erforderlich für die Ausrichtung von Kantonsbeiträgen ist stets ein nachgewiesener Bedarf. Im Gegensatz zum stationären Bereich, in dem der Kanton mit der Bedarfsermittlung befasst ist (vgl. Art. 13 Abs. 1 E-BehG), obliegt der Nachweis des Bedarfs im Bereich der ambulanten Leistungen den Anbieterinnen und Anbietern (Abs. 2). Die Leistungen nach Art. 5 Abs. 1 E-BehG erfolgen in Ergänzung zu bestehenden Angeboten, für die teilweise die politischen Gemeinden zuständig sind (vgl. z.B. Art. 23 des Gesundheitsgesetzes, sGS 311.1) oder die durch Bundesleistungen finanziert werden (vgl. z.B. Art. 14 Abs. 3 und 4 BehiG sowie Art. 74 IVG).

Die bisherige Finanzierungsgrundlage für die heilpädagogische Früherfassung und Behandlung nicht eingeschulter Kinder (Art. 9 Abs. 1 Bst. b InvHG) wurde mit der Umsetzung der NFA in den Zuständigkeitsbereich des Bildungsdepartementes überführt (vgl. Art. 11 Bst. b Ziff. 2 und 3 des Gesetzes über die Staatsbeiträge an private Sonderschulen, sGS 213.95). Art. 9 Abs. 1 Bst. c InvHG stammt aus der Zeit, als noch die Interkantonale Heimvereinbarung (abgekürzt IHV) Geltung hatte und nicht sämtliche Kantone angeschlossen waren, wie dies heute mit der IVSE der Fall ist. Eine solche Finanzierungsregelung muss daher nicht in die neue gesetzliche Grundlage überführt werden.

Art. 6 übernimmt weitestgehend die Beitragsvoraussetzungen nach Art. 10 InvHG. In Analogie zu den bundesrechtlichen Bestimmungen, welche die Unterstützung von Organisationen von gesamtschweizerischer Bedeutung ermöglichen (vgl. z.B. Art. 14 Abs. 3 Bst. b und Art. 16 Abs. 3 BehiG), soll der Kanton Organisationen von kantonaler Bedeutung fördern können. Die konkret angebotenen Leistungen können hingegen auch regional erbracht werden. Diese Bestimmung dient ferner der Abgrenzung der Aufgaben, die in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinden fallen.

Die Gemeinnützigkeit definiert sich nach der neu formulierten Bestimmung gemäss Art. 8 Bst. c E-BehG nicht mehr über die Trägerschaftsform, sondern nach der Zweckbestimmung der Organisation und der entsprechenden Mittelverwendung. Die massgeblichen Kriterien für die Gemeinnützigkeit orientieren sich jedoch an den bereits geltenden Kreisschreiben des Bundesamtes für Sozialversicherungen.

Bisher wurde mit Art. 10 Bst. c InvHG die fachmännische Leitung verlangt. Dieses Erfordernis wird ersetzt durch die breiter gefasste Voraussetzung der «angemessenen Massnahmen zur Qualitätssicherung», die von der Organisation vorzusehen sind (Bst. d). Ein Element der Qualitätssicherung kann dabei in einer fachlich qualifizierten (Geschäfts-)Leitung bestehen.

Nach Art. 7 erfolgt die kantonale Aufsicht in Zukunft im Rahmen der Überprüfung der Umsetzung der Leistungsvereinbarung (Abs. 3). Somit wird die Kantonsaufsicht auf den subventionierten Leistungsbereich der Organisation beschränkt. Die Aufsicht über die Gesamtorganisation wäre in diesem Fall nicht zweckmässig. Grundlage für die Ausrichtung von Kantonsbeiträgen muss daher stets eine Leistungsvereinbarung sein (Abs. 1). Ebenfalls gesetzlich festgehalten ist der Mindestinhalt der Leistungsvereinbarung (Abs. 2).

10.3 Stationäre Wohnangebote und Tagesstrukturen

Betriebsbewilligung und Aufsicht

Nach Art. 8 unterstehen der polizeilichen Betriebsbewilligungspflicht sämtliche Einrichtungen für volljährige Menschen mit Behinderung im erwerbsfähigen Alter, deren Hauptzweck in der Erbringung von stationären Leistungen (Stationäre Wohnangebote und Tagesstrukturen) für Menschen mit Behinderung liegt. Um das Wohl der betreuten Personen bei den Einrichtungen durchgehend und anhand einheitlicher Kriterien sicherstellen zu können, sind von der Bewilligungspflicht sowohl private als auch öffentliche Träger erfasst. Die Betriebsbewilligungspflicht entspricht im Übrigen weitgehend der Regelung nach Art. 1 KRB Beh/E. Allerdings werden nach Art. 3 KRB Beh/E als «erwachsene Behinderte» volljährige Personen definiert, die Leistungen der Invalidenversicherung beziehen oder sich zum Bezug solcher Leistungen angemeldet haben. Die Einschränkung auf Erwachsene erfolgt auch im neuen Erlass, hingegen erfolgt keine Anknüpfung am sozialversicherungsrechtlichen Invaliditätsbegriff (vgl. Art. 2 Bst. a E-BehG). Das Schutzbedürfnis betreuter Menschen mit Behinderung ist nicht zwingend vom Grad der Einschränkung der Erwerbsfähigkeit (Invalidität gemäss IVG) abhängig, sondern ergibt sich aus dem Abhängigkeitsverhältnis, in dem sich die Person in einer stationären Einrichtung befindet. Dadurch sind auch Einrichtungen, deren Hauptzweck in der Durchführung von beruflichen Massnahmen liegt, von der Bewilligungspflicht erfasst. Die Betriebsbewilligungspflicht wird neu explizit nach dem Haupt-

zweck der Einrichtung beurteilt. Der Hauptzweck ergibt sich jedoch nicht allein aus der statuierten Ausrichtung der Einrichtung. Massgebend ist stets das tatsächliche Handlungsfeld. Mit der Formulierung «Behinderteneinrichtung» nach Art. 1 KRB Beh/E besteht diese Eingrenzung im Übrigen bereits nach geltendem Recht. Für Einrichtungen, deren Hauptzweck nicht in der Erbringung genannter Leistungen liegt, die aber entsprechende Leistungen anbieten, ist jeweils die Anwendbarkeit der Bestimmung über gemischte Einrichtungen nach Art. 39a (neu) SHG (vgl. Bemerkung unter Ziff. 9.5 nachfolgend) zu prüfen.

Art. 9 und Art. 10 stützen sich ebenfalls auf die Bestimmungen nach dem abzulösenden KRB Beh/E ab. Die bisher auf Verordnungsstufe festgelegten Betriebsbewilligungs- und Entzugsvoraussetzungen sollen zukünftig aber bereits im Gesetz selbst festgelegt sein. Zusätzlich aufgenommen wurden die Voraussetzungen, wonach die Einrichtung ein Leitbild vorlegen muss (Art. 9 Bst. b) und Bauten sowie Ausstattung den Bedürfnissen der betreuten Personen entsprechen müssen (Bst. e). Im Rahmen der Betriebsbewilligung wird sodann wie bis anhin überprüft, ob der Betrieb wirtschaftlich gesichert erscheint (Bst. f). Um eine Finanzierungsanerkennung zu erlangen, muss eine Einrichtung über diese wirtschaftliche Sicherung hinaus nachweisen, dass ihr Betrieb auch wirtschaftlich und nach einer auf betriebswirtschaftlichen Grundsätzen basierenden einheitlichen Rechnungslegung geführt wird (vgl. Bemerkung zu Art. 14 E-BehG).

Die Kompetenz zum Erlass von Ausführungsbestimmungen betreffend das Betriebsbewilligungsverfahren und die -voraussetzungen sowie die Aufsicht verbleiben weiterhin bei der Regierung (vgl. Art. 31 E-BehG).

Auch die Zuständigkeitsregelung nach Art. 11 bleibt gegenüber den Bestimmungen des KRB Beh/E unverändert.

Planung des Leistungsangebots

Wie einleitend zum Aufbau des Erlasses festgehalten, erfährt das Gesetz in diesem Abschnitt eine wesentliche Eingrenzung. Das Leistungsangebot nach diesem Erlass richtet sich in Einklang mit dem IFEG nur an Leistungsnutzende, also im Wesentlichen an Menschen, die voraussichtlich bleibende oder längere Zeit dauernd ganz oder teilweise erwerbsunfähig sein werden (Art. 8 ATSG). Dadurch sind teilweise auch Minderjährige erfasst.

Art. 12 hält den Sicherstellungsauftrag nach Art. 2 IFEG für den Kanton St.Gallen fest. Der Sicherstellungsauftrag erfasst sodann nur die Einrichtungen nach Art. 3 IFEG. Das Angebot umfasst somit Werk- und Tagesstätten sowie Wohnheime und andere betreute kollektive Wohnformen. Nach Art. 3 Abs. 2 IFEG können namentlich auch nur Einheiten solcher Einrichtungen betroffen sein.

Die Bestimmung statuiert keinen Rechtsanspruch auf einen Platz in einer bestimmten Einrichtung im Kanton St.Gallen, hingegen besteht ein Anspruch auf Geldleistung, wenn im Angebot des Kantons kein geeigneter Platz gefunden werden kann (vgl. Art. 7 Abs. 1 IFEG; Botschaft zur Ausführungsgesetzgebung zur NFA, BBl 2005, 6208). Der Kanton wird jedoch nur dann leistungspflichtig, wenn eine entsprechende Unterbringung gerechtfertigt ist, wobei diese namentlich dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit entsprechen muss. Dies bedeutet, dass die Kosten für die öffentliche Hand und der Nutzen für die Person mit einer Behinderung in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen müssen.

Um ein bedarfsgerechtes Angebot sicherstellen zu können, muss vorab der Bedarf ermittelt werden. Nach Art. 13 bildet der quantitative und qualitative Bedarf Grundlage für die kantonale Angebotsplanung. Die Planung dient als Instrument zur bedarfsorientierten Steuerung und mithin Finanzierung der Leistungen von anerkannten Einrichtungen. Die Angebotsplanung ist zudem Grundlage für die Koordination der Angebote zwischen den Kantonen sowie für die Leistungsver-

einbarungen mit den anerkannten Einrichtungen. Aufgrund ihrer Bedeutung und Tragweite ist die kantonale Angebotsplanung der Regierung zur Genehmigung zu unterbreiten (Abs. 1).

Die periodische Ermittlung des Bedarfs erfolgt in erster Linie über Datenerhebungen durch das zuständige Departement, Aussagen von Expertinnen und Experten, Anträge von Einrichtungen und Leistungsnutzenden und ihren Vertretungen und nach Rücksprache mit anderen Kantonen. Der Einbezug der privaten Einrichtungen in den Planungsprozess ist Ausdruck der bewährten Zusammenarbeit zwischen den leistungserbringenden privaten Einrichtungen und dem Kanton. Sämtliche Einrichtungen sind ferner zur Mitwirkung im Planungsprozess, beispielsweise zur Auskunft über Daten, verpflichtet (Abs. 3). Die erhobenen Daten werden anschliessend analysiert und münden in die Angebotsplanung.

