

Nachtrag zum Grossratsbeschluss über Behinderteneinrichtungen

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 30. Mai 2006

Inhaltsübersicht	Seite
Zusammenfassung.....	2
1. Einleitung	3
1. Leistungsangebote für erwachsene Menschen mit Behinderungen im stationären Bereich	4
1.1. Wohnen.....	4
1.1.1. Kollektive Wohnformen	4
1.1.2. Leistungsanbieter.....	5
1.1.3. Belegung nach Behinderungsart	6
1.1.4. Übersicht Standorte.....	9
1.2. Arbeit und Beschäftigung.....	10
1.2.1 Leistungsanbieter.....	11
1.2.2. Belegung nach Behinderungsart	12
1.2.3. Übersicht Standorte.....	13
1.3. Angebotslücken und Handlungsbedarf	14
1.3.1. Wohnangebote für betagte Menschen mit geistiger Behinderung und Pflegebedürftigkeit	14
1.3.2. Betreuungsangebote für Menschen mit geistiger Behinderung und Verhaltensauffälligkeiten	14
1.3.3. Psychiatrische Versorgung für Menschen mit geistiger Behinderung	14
1.3.4. Tagesstrukturierende Angebote für Menschen mit psychischer Behinderung.	15
1.3.5. Bedarfsplanung und Neuschaffung von Plätzen	15
1.4. Geltendes Recht.....	16
1.4.1. Bundesgesetz über die Invalidenversicherung	16
1.4.2. Grossratsbeschluss und Verordnung über Behinderteneinrichtungen	16
1.4.3. Gesetz über die Staatsbeiträge an die Invalidenhilfe	16
1.4.4. Sozialhilfegesetz	16
1.5. Finanzierungssystem.....	17
1.5.1. Bau-, Einrichtungs- und Betriebsbeiträge des Bundes.....	17
1.5.2. Beiträge der Nutzerinnen und Nutzer	19
1.5.3. Beiträge des Kantons	19
1.6. Gesuche um Erteilung einer Betriebsbewilligung	20
1.7. Zusammenarbeit.....	21
2. Angebote im ambulanten Bereich.....	21
2.1. Finanzierung.....	21
2.2. Entwicklungsperspektive	22
3. Gesetzliche Grundlagen und Änderungen auf Bundesebene	22
3.1. 4. und 5. IV-Revision	23
3.2. Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen	24
3.3. Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen	24
3.3.1. Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen.....	25
3.3.2. Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung	25

3.3.3. Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich.....	26
3.4. Interkantonale Vereinbarungen.....	26
4. Anforderungen an die künftige kantonale Politik für Menschen mit Behinderungen	27
4.1. Umsetzung der NFA	27
4.2. Handlungs- und Anpassungsbedarf	28
4.2.1. Sicherstellung der Betreuungsqualität	28
4.2.2. Vorbereitungen bezüglich NFA.....	28
4.3. Ausblick.....	29
5. Nachtrag.....	30
5.1. Verlängerungsdauer	30
5.2. Kostenfolgen	30
6. Vernehmlassung	30
7. Antrag	32
Entwurf (Nachtrag zum Grossratsbeschluss über Behinderteneinrichtungen)	33

Zusammenfassung

Ende der Neunzigerjahre zeichnete sich im Zusammenhang mit der laufenden Diskussion um die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (abgekürzt NFA) eine Verlagerung von Zuständigkeit und Verantwortung für den Behindertenbereich vom Bund auf die Kantone ab. Bereits im Jahr 1996 hatte der Bundesrat auf dem Verordnungsweg die künftige Ausrichtung von Mitteln der Invalidenversicherung von einer kantonalen Bedarfsplanung abhängig gemacht. Vor diesem Hintergrund beschloss der Kantonsrat am 10. Januar 2002, in einem ersten Schritt die Aufsichts- und Bewilligungspflicht für stationäre Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderungen einzuführen. Dieser Schritt ermöglichte es, die Qualität der Einrichtungen zu überprüfen und im Fall von Missständen Massnahmen zu ergreifen. Damit konnten die Zusammenarbeit und das Rechtsverhältnis mit den Einrichtungen auf eine tragfähige Grundlage gestellt werden. Der Grossratsbeschluss über Behinderteneinrichtungen ist bis 31. Dezember 2006 befristet.