Nach *Art. 14* anerkennt der Kanton zur Sicherstellung des bedarfsgerechten Angebots (Bst. a) Einrichtungen, die neben der unabdingbaren Betriebsbewilligung nach diesem Erlass (Bst. b) zusätzliche Voraussetzungen erfüllen. In erster Linie muss die Einrichtung den Anforderungen nach *Art. 5 IFEG* genügen (Bst. c). Nach dem gemäss *Art. 2 Bst. d E-BehG* definierten Begriff der Einrichtung kann die Trägerschaft sowohl in öffentlich-rechtlicher als auch privater Rechtsform auftreten. Ausschlaggebend für die Anerkennung ist nach *Art. 14 Bst. b* deren Zweckbestimmung und Mittelverwendung (Bst. d). Die Gemeinnützigkeit ist gegeben, wenn einerseits der statutarisch definierte Zweck im öffentlichen Interesse liegt bzw. auf das Wohl Dritter ausgerichtet ist. Andererseits müssen die finanziellen Mittel der Einrichtung haushälterisch eingesetzt werden und insbesondere darf niemand auf Kosten der Einrichtung übermässigen Nutzen erzielen. Die Anerkennung von Einrichtungen ersetzt gemäss *Art. 2 Abs. 1 Bereich B IVSE* die bisherige Unterstellung unter die IVSE.

Art. 15 enthält die Zuständigkeitsregelung zur Verfügung der Anerkennung und bestimmt die zuständige Stelle, die regelmässig kontrolliert, ob die Anerkennungsvoraussetzungen erfüllt sind. Letzteres Erfordernis wird durch *Art. 6 IFEG* vorgeschrieben.

Art. 16 enthält die Grundlage für den Abschluss von Leistungsvereinbarungen mit den anerkannten Einrichtungen als zentrales Steuerungselement des Kantons für die Sicherstellung des Leistungsangebots (Leistungsmenge) und die Festlegung der Leistungsabgeltung. Der Mindestinhalt wird in *Abs. 2* statuiert. Da es sich um einen Bereich der Leistungsverwaltung handelt und der Kanton einen Sicherstellungsauftrag inne hat, muss es dem zuständigen Departement möglich sein, eine entsprechende Verfügung über die zu regelnden Mindestinhalte zu erlassen (*Abs. 3*). Der Rechtsschutz der anerkannten Einrichtung richtet sich entsprechend nach *Art. 59bis ff. des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP)*.

Finanzierung des Leistungsangebots

Art. 17 hält fest, dass für die Leistungsabgeltung die IVSE massgebend ist. Soweit dieser Erlass keine besonderen Bestimmungen enthält, gelangt die IVSE zur Anwendung.

Art. 18: Die Leistungsabgeltung kann gemäss IVSE nach der Methode P erfolgen (*Art. 23 IVSE*). Die Vereinbarungskantone streben nach *Art. 23 Abs. 3 IVSE* den Übergang an. *Art. 18 Abs. 2 E-BehG* legt fest, dass die pauschale Leistungsabgeltung je Verrechnungseinheit und in der Regel leistungsabhängig bzw. abgestuft nach individuellem Betreuungsbedarf erfolgt. Die Art der Leistungsabgeltung bestimmt der Standortkanton der Einrichtung, weshalb diese Bestimmung für St.Galler Einrichtungen zum Tragen kommt. Pauschaliert wird dabei die Leistungsabgeltung nach IVSE. Der Kanton übernimmt bei pauschaler Leistungsabgeltung den Restbetrag der vereinbarten Pauschale abzüglich variabler Kostenbeteiligung der Leistungsnutzenden in Form eines Betriebsbeitrags je St.Gallerin bzw. St.Galler.

Art. 19 klärt, in welchen Einrichtungen der Kanton aufgrund des Beitritts zur IVSE Leistungen abgelten muss. Basis sind die im Einzelfall erteilten Kostenübernahmegarantien. Bei Einrichtungen, die für den Kanton St.Gallen das Leistungsangebot sicherstellen, ist zudem die Leistungsvereinbarung für die Leistungsabgeltung massgebend (Bst. a). Bei Einrichtungen, die von anderen Kantonen nach IFEG anerkannt wurden, bleiben die Kostenübernahmegarantien nach IVSE als Basis für die Leistungsabgeltung durch den Kanton massgebend (Bst. b).

Abs. 2 soll sicherstellen, dass stationäre Wohnangebote oder Tagesstrukturen von Leistungsnutzenden auch nach Erreichen des Rentenalters genutzt werden können, soweit sie bereits zuvor in einer entsprechenden Einrichtung betreut oder beschäftigt wurden. Diese Ergänzung ist erforderlich, da der hier zugrundeliegende Invaliditätsbegriff nach Art. 8 ATSG an die Erwerbsfähigkeit knüpft, was einen Leistungsanspruch im AHV-Alter ohne zusätzliche Regelung allenfalls ausschliessen würde.

Art. 20 legt die Kostenbeteiligung im Sinn von Art. 28 IVSE fest. Die Kosten der Leistungsabgeltung sind somit teilweise durch die Leistungsnutzenden durch die Pensionstaxe und eine allfällige Hilflosenentschädigung zu tragen. Die Kostenbeteiligung ist durch die Einrichtung direkt bei den Leistungsnutzenden zu erheben.

Abs. 2 beschreibt den Zweck der Pensionstaxe. Da davon ausgegangen wird, dass jeder Mensch mit Behinderung nur dann eine stationäre Einrichtung wählt, wenn er auf eine Grundbetreuung in der Höhe der Stufe des IBB 0 angewiesen ist, soll die von den Leistungsnutzenden zu entrichtende Pensionstaxe neben Verpflegung, Unterkunft und Verwaltungskosten auch die Grundbetreuung gemäss Stufe IBB 0 umfassen. Zudem wird festgelegt, dass die Regierung durch Verordnung die Kostenbeteiligung der Leistungsnutzenden für bestimmte Leistungen beschränken kann. Vorgesehen ist, dass bei der Nutzung der Tagesstruktur die Kostenbeteiligung beschränkt wird.

Einer besonderen Regelung bedarf der Aufenthalt Minderjähriger in einer anerkannten Einrichtung (Abs. 3). Entsprechende Aufenthalte betreffen Ausnahmefälle, stellen jedoch eine wichtige Schnittstelle dar zwischen dem Sonderschulaufenthalt und dem Übertritt ins Erwachsenenleben (vgl. dazu auch die Ausführungen gemäss Ziff. 6.1). Da Minderjährige keinen Anspruch auf eine IV-Rente haben, ist eine Kostenbeteiligung für sie bzw. deren Unterhaltspflichtige nicht in vollem Umfang zumutbar. Entsprechend hat die Wohnsitzgemeinde neben dem Beitrag der Unterhaltspflichtigen und allfälligen Leistungen von Sozialversicherungen eine Kostenbeteiligung zu leisten. Für die Bemessung der Kostenbeteiligung ist die IVSE massgebend. Gemäss IFEG handelt es sich bei den Beiträgen der Wohnsitzgemeinde um keine finanzielle Sozialhilfe.

Art. 21: Mit der Einführung der Pauschalmethode entstehen bei den Einrichtungen aufgrund von Schwankungen bei der Auslastung oder bei den Kosten Gewinne und Verluste. Deshalb haben sie im Fondskapital spezifische, ausschliesslich aus dem anrechenbaren Aufwand und Ertrag geäußnete und zweckgebundene Schwankungsfonds zu bilden. Der nicht anrechenbare Ertrag, wie z.B. Spenden oder Legate, sind getrennt zu behandeln. Die Schwankungsfonds sind nach Leistungsbereichen zu unterscheiden und nach oben und unten zu plafonieren. Weist eine Einrichtung künftig Gewinne aus, die auf eine bessere Auslastung oder einen tieferen anrechenbaren Aufwand als budgetiert zurückzuführen sind, dann sind diese vollständig dem Schwankungsfonds zuzuweisen. Dies gilt solange, bis der Schwankungsfonds die von der Regierung per Verordnung festgelegte Höhe erreicht hat (vgl. Art. 31 Bst. j E-BehG). Hat der Schwankungsfonds diesen Betrag erreicht, steht der Einrichtung ein Teil dieser Gewinne im Rahmen des mit dem Kanton vereinbarten Leistungsauftrags zur freien Verfügung. Weist die Einrichtung Verluste aus, die auf eine schlechtere Auslastung oder auf einen höheren anrechenbaren Aufwand als gemäss Leistungsvereinbarung budgetiert zurückzuführen sind, dann sind diese dem Schwankungsfonds zu belasten (Abs. 2). Mit Abs. 3 fällt mit Entzug der Anerkennung das Kapital des Schwankungsfonds dem allgemeinen Haushalt des Kantons zu. Dies ist gerechtfertigt, da ein Entzug der Aner-

kennung in der überwiegenden Zahl der Fälle im Sinn der Ultima Ratio aufgrund von Schlecht- oder Nicht-Erfüllung der Leistungsvereinbarung erfolgt (z.B. Betreuungsqualität). Das Kapital des Schwankungsfonds geht damit auf Gewinne zurück, die aus Mitteln des Kantons erzielt wurden, ohne die Leistung gemäss Leistungsvereinbarung erfüllt zu haben, weshalb dem Kanton das Kapital des Schwankungsfonds zustehen muss.

Nach Art. 22 werden Investitionsbeiträge neu nicht mehr à-fonds-perdu, sondern in Form eines Darlehens ausgerichtet und während einer festgelegten Laufzeit jährlich verzinst und zurückbezahlt. Dabei sind nur anererkennungsfähige Einrichtungen berechtigt, um Darlehen für Investitionen zu ersuchen. Die Höhe des Investitionsdarlehens ist auf höchstens 80 Prozent der anerkannten Investitionssumme begrenzt. Für die Festlegung der Höhe des Investitionsdarlehens sind dabei insbesondere die wirtschaftliche Situation des Betriebs sowie die kantonale Angebotsplanung massgeblich. Die Gewährung des gesetzlich vorgesehenen Höchstsatzes ist an besondere Umstände und Anforderungen zu knüpfen. So kann dies beispielsweise bei Spezialbauten angezeigt sein, die tiefer bewertet sind als Standardbauten. Das entsprechende Verordnungsrecht legt die massgeblichen Ansätze für die Darlehensgewährung fest.

Art. 23 legt fest, dass die Darlehen zu sichern sind. Die Art der Sicherung wird auf Verordnungsstufe definiert (vgl. Art. 31 Bst. i E-BehG). Die Rückzahlung erfolgt mit marktüblicher Verzinsung. Die Verzinsung wird im Zeitpunkt der Darlehensgewährung für die Laufzeit in der Regel festgelegt. Damit hat die Einrichtung ausreichend Gewähr, mit welchen Belastungen durch das Investitionsvorhaben während der Laufzeit zu rechnen ist. Bei grösseren Projekten mit langen Laufzeiten kann der Zinssatz allerdings während der Laufzeit angepasst werden, um die marktübliche Verzinsung zu ermöglichen. Die Bedingungen für eine entsprechende Anpassungsmöglichkeit sind durch die Verordnung zu definieren. Die sofortige Fälligkeit der Darlehen ergibt sich aus Abs. 2. Zu Unrecht bezogene Kantonsbeiträge müssen bereits nach bisherigem Recht (Art. 12 InvHG) zurückerstattet werden.

Art. 24: Wie die bisherigen A-fonds-perdu-Beiträge an Investitionsvorhaben der Einrichtungen sind auch die Darlehen nach Art. 45 StVG Ausgaben der Verwaltungsrechnung, da sie der Erfüllung einer staatlichen Aufgabe dienen. Aufgrund von Art. 65 StVG ist der Kantonsrat unter Vorbehalt der Volksrechte für Darlehen und Bewilligungen im Verwaltungsvermögen zuständig. Deshalb ist eine spezialgesetzliche Regelung vorzusehen, um der Regierung die Kompetenz einzuräumen, kleinere Darlehen zu gewähren. Nach Art. 24 kann die Regierung die Darlehen, wie die bisherigen Staatsbeiträge, im Rahmen der vom Kantonsrat im Voranschlag bewilligten Kredite und bis zur Höhe des allgemeinen fakultativen Finanzreferendums von 3 Mio. Franken ausrichten. Dies hat sich bewährt und da es sich um dieselben Vorhaben wie bisher handelt, ist dies auch weiterhin gerechtfertigt.

Darlehen über 3 Mio. Franken sind, wie vormals grössere Investitionsbeiträge, durch den Kantonsrat zu gewähren (Art. 65 StVG). Trotz der Bestimmung zum fakultativen Referendum (Art. 7 RIG) ermöglicht Art. 8 Bst. b RIG, dass Darlehen über 3 Mio. Franken nicht als separater Kantonsratsbeschluss, sondern als spezifisch ausgewiesene neue Ausgabe in der Investitionsrechnung im Rahmen des Voranschlagsbeschlusses durch den Kantonsrat gewährt werden können. Dies dürfte insbesondere bei grösseren Investitionen für Bauten gelten, die den marktüblichen Bewertungskriterien entsprechen und die Darlehen somit ausreichend gesichert werden können. Insbesondere bei Darlehen an Spezialbauten für Menschen mit Behinderung, die tiefer bewertet sind, kann die Sicherung vermutlich nicht den Anforderungen nach Art. 8 Bst. b RIG entsprechen. In diesen Fällen müsste der Kantonsrat gesondert über Darlehen befinden, damit die Volksrechte ausgeübt werden können.

Zugang zu anerkannten Einrichtungen

Art. 25 hält den Grundsatz fest, dass die Leistungsnutzenden in der Wahl des Angebots frei sind, soweit sie stationärer Wohnangebote oder Tagesstrukturen bedürfen. Dieser Grundsatz gilt für Leistungsnutzende auch nach Erreichen des Rentenalters, soweit sie bereits zuvor in einer entsprechenden Einrichtung betreut oder beschäftigt wurden. Gleichermassen besteht für die anerkannten Einrichtungen nach *Art. 26* keine grundsätzliche Pflicht zur Aufnahme der betroffenen Person. Die Aufnahme in eine Einrichtung und die Regelung der aus dem Betreuungsverhältnis fließenden gegenseitigen Rechte und Pflichten ist Gegenstand eines Vertrags. Dabei handelt es sich um einen Innominatvertrag, der keine ausdrückliche Grundlage im Obligationenrecht (SR 220) hat. Somit bestehen auch keine Formvorschriften für den Betreuungsvertrag und die Einrichtung und die Nutzerin oder der Nutzer sind ferner frei, den Inhalt zu bestimmen. Allerdings empfiehlt es sich zum Schutz der betroffenen Personen, die gegenseitigen Rechte und Pflichten schriftlich festzuhalten, um Rechtssicherheit und Verbindlichkeit zu erhöhen. Mit der Revision des Vormundschaftsrechts findet der Betreuungsvertrag mit urteilsunfähigen Personen in *Art. 382 nZGB* eine explizite Grundlage, wonach ein schriftlicher Vertrag abgeschlossen werden muss. Die neue Bestimmung gewährleistet somit lediglich den Schutz urteilsunfähiger Personen, die in einer Wohn- oder Pflegeeinrichtung betreut werden.

Kommt keine Einigung zwischen den Vertragsparteien zustande, muss es der betroffenen Person und der Einrichtung möglich sein, das zuständige Departement anzurufen (*Abs. 2*). Diese Möglichkeit ist unter anderem Ausdruck des Auftrags, den der Kanton gegenüber Leistungsnutzenden wahrzunehmen hat. Das zuständige Departement prüft in einem ersten Schritt, weshalb kein Betreuungsvertrag zustande gekommen ist und ob auf eine Einigung hingewirkt werden kann. Ist eine Einigung weiterhin ausgeschlossen und die betroffene Person wünscht eine Aufnahme in der Einrichtung, prüft das Departement, ob die Einrichtung nach *Abs. 3* zur Betreuung zu verpflichten ist. Ausgeschlossen ist selbstverständlich die zwangsweise Unterbringung der betroffenen Person in der Einrichtung. Dies würde dem Grundsatz der Wahlfreiheit nach *Art. 28 E-BehG* entgegenlaufen. Vorbehalten bleiben die Bestimmungen über die fürsorgerische Unterbringung nach *Art. 426 nZGB*.

Ombudsstelle IFEG

Nach *Art. 27* bezeichnet die Regierung die kantonale Ombudsstelle IFEG. Dies entspricht dem Auftrag des Kantons nach *Art. 10 Abs. 2 Bst. f IFEG*. Die Ombudsstelle kann eine verwaltungsinterne Stelle sein oder die Aufgabe kann mittels Leistungsvereinbarung nach *Abs. 2* an Dritte übertragen werden.

Art. 28 hält die massgeblichen Anforderungen an die kantonale Ombudsstelle IFEG fest. Die private oder öffentliche Stelle oder Organisation, welche die Aufgabe wahrnimmt, muss in erster Linie von den Einrichtungen und der kantonalen Stelle, welche die Aufsicht über die Einrichtungen ausübt, personell und organisatorisch unabhängig sein (*Bst. a*). Um die übertragenen Tätigkeits- und Aufgabenbereiche (Vermittlungs- oder Mediationsauftrag) erfüllen zu können, sollen zudem die notwendigen Fachkenntnisse im Bereich Behinderung vorhanden sein (*Bst. b*). Um die Zugänglichkeit des Angebots für die Betroffenen zu gewährleisten, soll die Organisation schliesslich örtlich und zeitlich angemessen erreichbar sein (*Bst. c*). Insbesondere für Personen, die in ihrer Mobilität eingeschränkt sind, darf der Zugang nicht erschwert sein.

Art. 29 hält die Aufgaben der Ombudsstelle sowie die Grundzüge des Verfahrens fest. Auch wenn in *Art. 10 Abs. 3 Bst. f IFEG* von Schlichtungsverfahren die Rede ist, müssen die Aufgabenbereiche und das Verfahren der Ombudsstelle klar von jenen bestehender kantonalen Schlichtungsstellen (Vermittlerin oder Vermittler sowie besondere Schlichtungsstellen für Miet- und Pachtverhältnisse, für Arbeitsverhältnisse sowie für Klagen nach dem Gleichstellungsgesetz) unterschieden werden, da letztere zu den Gerichtsbehörden zählen (*Art. 4 ff. des Gerichtsgesetzes; sGS 941.1*) und die erste Stufe in einem gerichtlichen Verfahren über justiziable Streitigkei-

ten darstellen. Die nach IFEG zu bezeichnende Schlichtungsstelle ist ausserhalb der Gerichtsbehörden zu schaffen, da diese mehrheitlich in nicht justiziablen Konfliktsituationen und Meinungsverschiedenheiten im Betreuungsalltag zu vermitteln hat. Die kantonale Ombudsstelle ist somit ein freiwilliges Angebot, das die betroffenen Personen und Einrichtungen im Interesse einer aussergerichtlichen Streitbeilegung in Anspruch nehmen können. Abs. 2 macht entsprechend deutlich, dass die Anrufung der Ombudsstelle in keinem Verhältnis zum zivilrechtlichen Schlichtungsverfahren steht und auch allfällige laufende Verwirkungs-, Verjährungs- oder Rechtsmittelfristen nicht beeinflusst.

In Art. 30 wird schliesslich festgehalten, dass die Verfahren für die betroffenen Personen und die Einrichtungen grundsätzlich nicht unentgeltlich sind. Die Ombudsstelle ersetzt nicht bestehende Anlaufstellen wie die Opferhilfe, die Aufsichtsbehörde oder die Vermittlerin bzw. der Vermittler (Schlichtungsverfahren nach der Schweizerischen Zivilprozessordnung [SR 272; abgekürzt ZPO]). Da die Ombudsstelle nicht auf die Beilegung von Angelegenheiten angedacht ist, die aufsichtsrechtliche oder gar strafrechtliche Relevanz haben, führt die Kostenpflicht nicht zu ungerichten Härten oder Notsituationen für Betroffene. Das zuständige Departement kann nach Abs. 2 jedoch auf Gesuch hin über Kostenbefreiungen entscheiden. Zudem kommt der Regierung nach Art. 31 Bst. k E-BehG eine Verordnungskompetenz betreffend Kostenbeteiligung zu. Damit ist auch klar, dass die betroffenen Personen und Einrichtungen nicht die Vollkosten zu übernehmen haben, sondern sich in noch festzulegender Höhe beteiligen.

10.4 Schlussbestimmungen

Verordnung

Nach Art. 31 soll der Regierung die ausdrückliche Kompetenz eingeräumt werden, in den genannten Bereichen Ausführungsbestimmungen zu erlassen.