Inzwischen nahmen Volk und Stände am 28. November 2004 den Bundesbeschluss über die NFA an. Dies führt zu umfassenden Änderungen bei den kollektiven IV-Leistungen (Bau-, Einrichtungs- und Betriebsbeiträge an Wohnheime und andere kollektive Wohnformen sowie Werk- und Tagesstätten). Mit dem Übergang der Verantwortung für diesen Bereich vom Bund auf den Kanton ändert sich die bisher vorwiegend ergänzende Rolle des Kantons grundsätzlich. Künftig steht er in der Gesamtverantwortung. Zudem ist er verpflichtet, das quantitative und qualitative Angebotsniveau zu halten.

Die Umsetzung der NFA erfordert eine umfassende Standortbestimmung im stationären Behindertenbereich. Weil Aufsicht und Bewilligung nur Teilespekte eines grösseren Ganzen bilden, ist eine endgültige gesetzliche Regelung dieses Bereichs derzeit noch nicht vorzunehmen. Dies sollte vielmehr im Rahmen der erforderlichen Anschlussgesetzgebung zur NFA erfolgen. Der Grossratsbeschluss über Behinderteneinrichtungen ist deshalb zu verlängern. Im Rahmen dieser Botschaft wird zudem Rechenschaft über die bisherigen Erfahrungen im Bewilligungs- und Aufsichtsbereich abgelegt, der Übergangsprozess vom Bund auf den Kanton skizziert und Überlegungen zu den Anforderungen an eine künftige Politik für Menschen mit Behinderungen im Kanton St.Gallen angestellt.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Regierung unterbreitet Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf zu einem Nachtrag zum Grossratsbeschluss über Behinderteneinrichtungen vom 10. Januar 2002. Sie beantragt, die Geltungsdauer des Beschlusses um sechs Jahre zu verlängern.

1. Einleitung

Im Kanton St.Gallen prägt das Engagement privater Kreise die stationäre Betreuung von Menschen mit Behinderungen¹ bis heute massgeblich. Dank den Finanzleistungen der Invalidenversicherung (abgekürzt IV) und staatlicher Hilfe entstand in den letzten Jahrzehnten eine breite Palette von meist privaten Einrichtungen. Mit der politischen Auseinandersetzung um die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (abgekürzt NFA) schien das bewährte Miteinander von Privaten und öffentlicher Hand Ende der Neunziger Jahre aus Sicht der Behindertenorganisationen gefährdet. Auf Bundesebene stand zu jenem Zeitpunkt zudem das von den Behindertenverbänden geforderte Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (SR 151.3; abgekürzt BehiG) zur Diskussion.

Mit dem Grossratsbeschluss über Behinderteneinrichtungen vom 10. Januar 2002 (sGS 387.4; abgekürzt GRB Beh/E) dokumentierte der Kantonsrat seinen Willen, vermehrt Verantwortung durch den Kanton zu übernehmen. Unabhängig vom Ausgang der Debatte über die NFA ermöglichte die Bewilligungs- und Aufsichtspflicht für Einrichtungen die Erfüllung der vom Bund in den vergangenen Jahren etappenweise an die Kantone übertragenen Aufgaben. Es wurden die Voraussetzungen geschaffen, das Betreuungsangebot der Behinderteneinrichtungen erstmals gründlich zu erfassen und dessen Qualität zu überprüfen.

Die Beziehung zwischen den Trägerschaften der Behinderteneinrichtungen und dem Kanton veränderte sich in den letzten Jahren grundlegend. Die Bedarfsplanung des Bundesamtes für Sozialversicherung (abgekürzt BSV) und das Entlastungsprogramm 2003 für den Bundeshaushalt (abgekürzt EP 03) nahmen die Kantone in höherem Mass in die Pflicht als zuvor. Die Kantone wurden stärker in die Steuerung und Gestaltung bestehender und neuer Angebote eingebunden. Die Bewilligungs- und Aufsichtspflicht erlaubte es, diesen Wandel der Zuständigkeiten und Rollen sorgfältig und im Einvernehmen mit den Fachverbänden zu gestalten.