Änderung des Gesetzes über Referendum und Initiative

Art. 32 enthält eine Ergänzung des Gesetzes über Referendum und Initiative für schreibunfähige Stimmberechtigte. Im kantonalen Recht fehlen bisher Ausführungsbestimmungen zu Art. 6 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (SR 161.1; abgekürzt BPR). Demnach haben die Kantone dafür zu sorgen, dass auch abstimmen kann, wer wegen Invalidität oder aus einem anderen Grund dauernd unfähig ist, die für die Stimmabgabe nötigen Handlungen selbst vorzunehmen. Zudem ist Menschen mit Behinderung nach Art. 29 der UN-Behindertenkonvention die Ausübung der politischen Rechte zu garantieren. Für Referenden und Initiativen wird die Ergänzung von Art. 21 vorgeschlagen, so dass der Beizug einer Hilfsperson möglich ist.

Änderung des Gesetzes über die Urnenabstimmungen

Art. 33 enthält in Analogie zur Ergänzung des Gesetzes über Referendum und Initiative neu eine Bestimmung für schreibunfähige Stimmberechtigte, sodass sie für Abstimmungen eine Hilfsperson beziehen können.

Änderung des Sozialhilfegesetzes

Mit Art. 34 wird im Bereich der stationären Sozialhilfe vorab Art. 39 Abs. 2 SHG angepasst, da die Gesetzgebung über die Staatsbeiträge an die Invalidenhilfe mit Vollzug der neuen Gesetzgebung für Menschen mit Behinderung aufgehoben wird (vgl. Bemerkungen zu Art. 35 E-BehG nachfolgend).

Sodann wird das SHG durch die neuen Bestimmungen Art. 39a bis 39d ergänzt. Diese Anpassung lehnt sich an die Bestimmung betreffend gemischte Einrichtungen in Art. 2 des bis Ende des Jahres 2012 befristeten KRB Beh/E an. In der diesbezüglichen Botschaft der Regierung wurde zu Art. 2 KRB Beh/E festgehalten, dass die Erfahrungen bei der Einführung der Verordnung über Kinder- und Jugendheime vom 21. September 1999 (sGS 912.4; abgekürzt KJV) sowie konkrete

Fälle in Betagten-, Pflege- und Behinderteneinrichtungen zeigten, dass Lücken für gemischte stationäre Angebote bestehen bzw. durch die Aufnahme verschiedener Personengruppen die in der besonderen Gesetzgebung festgelegte Bewilligungspflicht umgangen werden kann (vor allem gemischte Kleinsteinrichtungen). Mit dem Erlass wurde diese Betriebsbewilligungs- und Aufsichtslücke vorerst geschlossen und gleichzeitig im Rahmen der Botschaft darauf hingewiesen, dass bei allfälligen Revisionen der KJV sowie der Verordnung über Betagten- und Pflegeheime ähnliche Bestimmungen zu gemischten Einrichtungen geprüft werden müssen (Botschaft und Entwurf der Regierung vom 27. Februar 2001 zum Kantonsratsbeschluss über Behinderteneinrichtungen [23.01.02], S. 17).

Die Erfahrungen in der praktischen Anwendung von Art. 2 KRB Beh/E haben gezeigt, dass der Beizug der fachspezifischen Bewilligungsvoraussetzungen und -verfahren bei gemischten Kleinsteinrichtungen oder bei gemischten Einrichtungen, welche die unterschiedlichen Zielgruppen nicht in klar getrennten Einheiten betreuen, zu teilweise unsachgemässen Ergebnissen (z.B. Diskrepanzen zwischen fachlichem Schwerpunkt und anwendbaren Rechtsgrundlagen) führen kann. Es erscheint daher angezeigt, eine besondere Grundlage für die Bewilligung und Aufsicht gemischter Einrichtungen im SHG zu verankern. Dadurch können Konflikte in der Rechtsanwendung vermieden werden. Die Formulierung von Art. 39a (neu) definiert vorweg den Begriff der gemischten Einrichtungen, orientiert sich jedoch bewusst an der bisherigen Bestimmung nach Art. 2 KRB Beh/E. Ist eine Einrichtung zwar gemischt, werden die unterschiedlichen Zielgruppen aber in grösseren klar getrennten Einheiten betreut, die ihrerseits bereits unter eine Bewilligungspflicht der besonderen Gesetzgebung fallen, dann werden diese Einheiten weiterhin nach der besonderen Gesetzgebung einzeln bewilligt.

In Art. 39b (neu) wird die Bewilligungspflicht verankert und in den nachfolgenden Bestimmungen entsprechend die Aufsicht und das Ordnungsrecht festgehalten.

Die Anpassung der Randtitel vor Art. 42 und 43 SHG sind bedingt durch die Aufhebung von Art. 44 SHG. Das SHG enthält in Art. 41 SHG die Grundsatzbestimmung über die Anwendbarkeit der IVSE für die Beitragsausrichtung. Im Übrigen ist das SHG aber hinsichtlich der Unterbringung und Finanzierung von Aufenthalten in Einrichtungen für Menschen mit Behinderung nicht anwendbar (vgl. Art. 39 Abs. 2 SHG).

Art. 43 SHG regelt die massgeblichen Kostenträger bei Aufenthalten in Kinder- und Jugendheimen. Mit dem Beitritt des Kantons St.Gallen zur IVSE hat der Kantonsrat einen Nachtrag zum SHG erlassen (Nachtrag vom 24. Januar 2006, nGS 41-27) und Art. 43 SHG angepasst. Darin wurde unter anderem in Abs. 1 Bst. b der Begriff «Betriebsdefizitbeitrag» ersetzt durch «Leistungsabgeltung». Aus den Materialien ist nicht ersichtlich, dass diese terminologische Anpassung eine Praxisänderung zur Folge haben sollte. Im Vollzug führt die Anpassung allerdings zu Unklarheiten, zu welchem Zeitpunkt die Beiträge der Unterhaltspflichtigen sowie die Beiträge weiterer gesetzlicher Kostenträger in Abzug zu bringen sind, bevor die Anteile von Kanton und Gemeinden an der Leistungsabgeltung festgelegt werden können. Die IVSE ist für die Leistungsabgeltung der Einrichtungen für Menschen mit Behinderung massgeblich. Die Gesetzgebung für Menschen mit Behinderung legt damit insbesondere auch die einheitliche Anwendung des Begriffs fest. Entsprechend erscheint es angezeigt, die Festlegung der Leistungsabgeltung auch im Rahmen dieses Erlasses zu präzisieren.

Mit der angepassten Formulierung wird die langjährige und bewährte Praxis verdeutlicht. Von der Leistungsabgeltung, d.h. nach Art. 20 IVSE vom anrechenbaren Nettoaufwand abzüglich der Bau- und Betriebsbeiträge des Bundes, werden zuerst die Beiträge der Unterhaltspflichtigen nach Massgabe von deren Leistungsfähigkeit in Abzug gebracht. Soweit weitere gesetzliche Kostenträger vorhanden sind, also beispielsweise versicherungsrechtliche Ansprüche bestehen, sind deren Beiträge ebenfalls zu berücksichtigen. Erst die verbleibende budgetierte Leistungsabgeltung trägt

die zuständige politische Gemeinde zu zwei Dritteln (Abs. 1 Bst. a). Der Kanton trägt wie bisher ein Drittel der budgetierten Leistungsabgeltung sowie zusätzlich ein allfälliges Defizit aus der definitiven Leistungsabgeltung (Abs. 2).

Falls von den Unterhaltspflichtigen keine Beiträge bezogen werden können, trägt die zuständige politische Gemeinde nach Art. 43 Abs. 2 SHG zusätzlich zur Leistungsabgeltung den Betrag von Fr. 25.– nach Art. 22 der IVSE in Verbindung mit Art. 18 der Verordnung zur IVSE (sGS 387.21). Dieser kann der finanziellen Sozialhilfe belastet werden.

Aufhebung bisherigen Rechts

Art. 35 hebt das bestehende InvHG auf, da die darin enthaltenen Regelungen durch die Bestimmungen des neuen BehG ersetzt werden. Der KRB Beh/E bedarf keiner formellen Aufhebung, da der Kantonsratsbeschluss nach Art. 6 KRB Beh/E auf den 31. Dezember 2012 befristet ist und der Vollzugsbeginn des neuen Erlasses voraussichtlich auf den 1. Januar 2013 festgelegt wird.

Übergangsbestimmungen

Art. 36 und Art. 37 betreffen laufende Finanzierungsleistungen gestützt auf das abzulösende InvHG. Betriebsbeiträge sollen für Aufenthalte vor Vollzugsbeginn des Erlasses auch noch nachschüssig ausgerichtet werden können. Bei Investitionsbeiträgen werden nur noch rechtskräftig verfügte Beiträge nach geltendem Recht ausgerichtet. Bei hängigen Verfahren kommen ab Inkraftsetzung die Bestimmungen über die Darlehensgewährung nach Art. 22 ff. E-BehG zur Anwendung.

Nach Art. 38 hat das neue Recht keinen Einfluss auf erteilte Betriebsbewilligungen. Dies ist gerechtfertigt, weil an den Betriebsbewilligungsvoraussetzungen keine wesentlichen Änderungen vorgenommen wurden. Laufende Betriebsbewilligungsgesuche werden hingegen ab Vollzugsbeginn dieses Erlasses nach den neuen Bestimmungen beurteilt.

Art. 39 hält die notwendige Übergangsbestimmung für Einrichtungen mit öffentlich-rechtlicher Trägerschaft fest, die bisher für ihren Betrieb keine Bewilligung benötigten. Im Kanton St.Gallen sind von der Regelung allerdings nur das Wohnheim Bisacht sowie die Heimstätten Wil betroffen, soweit diese bei Vollzugsbeginn nicht bereits von einer privaten Trägerschaft betrieben werden. Die Fristen stimmen mit denjenigen der Übergangsfrieten zur Anerkennung der Einrichtung nach Art. 40 E-BehG überein. Dies rechtfertigt sich, zumal das Vorliegen einer Betriebsbewilligung nach diesem Erlass eine Anerkennungsvoraussetzung ist (Art. 14 Bst. b E-BehG).

Da nach Art. 14 E-BehG die Anerkennung der Einrichtungen an Stelle der bisherigen IVSE-Unterstellung tritt, müssen die bestehenden unterstellten Einrichtungen nach Art. 40 innert Jahresfrist ab Vollzugsbeginn im Hinblick auf die Anerkennungsvoraussetzungen überprüft werden. Entsprechend sind die Einrichtungen verpflichtet, an diesem Verfahren mitzuwirken, da sonst die Unterstellung und somit die Beitragsberechtigung entfällt.

Mit Art. 41 wird der Regierung die Kompetenz eingeräumt, den Vollzugsbeginn zu bestimmen. Es ist geplant, den Erlass ab 1. Januar 2013 in Vollzug zu setzen. Es ist dabei zu beachten, dass mit der neuen Gesetzgebung in vielen Bereichen bewährte Grundlagen und Instrumente weitergeführt werden und dass die Umsetzung der kantonalen Behindertenpolitik als langfristiger Prozess zu verstehen ist.

11 Verfahren und Referendum

Dem obligatorischen Finanzreferendum unterstehen nach Art. 6 RIG Gesetze und Beschlüsse des Kantonsrates, die zulasten des Staates für den gleichen Gegenstand eine einmalige neue Ausgabe von mehr als 15 Mio. Franken oder eine während wenigstens zehn Jahren wiederkeh-

rende neue Jahresausgabe von mehr als 1,5 Mio. Franken zur Folge haben. Gemäss den Ausführungen in Ziff. 7 bewirkt der Gesetzesentwurf keine dem obligatorischen Finanzreferendum unterstehenden neue Ausgaben. Als rechtsetzender Erlass unterliegt er aber dem Gesetzesreferendum (Art. 49 Abs. 1 Bst. a KV und Art. 5 RIG).

12 Antrag

Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, auf den Entwurf eines Gesetzes über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung einzutreten.

Im Namen der Regierung

Karin Keller-Sutter
Präsidentin

Canisius Braun
Staatssekretär

Anhang 1: Abkürzungsverzeichnis

ATSG	Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (SR 831.1)
BehiG	Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (SR 151.3)
BFD	Behindertenfahrdienste
EL	Ergänzungsleistungen
HE	Hilflosenentschädigung
IBB	Individueller B etreuungs b edarf der Leistungsnutzenden in stationären Wohnangeboten und Tagesstrukturen für Menschen mit Behinderung
IFEG	Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (SR 831.26)
InvHG	Gesetz über die Staatsbeiträge an die Invalidenhilfe (sGS 353.7)
IVG	Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (SR 831.20)
IVSE	Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (sGS 381.31)
KRB Beh/E	Kantonsratsbeschluss über Behinderteneinrichtungen (sGS 387.4)
Methode D	Leistungsabgeltung nach IVSE erfolgt mittels Deckung des Defizits der Einrichtungen.
Methode P	Leistungsabgeltung nach IVSE erfolgt mittels vorgängig vereinbarten Pauschalen unabhängig vom nachfolgenden Betriebsergebnis der Einrichtungen.
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
SHG	Sozialhilfegesetz (sGS 381.1)
SODK Ost SODK Ost+	Konferenz der Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren der Ostschweizer Kantone und des Kantons Zürich

Anhang 2: Übersicht und Kurzbeschriebe Gesetze

Bundesrecht	Wirkungsbereich	Kurzbeschreibung
BehiG Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (SR 151.3; abgekürzt BehiG)	Zugänglichkeit von öffentlichen Grundleistungen	<p>Das BehiG ist darauf ausgerichtet, die Umstände und Hindernisse des Umfelds zu bekämpfen, die Menschen mit Behinderungen belasten. Es richtet sich damit an die Gesellschaft als Ganzes und will die von ihr geschaffenen Rahmenbedingungen beeinflussen, damit Menschen mit Behinderung von der Gesellschaft nicht ausgegrenzt werden. Das BehiG hält insbesondere Rechtsansprüche von Menschen mit Behinderung bei Bauten, Einrichtungen, Fahrzeugen und Dienstleistungen fest und sichert diese verfahrensrechtlich ab. Es bestimmt somit Rahmenbedingungen, die es den Betroffenen erleichtern, am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen und insbesondere selbständig soziale Kontakte zu pflegen, sich aus- und fortzubilden und eine Erwerbstätigkeit auszuüben. Gemäss BehiG liegt eine Benachteiligung vor, wenn «Behinderte rechtlich oder tatsächlich anders als nicht Behinderte behandelt und dabei ohne sachliche Rechtfertigung schlechter gestellt werden als diese, oder wenn eine unterschiedliche Behandlung fehlt, die zur tatsächlichen Gleichstellung Behinderter und nicht Behinderter notwendig ist» (vgl. Art. 2 Abs. 2 BehiG). Das BehiG verpflichtet neben dem Bund auch die Kantone zur Ergreifung geeigneter Massnahmen (Art. 5).</p>
IVG Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (SR 831.20; abgekürzt IVG)	Spezialisierte Angebote: ambulant	<p>Das IVG bezweckt, die Invalidität mit geeigneten, einfachen und zweckmässigen Eingliederungsmassnahmen zu verhindern, zu vermindern oder zu beheben, die verbleibenden ökonomischen Folgen der Invalidität im Rahmen einer angemessenen Deckung des Existenzbedarfs durch die Auszahlung von Renten auszugleichen und zu einer eigenverantwortlichen und selbstbestimmten Lebensführung der betroffenen Versicherten beizutragen. Folgende Massnahmen sind dafür vorgesehen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Massnahmen der Frühintervention: Erhalt des bisherigen Arbeitsplatzes oder rasche berufliche Eingliederung. – Eingliederungsmassnahmen: Verbesserung / Erhalt der Erwerbsfähigkeit. – Invalidenrente: Existenzsicherung. Eine Rente wird nur dann ausgerichtet, wenn die Eingliederungsmassnahmen nicht oder nicht im erwünschten Ausmass erfolgreich waren. – Hilflosenentschädigung: Personen mit einer Behinderung, die namhaft und dauerhaft auf die Hilfe Dritter angewiesen sind. <p>Gemäss NFA ist der Bund für individuelle Leistungen im Bereich Behinderung zuständig. Dies ist sachgerecht, da die existentielle Grundsicherung national und damit regional einheitlich geregelt sein soll. Ergänzend leisten Bund und Kantone Bedarfsleistungen, sofern der Lebensbedarf nicht durch die Rente gedeckt werden kann (siehe unten).</p> <p>Das IVG unterliegt aktuell Anpassungen in hoher Kadenz, was auf die finanzielle Situation der IV zurückzuführen ist. Die 5. IV-Revision trat im Jahr 2008 in Vollzug. Ab dem Jahr 2012 tritt das erste Paket der 6. IV-Revision in Kraft, mit dem vor allem die eingliederungsorientierte Rentenrevision (Wiedereingliederung von IV-Rentnerinnen und -Rentnern) und der Assistenzbeitrag eingeführt werden (vgl. auch Ziff. 5.1.2 und Antwort der Regierung vom 28. Juni 2011 «Rahmenbedingungen im Behindertenbereich» auf die Interpellation 51.11.27). Zugleich wird die Hilflosenentschädigung für Menschen mit IV-Renten im Heim halbiert, was wiederum Mehrkosten für die EL nach sich zieht.</p>
	Spezialisierte individuelle Leistungen	<p>Im Weiteren sieht das IVG in Art. 74 Leistungen zur Förderung der «Invalidenhilfe» vor: Die Versicherung gewährt den sprachregional oder national tätigen Dachorganisationen der privaten Fachhilfe oder Selbsthilfe insbesondere Beiträge an die Kosten der Durchführung von Beratung und Betreuung für Personen mit einer Behinderung und Angehörige sowie für Kurse.</p>

Bundesrecht	Wirkungsbereich	Kurzbeschreibung
eidg.ELG Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (SR 831.30; abgekürzt eidg.ELG)	Spezialisierte individuelle Leistungen	<p>Die Ergänzungsleistungen (abgekürzt EL) sind einkommens- und vermögensabhängige Bedarfsleistungen an Rentnerinnen und Rentner der IV und AHV. Wenn die Leistungen der IV oder AHV zur Deckung der anrechenbaren Lebenskosten nicht ausreichen, weil beispielsweise daneben kein weiteres Einkommen erzielt werden kann, können EL beansprucht werden. Auch auf Ergänzungsleistungen besteht ein Rechtsanspruch. Sie sind keine Sozialhilfeleistungen, sondern beugen der Sozialhilfeabhängigkeit vor.</p> <p>Die Kantone beteiligen sich zu 3/8 an der Finanzierung der Existenzsicherung, tragen hingegen die vollen weitergehenden Kosten bei Heimaufenthalt und finanzieren die Krankheits- und Behinderungskosten, wenn diese nicht durch andere Kostenträger gedeckt sind (siehe unten).</p> <p>Mit der NFA wurde das eidg.ELG durch Art. 21 dahingehend ergänzt, dass der Aufenthalt in einem Heim keine neue kantonale Zuständigkeit für die Ausrichtung von EL begründet. Demgemäss bleibt der Kanton St.Gallen verantwortlich, Heimaufenthaltskosten von St.Gallerinnen und St.Gallern mit Behinderung zu finanzieren, auch wenn sie ausserkantonale betreut werden.</p>
IFEG Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (SR 831.26; abgekürzt IFEG)	Spezialisierte Angebote: stationär und teilstationär	<p>Das IFEG stützt sich auf Art. 112b Abs. 3 BV, wie er mit der NFA verabschiedet wurde. Nach Art. 112b Abs. 2 und 3 BV obliegt es den Kantonen, «die Eingliederung Invalider [zu fördern], insbesondere durch Beiträge an den Bau und den Betrieb von Institutionen, die dem Wohnen und dem Arbeiten dienen». Das IFEG definiert Ziele, Grundsätze und Kriterien der Eingliederung und damit den Rahmen der Aufgabenerfüllung durch den Kanton. In Art. 2 IFEG ist sodann der zentrale Gewährleistungsauftrag des Kantons festgehalten, wonach invaliden Personen, die Wohnsitz in seinem Gebiet haben, ein Angebot an Institutionen zur Verfügung gestellt werden muss, das ihren Bedürfnissen in angemessener Weise entspricht. Zudem liefert das IFEG Eckwerte zur Definition und Anerkennung von Institutionen als Leistungserbringer, zur Kostenbeteiligung und zum Rechtsschutz für Institutionen und Organisationen. Gemäss Art. 7 Abs. 1 IFEG hat sich der Kanton St.Gallen soweit an den Kosten des Aufenthalts in einer Einrichtung zu beteiligen, dass keine Person wegen dieses Aufenthalts Sozialhilfe benötigt.</p> <p>Das IFEG ist somit der zentrale bundesrechtliche Rahmen zur Erfüllung der Aufgaben, wie sie der Kanton mit der NFA übernommen hat.</p>
ZGB Schweizerisches Zivilgesetzbuch (SR 210; abgekürzt ZGB)	Spezialisierte Angebote: stationär	<p>Mit dem neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (BBI 2006, 1065) wird den Kantonen nach Art. 387 nZGB die Pflicht auferlegt, eine Aufsicht über Wohn- und Pflegeeinrichtungen zu gewährleisten, in denen urteilsunfähige Personen betreut werden. Dies betrifft auch Einrichtungen für Menschen mit Behinderung, selbst wenn nicht alle Menschen mit Behinderung, die in spezialisierten Einrichtungen betreut werden, urteilsunfähig sind. Der Kanton hat ab Vollzug des revidierten ZGB ab dem Jahr 2013 eine bundesrechtlich verankerte Schutzpflicht gegenüber den betroffenen betreuten Menschen und muss diese mittels Aufsichtstätigkeit gegenüber Einrichtungen gewährleisten.</p>
IVSE Interkantonale Vereinbarung für Soziale Einrichtungen (sGS 381.31; abgekürzt IVSE)	Spezialisierte Angebote: stationär und teilstationär	<p>Die IVSE regelt die Aufnahme sowie die einheitliche Finanzierung und administrative interkantonale Abwicklung bei Aufenthalten in sozialen Einrichtungen ausserhalb des Wohnkantons.</p> <p>Die IVSE löste die interkantonale Heimvereinbarung ab. Da der Kanton bereits der interkantonalen Heimvereinbarung angehörte, trat er mit Wirkung ab 1. Januar 2006 ebenfalls der IVSE in den Bereichen A (stationäre Einrichtungen für Kinder und Jugendliche) und B (Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderung) bei. Im Zug der NFA trat er auch dem Bereich D (Einrichtungen der externen Sonderschulung) bei. Der Beitritt zum Bereich C (Suchteinrichtungen) wird voraussichtlich im Jahr 2012 durch den Kantonsrat beraten.</p> <p>Mit der NFA hat die IVSE enorm an Bedeutung gewonnen, da der Kanton nach Bundesrecht auch ausserkantonale Aufenthalte in Betreuungseinrichtungen zu finanzieren hat. Über die IVSE können nicht nur administrative, sondern auch qualitative und quantitative Grundsätze interkantonale abgestimmt werden. Dies bietet Gewähr, dass auch bei ausserkantonalen Aufenthalten wichtige Grundsätze von Qualität und Wirtschaftlichkeit erfüllt sind und durch den Standortkanton der Einrichtung kontrolliert werden.</p>

Kantonales Recht	Wirkungsbereich	Kurzbeschreibung
kant.ELG Ergänzungsleistungsgesetz (sGS 351.5; abgekürzt kant.ELG)	Spezialisierte individuelle Leistungen	<p>Das eidg.ELG lässt den Kantonen wenig Gestaltungsspielraum bei den EL. Mit dem kantonalen Ergänzungsleistungsgesetz werden demgemäss vornehmlich persönliche Auslagen und die Vermögensanrechnung für Heimbewohnende gemäss bundesrechtlichem Rahmen festgelegt. Zudem kann der Kanton teilweise die Deckung der Behinderungs- und Krankheitskosten regeln, soweit diese nicht durch Beiträge Dritter gedeckt sind.</p> <p>Zusätzlich zu ordentlichen Ergänzungsleistungen richtet der Kanton ausserordentliche Ergänzungsleistungen aus. Bis ins Jahr 2007 wurden damit Mietzinskosten und Heimaufenthaltskosten gedeckt. Seit der NFA haben diese für den Heimbereich nunmehr nur noch indirekte Bedeutung, indem sie vornehmlich der Deckung von Mietzinskosten dienen.</p> <p>Die Pensionstaxe für den Aufenthalt in einem stationären Wohnangebot für Menschen mit Behinderung müssen durch die Leistungsnutzenden gedeckt werden. Diese Aufwendungen fliessen aber direkt in die Berechnung der Ergänzungsleistungen ein, soweit sie die verordnungsrechtlich verankerte Grenze der höchstens anrechenbaren Tagestaxen nicht übersteigen. Der Aufenthalt wird somit durch zwei Systeme «kantonale Betriebsbeiträge an Einrichtungen» und «Bedarfsleistungen gemäss ELG an Menschen mit Behinderung» gedeckt. Die beiden Systeme korrespondieren demgemäss direkt.</p> <p>Im Jahr 2010 entfiel die Kostenbeteiligung der Gemeinden an den EL. Seither finanziert die Aufwendungen allein der Kanton, soweit sie nicht durch den Bund gedeckt sind.</p>
SHG Sozialhilfegesetz (sGS 381.1; abgekürzt SHG)	Spezialisierte Angebote: stationär und teilstationär	<p>Mit dem SHG wurde die Basis für die geltende Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden bei der Betreuung von Menschen gelegt, die auf institutionelle Betreuung angewiesen sind, namentlich von Betagten, Kindern und Jugendlichen sowie Menschen mit Behinderung. Während die Gemeinden gemäss SHG zuständig sind, für Betagte ein bedarfsgerechtes Angebot bereitzustellen, ist der Kanton zuständig, Einrichtungen für Menschen mit Behinderung zu finanzieren.</p> <p>Zugleich ist definiert, dass die Gemeinden für die finanzielle Sozialhilfe und damit für die individuellen finanziellen Bedarfsleistungen zuständig sind. Der Kanton übernimmt gemäss kant.ELG die Bedarfsleistungen zu IV- und AHV-Rente.</p>
InvHG Gesetz über die Staatsbeiträge an die Invalidenhilfe (sGS 353.7; abgekürzt InvHG)	Spezialisierte Angebote: stationär, teilstationär und ambulant	<p>Vor der NFA war das InvHG vornehmlich für die Ausrichtung von Investitionsbeiträgen zentral. Mit der NFA wurden die bisherigen Bundesbestimmungen (IVG) in das InvHG implementiert. Aktuell werden deshalb gestützt auf das InvHG Betriebs- und Investitionsbeiträge an Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderung ausgerichtet. Die Ausrichtung der Betriebsbeiträge erfolgt gemäss IVSE.</p>
KRB Beh/E Kantonsratsbeschluss über Behinderteneinrichtungen (sGS 387.4; abgekürzt KRB Beh/E)	Spezialisierte Angebote: stationär und teilstationär	<p>Mit dem befristeten KRB Beh/E wurden im Jahr 2002 die Grundlagen für die Betriebsbewilligung und Aufsicht von privaten Einrichtungen gelegt, die dauernd wenigstens drei oder mehr Menschen mit Behinderung betreuen oder beschäftigen können. Der KRB Beh/E wurde im Hinblick auf die NFA-Übergangsfrist bis Ende des Jahres 2012 befristet. Es wurde in Aussicht genommen, den KRB Beh/E sodann mit dem InvHG in ein umfassendes Gesetz für Menschen mit Behinderung zu integrieren.</p>

Die kantonalen Bestimmungen zur Sonderschulung finden sich in Art. 37 ff. des Volksschulgesetzes (sGS 213.1) und im Gesetz über Kantonsbeiträge an private Sonderschulen (sGS 213.95). Auf eine Darstellung wird hier verzichtet, da die in Folge der NFA notwendigen Anpassungen im Volksschulbereich Gegenstand einer separaten Vorlage sind.

Gesetz über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung

Entwurf der Regierung vom 10. Januar 2012

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 10. Januar 2012⁷ Kenntnis genommen und erlässt

in Ausführung von Art. 12 und 14 der Kantonsverfassung vom 10. Juni 2001⁸, des eidgenössischen Behindertengleichstellungsgesetzes vom 13. Dezember 2002⁹ sowie des Bundesgesetzes über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG) vom 6. Oktober 2006¹⁰

als Gesetz:

I. Allgemeine Bestimmungen

Begriffe

Art. 1. In diesem Erlass bedeuten:

- a) Mensch mit Behinderung: Person nach Art. 2 Abs. 1 des eidgenössischen Behindertengleichstellungsgesetzes vom 13. Dezember 2002¹¹;
- b) Leistungsnutzende: Personen, die nach Art. 8 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) vom 6. Oktober 2000¹² als invalid gelten;
- c) Organisation: juristische Person, die ambulante Leistungen für Menschen mit Behinderung erbringt;
- d) Einrichtung: natürliche oder juristische Person, die stationäre Wohnangebote oder Tagesstrukturen für Menschen mit Behinderung anbietet, ausgenommen Sonderschulen;
- e) Verband: Zusammenschluss von Menschen mit Behinderung, Organisationen oder Einrichtungen zur Vertretung der Interessen der Mitglieder und der Menschen mit Behinderung.

Koordination

Art. 2. Das zuständige Departement koordiniert die Zusammenarbeit zwischen Organisationen, Einrichtungen und Verbänden sowie den zuständigen Stellen von Kanton, Gemeinden und anderen Kantonen.

⁷ ABI ●●

⁸ sGS 111.1.

⁹ SR 151.3.

¹⁰ SR 831.26.

¹¹ SR 151.3.

¹² SR 830.1.

Wirkungsbericht

Art. 3. Das zuständige Departement erstattet der Regierung periodisch Bericht über die Wirkung der kantonalen Gesetzgebung für Menschen mit Behinderung. Der Bericht enthält insbesondere Ausführungen über die Wirkung auf:

- a) Rahmenbedingungen, die eine eigenverantwortliche und selbstbestimmte Lebensführung von Menschen mit Behinderung fördern;
- b) den gleichberechtigten Zugang zu Infrastrukturen und Dienstleistungen, die der Allgemeinheit offenstehen;
- c) bedarfsgerechte spezialisierte Angebote für Menschen mit Behinderung;
- d) den Schutz der Persönlichkeit und Unversehrtheit betreuter Menschen mit Behinderung in Einrichtungen.

Das zuständige Departement bezieht bei der Beurteilung der Wirkung Organisationen, Verbände und zuständige Stellen des Kantons ein.

Pilotprojekte

Art. 4. Die Regierung kann gestützt auf den Wirkungsbericht im Rahmen der bewilligten Kredite Beiträge an befristete Pilotprojekte ausrichten.

Pilotprojekte dienen insbesondere der Schaffung von Grundlagen für Weiterentwicklung, Vernetzung und Beurteilung der Wirkung staatlicher Massnahmen zur sozialen Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung.

II. Ambulante Leistungen

Kantonsbeiträge

Art. 5. Der Kanton kann im Rahmen der bewilligten Kredite Beiträge ausrichten namentlich für:

- a) Beratung, Begleitung und ausserschulische Bildung von Menschen mit Behinderung;
- b) Unterstützungsleistungen zur Förderung des selbständigen Wohnens von Menschen mit Behinderung;
- c) Fahrdienste für Menschen mit Behinderung.

Die Leistungserbringer weisen den Bedarf nach.

Leistungserbringer

Art. 6. Beiträge können an Organisationen ausgerichtet werden, die:

- a) von kantonalen Bedeutung sind;
- b) Leistungen an Menschen mit Behinderung mit Wohnsitz im Kanton St.Gallen erbringen;
- c) einen gemeinnützigen Zweck verfolgen und ihre Mittel zweckgebunden verwenden;
- d) Massnahmen zur Qualitätssicherung vorsehen;
- e) geordnete wirtschaftliche Verhältnisse aufweisen;
- f) einer genügenden internen Aufsicht unterstehen und über eine Revisionsstelle verfügen.

Leistungsvereinbarung

Art. 7. Das zuständige Departement schliesst mit den Leistungserbringern befristete Leistungsvereinbarungen ab.

Die Leistungsvereinbarung regelt insbesondere:

- a) Zweck und Dauer der Leistung;
- b) die Leistungen der Vertragsparteien und deren Verantwortlichkeiten;
- c) Form und Höhe der Leistungsabgeltung;
- d) Modalitäten der Leistungsabgeltung;
- e) allfällige Auflagen und Bedingungen;
- f) Leistungsüberprüfung;
- g) Folgen einer Schlecht- oder Nichterfüllung der vereinbarten Leistungen.

Die zuständige Stelle des Kantons beaufsichtigt die Leistungserfüllung.

III. Stationäre Wohnangebote und Tagesstrukturen

1. Betriebsbewilligung und Aufsicht

Bewilligungspflicht

Art. 8. Der Betrieb einer Einrichtung, deren Hauptzweck in der dauernden Betreuung oder Beschäftigung von wenigstens drei volljährigen Menschen mit Behinderung, die das Rentenalter nach dem Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 20. Dezember 1946¹³ nicht erreicht haben, besteht, bedarf einer Bewilligung.

Betriebsbewilligung a) Voraussetzungen

Art. 9. Die Betriebsbewilligung wird erteilt, wenn:

- a) ein Leitbild über die Ziele der Einrichtung vorliegt;
- b) die Einrichtung über konzeptionelle Grundlagen betreffend Leistungen sowie Führung und Organisation verfügt, welche:
 - 1. auf die Sicherstellung des Wohls der betreuten Person ausgerichtet sind;
 - 2. die Qualitätsentwicklung und -sicherung unterstützen;
- c) Leitung und Personal persönlich und fachlich geeignet sind;
- d) die Zahl der Mitarbeitenden den Anforderungen der Betreuung entspricht;
- e) Bauten und Ausstattung zweckmässig sind und den Bedürfnissen der betreuten Personen entsprechen;
- f) der Betrieb wirtschaftlich gesichert erscheint;
- g) die interne Aufsicht sichergestellt ist.

b) Entzug

Art. 10. Die Betriebsbewilligung wird entzogen, wenn:

- a) die Voraussetzungen für die Betriebsbewilligung nicht mehr erfüllt sind;
- b) Bedingungen und Auflagen nicht eingehalten werden;
- c) angeordnete Massnahmen erfolglos geblieben sind.

¹³ SR 831.10.

Zuständigkeit

Art. 11. Das zuständige Departement erteilt und entzieht die Betriebsbewilligung.

Die zuständige Stelle des Kantons beaufsichtigt die Einrichtungen.

2. Planung des Leistungsangebots

Grundsatz

Art. 12. Der Kanton stellt ein bedarfsgerechtes Leistungsangebot nach den Bestimmungen des Bundesgesetzes über Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG) vom 6. Oktober 2006¹⁴ sicher.

Kantonale Angebotsplanung

Art. 13. Das zuständige Departement ermittelt periodisch den quantitativen und qualitativen Bedarf an stationären Wohnangeboten und Tagesstrukturen. Es erstellt gestützt darauf die kantonale Angebotsplanung und legt diese der Regierung zur Genehmigung vor.

Das zuständige Departement bezieht bei der Bedarfsermittlung und der Erstellung der Angebotsplanung Leistungsnutzende, Organisationen, Einrichtungen, Verbände sowie andere Kantone mit ein.

Die Einrichtungen wirken bei der Bedarfsermittlung und Angebotsplanung mit.

Anerkennung von Einrichtungen a) Voraussetzungen

Art. 14. Einrichtungen werden vom Kanton als beitragsberechtigt anerkannt, wenn sie:

- a) zur Sicherstellung eines bedarfsgerechten Angebots notwendig sind;
- b) über eine Betriebsbewilligung nach diesem Erlass verfügen;
- c) die Voraussetzungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes über Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG) vom 6. Oktober 2006¹⁵ erfüllen;
- d) einen gemeinnützigen Zweck verfolgen und ihre Mittel zweckgebunden verwenden.

b) Zuständigkeit

Art. 15. Das zuständige Departement erteilt und entzieht die Anerkennung.

Die zuständige Stelle des Kantons überprüft periodisch das Vorliegen der Voraussetzungen für die Anerkennung.

Leistungsvereinbarung

Art. 16. Das zuständige Departement schliesst mit den anerkannten Einrichtungen befristete Leistungsvereinbarungen ab.

¹⁴ SR 831.26.

¹⁵ SR 831.26.

Die Leistungsvereinbarung regelt insbesondere:

- a) Zweck und Dauer der Leistung;
- b) die Leistungen der Vertragsparteien und deren Verantwortlichkeiten;
- c) Form und Höhe der Leistungsabgeltung;
- d) Modalitäten der Leistungsabgeltung;
- e) Auflagen und Bedingungen;
- f) Leistungsüberprüfung;
- g) Folgen der Schlecht- oder Nichterfüllung der vereinbarten Leistungen.

Kommt keine Vereinbarung zustande, erlässt das zuständige Departement eine Verfügung.

Die zuständige Stelle des Kantons beaufsichtigt die Leistungserfüllung.

3. Finanzierung des Leistungsangebots

Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE

Art. 17. Für die Leistungsabgeltung werden die Bestimmungen der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE vom 20. September 2002¹⁶ sachgemäss angewendet, soweit dieser Erlass keine besonderen Vorschriften enthält.

Leistungsabgeltung a) Methode

Art. 18. Die Leistungsabgeltung an die anerkannten Einrichtungen erfolgt in der Regel durch eine Pauschale je Verrechnungseinheit.

Die Pauschalen werden nach Betreuungsbedarf der Leistungsnutzenden abgestuft.

b) Kostenübernahme durch den Kanton

Art. 19. Der Kanton übernimmt die Leistungsabgeltung für Leistungsnutzende mit Wohnsitz im Kanton St.Gallen:

- a) in kantonal anerkannten Einrichtungen gemäss Leistungsvereinbarung und auf Basis der erteilten Kostenübernahmegarantien;
- b) in den übrigen anerkannten Einrichtungen auf Basis der erteilten Kostenübernahmegarantien.

Für Leistungsnutzende, die das Rentenalter nach dem Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 20. Dezember 1946¹⁷ erreicht haben, übernimmt der Kanton die Leistungsabgeltung nach Abs. 1 dieser Bestimmung, wenn die Leistungsnutzenden vor Erreichen des Rentenalters in einer anerkannten Einrichtung betreut oder beschäftigt wurden.

c) Kostenbeteiligung der Leistungsnutzenden

Art. 20. Die Leistungsnutzenden beteiligen sich durch Pensionstaxen und Hilflosenentschädigungen nach dem Bundesgesetz über die Invalidenversicherung vom 19. Juni 1959¹⁸ an der Leistungsabgeltung.

¹⁶ sGS 381.31.

¹⁷ SR 831.10.

¹⁸ SR 831.20.

Die Pensionstaxe der Leistungsnutzenden dient der Deckung von Verwaltungskosten und Aufwendungen für Grundbetreuung, Verpflegung und Unterkunft der Leistungsnutzenden. Die Regierung kann durch Verordnung für bestimmte Leistungen die Kostenbeteiligung der Leistungsnutzenden beschränken.

Bei Aufenthalt von Minderjährigen in anerkannten Einrichtungen übernimmt die Wohnsitzgemeinde die Pensionstaxe, soweit diese nicht durch Leistungen der Sozialversicherungen oder durch Beiträge der Unterhaltspflichtigen gedeckt sind.

d) Schwankungsfonds

Art. 21. Die kantonale anerkannten Einrichtungen errichten bei pauschaler Leistungsabgeltung einen Schwankungsfonds.

Das Kapital des Schwankungsfonds wird zum Ausgleich des in Erfüllung der Leistungsvereinbarung erzielten Betriebsergebnisses verwendet.

Bei Entzug der Anerkennung fällt das Kapital des Schwankungsfonds dem allgemeinen Haushalt des Kantons zu.

Darlehen für Investitionen a) Voraussetzungen und Höhe

Art. 22. Der Kanton kann Einrichtungen Darlehen für Investitionen gewähren, wenn das Vorhaben der kantonalen Angebotsplanung entspricht und die Voraussetzungen nach Art. 14 dieses Erlasses erfüllt sind.

Das Darlehen deckt höchstens 80 Prozent der Investitionskosten.

b) Rückzahlung

Art. 23. Die Darlehen werden gesichert und innerhalb einer festgelegten Laufzeit in jährlichen Teilbeträgen zuzüglich eines marktüblichen Zinses zurückbezahlt.

Die Darlehen werden unverzüglich zur Rückzahlung fällig, wenn sie zweckwidrig verwendet werden oder die Voraussetzungen zur Darlehensgewährung nicht mehr erfüllt sind.

c) Zuständigkeit

Art. 24. Die Regierung beschliesst im Rahmen der bewilligten Kredite über Darlehen bis zur Betragsgrenze des allgemeinen fakultativen Finanzreferendums¹⁹.

4. Zugang zu anerkannten Einrichtungen

Wahlfreiheit

Art. 25. Leistungsnutzende, die einer Betreuung in stationären Wohnangeboten oder in Tagesstrukturen bedürfen, sind bei der Wahl der anerkannten Einrichtung frei.

¹⁹ Art. 7 des Gesetzes über Referendum und Initiative, sGS 125.1.

Betreuungsvertrag

Art. 26. Die anerkannte Einrichtung und die oder der Leistungsnutzende oder deren gesetzliche Vertretung schliessen einen Betreuungsvertrag ab.

Kommt keine Einigung über den Betreuungsvertrag zustande, kann das zuständige Departement von der oder dem Leistungsnutzenden, von ihrer oder seiner gesetzlichen Vertretung oder der anerkannten Einrichtung angerufen werden.

Das zuständige Departement kann anerkannte Einrichtungen zur Betreuung von Leistungsnutzenden verpflichten.

5. Ombudsstelle IFEG

Zuständigkeit

Art. 27. Die Regierung bezeichnet die kantonale Ombudsstelle IFEG.

Sie kann die Aufgaben mit Leistungsvereinbarung einer privaten Person oder einer Organisation übertragen.

Anforderungen

Art. 28. Die Ombudsstelle IFEG:

- a) ist von den Einrichtungen und deren Aufsichtsbehörde unabhängig;
- b) verfügt über die notwendige Fachkompetenz für Vermittlungs- und Mediationsdienste;
- c) ist örtlich und zeitlich angemessen erreichbar.

Aufgaben und Verfahren

Art. 29. Die Ombudsstelle IFEG vermittelt bei Differenzen zwischen Leistungsnutzenden und Einrichtungen.

Sie handelt auf Gesuch der oder des Leistungsnutzenden, ihrer oder seiner gesetzlichen Vertretung oder der Einrichtung. Das Gesuch ist an keine Form und Frist gebunden. Es wirkt sich nicht auf allfällige gesetzliche Fristen aus.

Kosten

Art. 30. Die oder der Leistungsnutzende und die Einrichtung beteiligen sich an den Kosten für die Tätigkeit der Ombudsstelle IFEG im Einzelfall.

Das zuständige Departement entscheidet auf Gesuch hin über Kostenbefreiungen.

IV. Schlussbestimmungen

Verordnung

Art. 31. Die Regierung regelt durch Verordnung:

- a) Voraussetzungen und Verfahren für Ausrichtung von Kantonsbeiträgen an ambulante Leistungen von Organisationen;
- b) Beaufsichtigung der Erfüllung von ambulanten Leistungen durch Organisationen;

- c) Voraussetzungen und Verfahren für Erteilung und Entzug von Betriebsbewilligungen für Einrichtungen;
- d) Aufsicht über Einrichtungen;
- e) Voraussetzungen und Verfahren für Anerkennung von Einrichtungen sowie Entzug der Anerkennung;
- f) Überprüfung anerkannter Einrichtungen;
- g) Betreuungsbedarfsstufen der Leistungsnutzenden;
- h) Pensionstaxe sowie die Kostenbeteiligung der Leistungsnutzenden oder Beiträge der Unterhaltspflichtigen;
- i) Darlehenshöhe, Zinssätze und weitere Voraussetzungen für die Darlehensgewährung sowie Auszahlungs- und Rückzahlungsmodalitäten;
- j) Äufnung und Verwendung des Kapitals des Schwankungsfonds sowie Organisation und Verfahren für seine Verwaltung;
- k) Verfahren der Ombudsstelle IFEG und Kostenbeteiligung der Leistungsnutzenden und Einrichtungen für die Tätigkeit der Ombudsstelle im Einzelfall.

Änderung bisherigen Rechts a) Gesetz über Referendum und Initiative

Art. 32. Das Gesetz über Referendum und Initiative vom 27. November 1967²⁰ wird wie folgt geändert:

Unterschriften a) Anforderungen

Art. 21. Die Stimmberechtigten, die ein Referendumsbegehren stellen, müssen ihre Namen selber, handschriftlich und leserlich auf den Bogen oder die Karte setzen sowie zusätzlich ihre eigenhändige Unterschrift beifügen.

Der Unterzeichner muss alle Angaben machen, die nötig sind, um erkennen zu lassen, wer unterschrieben hat.

Für Namen und Vornamen dürfen keine Wiederholungszeichen verwendet werden.

Schreibunfähige Stimmberechtigte dürfen eine stimmberechtigte Hilfsperson ihrer Wahl beiziehen, um ein Volksbegehren zu unterzeichnen. Die Personalien der schreibunfähigen Person sind vollständig in die Unterschriftenliste einzutragen. Anstelle der Unterschrift des Stimmberechtigten setzt die Hilfsperson ihren eigenen Namen in Blockschrift ein und fügt den Zusatz «im Auftrag» sowie ihre eigene Unterschrift bei.

b) Gesetz über die Urnenabstimmungen

Art. 33. Das Gesetz über die Urnenabstimmungen vom 4. Juli 1971²¹ wird wie folgt geändert:

Stimmzettel a) Ausfüllen

Art. 16bis. Wer seine Stimme brieflich abgibt:

- a) legt die Stimmzettel in ein separates Kuvert;
- b) bestätigt mit der Unterschrift unter eine eigene oder vorgedruckte Erklärung, dass die Stimmabgabe seinem Willen entspricht.

²⁰ sGS 125.1.

²¹ sGS 125.3.

Schreibunfähige Stimmberechtigte dürfen eine stimmberechtigte Hilfsperson ihrer Wahl beiziehen, um ihre Stimme gültig abzugeben. Anstelle der Unterschrift der oder des Stimmberechtigten unter die Erklärung, dass die Stimmabgabe ihrem oder seinem Willen entspricht, setzt die Hilfsperson ihren eigenen Namen in Blockschrift ein und fügt den Zusatz «im Auftrag» sowie ihre eigene Unterschrift bei.

Stimmkuvert, Erklärung und Stimmausweis werden in ein Zustellkuvert gelegt. Vorbehalten bleibt Art. 5ter Abs. 1 lit. c und Abs. 2 dieses Gesetzes.

Das Zustellkuvert wird mit dem Vermerk «Briefliche Stimmabgabe» versehen und an die von der Gemeinde bezeichnete Stelle adressiert. Es kann der Post oder den Stimmzählern an der Urne übergeben oder in den vom Rat bezeichneten Briefkasten der Gemeinde eingeworfen werden. Die Gemeinde trägt die Portokosten.

c) Sozialhilfegesetz

Art. 34. Das Sozialhilfegesetz vom 27. September 1998²² wird wie folgt geändert:

Grundsatz

Art. 39. Die politische Gemeinde sorgt für die Unterbringung von Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen, die der betreuenden Sozialhilfe in einer stationären Einrichtung bedürfen.

Vorbehalten bleiben die Bestimmungen der Gesetzgebung über **die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung**²³ und über Staatsbeiträge _____ an die Sonderschulen²⁴.

Gemischte Einrichtungen a) Begriff

Art. 39a (neu). Eine natürliche oder juristische Person gilt als gemischte Einrichtung, wenn sie:

- a) wenigstens drei Personen aufnehmen kann, deren Betreuung, Pflege oder Beschäftigung nach der besonderen Gesetzgebung über Einrichtungen für Menschen mit Behinderung²⁵, Betagten- und Pflegeheime²⁶, Kinder- und Jugendheime²⁷ oder die Aufnahme von Pflegekindern²⁸ einer Bewilligung des zuständigen Departementes bedarf;
- b) nicht unter eine Bewilligungspflicht der besonderen Gesetzgebung nach Bst. a dieser Bestimmung fällt.

²² sGS 381.1.

²³ sGS ●●.

²⁴ sGS 213.95.

²⁵ Art. ●● des Gesetzes über die Förderung der sozialen Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung, sGS ●●.

²⁶ Art. 32 des Sozialhilfegesetzes, sGS 381.1.

²⁷ Art. 2 der Verordnung über Kinder- und Jugendheime, sGS 912.4.

²⁸ Art. 7bis des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch, sGS 911.1. (Fassung EG-KES).

b) Bewilligungspflicht

Art. 39b (neu). **Der Betrieb einer gemischten Einrichtung mit privater Trägerschaft bedarf der Bewilligung des zuständigen Departementes.**

c) Aufsicht

Art. 39c (neu). **Die zuständige Stelle des Kantons beaufsichtigt die gemischten Einrichtungen.**

d) Verordnung

Art. 39d (neu). **Die Regierung regelt durch Verordnung:**

- a) Voraussetzungen und Verfahren für Erteilung und Entzug der Betriebsbewilligung;**
- b) Aufsicht über gemischte Einrichtungen.**

b) Kinder- und Jugendheime 1. Kostenübernahmegarantie

Art. 42. Die zuständige Stelle des Staates leistet Kostenübernahmegarantie bei zivilrechtlicher Unterbringung und bei einer Unterbringung durch die Eltern in einem Kinder- oder Jugendheim bis zum vollendeten 20. Altersjahr.

Die Regierung kann durch Verordnung eine Verlängerung über das 20. Altersjahr hinaus festlegen, wenn ein Ausbildungsabschluss bevorsteht.

2. Kostenträger

Art. 43. _____ **Die zuständige politische Gemeinde trägt bei _____ Unterbringung in ein Kinder- oder Jugendheim:**

- a) zwei Drittel der Leistungsabgeltung nach Abzug der Beiträge der Unterhaltspflichtigen sowie der weiteren gesetzlichen Kostenträger;**
- b) die Beiträge der Unterhaltspflichtigen nach Art. 22 der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE vom 20. September 2002²⁹, wenn diese nicht leistungsfähig sind.**

Der Staat trägt den verbleibenden Betrag der Leistungsabgeltung auf Basis der erteilten Kostenübernahmegarantie sowie ein allfälliges Defizit.

Die Kostentragung bei strafrechtlicher Unterbringung richtet sich nach der Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung³⁰.

Art. 44 wird aufgehoben.

²⁹ sGS 381.31.

³⁰ SR 312.1.

Aufhebung bisherigen Rechts

Art. 35. Das Gesetz über die Staatsbeiträge an die Invalidenhilfe vom 30. März 1971³¹ wird aufgehoben.

Übergangsbestimmungen a) Kantonsbeiträge 1. Betriebsbeiträge

Art. 36. Kantonsbeiträge an die Betriebskosten für Aufenthaltsjahre vor Vollzugsbeginn dieses Erlasses werden nach bisherigem Recht ausgerichtet, soweit eine Kostenübernahmegarantie nach den Bestimmungen der Interkantonalen Vereinbarung über soziale Einrichtungen IVSE vom 20. September 2002³² vorliegt.

2. Investitionsbeiträge

Art. 37. Die bei Vollzugsbeginn dieses Erlasses hängigen Verfahren über die Ausrichtung von Investitionsbeiträgen werden nach den Vorschriften dieses Erlasses über die Darlehensgewährung behandelt.

b) Betriebsbewilligung 1. Private Einrichtungen

Art. 38. Bei Vollzugsbeginn dieses Erlasses bestehende Betriebsbewilligungen nach Art. 1 des Kantonsratsbeschlusses über Einrichtungen für Menschen mit Behinderung vom 10. Januar 2002³³ behalten ihre Gültigkeit.

2. Öffentlich-rechtliche Einrichtungen

Art. 39. Einrichtungen mit öffentlich-rechtlicher Trägerschaft, die bei Vollzugsbeginn ein Angebot nach Art. 8 dieses Erlasses betreiben, gelten bis zum 31. Dezember 2013 als bewilligt.

Die Einrichtungen reichen der zuständigen Stelle bis zum 30. September 2013 das Gesuch um Betriebsbewilligung ein. Die Betriebsbewilligung verliert ihre Gültigkeit mit Wirkung ab 31. Dezember 2013, wenn kein Gesuch eingereicht oder dieses rechtskräftig abgelehnt wurde.

c) Unterstellung nach der Interkantonalen Vereinbarung über soziale Einrichtungen IVSE

Art. 40. Die nach den Bestimmungen der Interkantonalen Vereinbarung über soziale Einrichtungen IVSE vom 20. September 2002³⁴ unterstellten Einrichtungen gelten bis zum 31. Dezember 2013 als anerkannte Einrichtungen nach diesem Erlass.

Die Einrichtungen reichen der zuständigen Stelle bis zum 30. September 2013 das Gesuch um Anerkennung ein. Die Anerkennung verliert ihre Gültigkeit mit Wirkung ab 31. Dezember 2013, wenn kein Gesuch eingereicht oder dieses rechtskräftig abgelehnt wurde.

Vollzugsbeginn

Art. 41. Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

³¹ nGS 7, 495 (sGS 353.7).

³² sGS 381.31.

³³ sGS 387.4.

³⁴ sGS 381.31.