Die NFA wurde in der Volksabstimmung vom 28. November 2004 angenommen. Geplanter Vollzugsbeginn ist der 1. Januar 2008. Eine der markantesten und umstrittensten Veränderungen betrifft die Finanzierung der Behinderteneinrichtungen. Der Bund zieht sich aus der Mitfinanzierung von Bau und Betrieb der stationären Behinderteneinrichtungen zurück und konzentriert sich auf die individuellen Leistungen (Eingliederungsmassnahmen, Renten, Entschädigung bei Hilflosigkeit). Neu ist der Kanton allein für die kollektiven Leistungen (Bau-, Einrichtungs- und Betriebsbeiträge an Wohnheime und andere kollektive Wohnformen, Werk- und Tagesstätten) verantwortlich. Gestützt auf Art. 197 Ziff. 4 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) wird der Kanton verpflichtet, während der dreijährigen Übergangszeit das quantitative und qualitative Angebotsniveau zu halten. Die diesbezüglichen Gesetzesanpassungen zur Übernahme der bisherigen Bundesleistungen durch den Kanton sollen in einem Mantelerlass vorgenommen werden (vgl. Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) im Kanton St.Gallen, Planungsbericht der Regierung vom 23. Mai 2006 [40.06.02; abgekürzt Planungsbericht NFA], insbesondere Ziff. 3.3.5).

¹ Der in dieser Botschaft verwendete Begriff «Menschen mit Behinderungen» bezeichnet Personen, die gemäss Art. 4 des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (SR 821.10; abgekürzt IVG) invalid sind.

Im Hinblick auf die Ausgestaltung der NFA bzw. die neue Führungs- und Steuerungsrolle des Kantons nimmt die Regierung diese Botschaft zum Anlass, die verschiedenen Einflüsse und Änderungen auf Bundesebene sowie den kantonalen Handlungs- und Anpassungsbedarf im Politikbereich «Behindern» aufzuzeigen. Mit der Einführung der Bewilligungs- und Aufsichtspflicht für Behinderteneinrichtungen wurde eine gute Basis für die neuen Aufgaben im Zusammenhang mit der NFA gelegt. Sie erlaubte erstmals einen fundierten Einblick in die Vielfalt der bisher hauptsächlich vom Bund finanzierten Betreuungsangebote. Auf dieser Grundlage können die Vorbereitungen für die neue Verantwortung des Kantons getroffen werden.

Vor dem Hintergrund, dass verschiedene Gesetzesvorlagen im Zusammenhang mit der NFA erst als Entwurf vorliegen, und der Notwendigkeit, den Behindertenbereich längerfristig als Ganzes zu betrachten und zu bearbeiten, ist die Überführung der Bewilligungs- und Aufsichtspflicht in ein ordentliches Gesetz zum jetzigen Zeitpunkt verfrührt. Bis Ende der beantragten Geltungsdauer im Jahr 2012 ist es möglich, eine Gesetzesvorlage auszuarbeiten, welche die Erkenntnisse aus der Umsetzung der NFA berücksichtigt und damit der Komplexität des Behindertenbereichs gerecht wird.

1. Leistungsangebote für erwachsene Menschen mit Behinderungen im stationären Bereich

Wichtige Akteure der Behindertenpolitik im Kanton St.Gallen sind die privaten Trägerschaften. Sie bieten den grössten Teil der stationären Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen an. Einige öffentlich-rechtliche Behinderteneinrichtungen sind die Heimstätten Wil unter der Aufsicht des Gesundheitsdepartementes. Insgesamt werden im Kanton St.Gallen 1342 Wohn- und 1713 Arbeits- oder Beschäftigungsplätze für Menschen mit Behinderungen angeboten (Stand 1. Januar 2006). Diese Angebote unterstützen Menschen mit Behinderungen in ihrer selbstbestimmten Lebensführung, gesellschaftlichen Teilhabe und individuellen Lebensqualität. Wohnangebote, Werk- und Tagesstätten erbringen gezielt Leistungen zur Entwicklung, Erhaltung und Wiederherstellung von sozialen, schulischen, beruflichen und alltagspraktischen Fähigkeiten.

Durch die Einführung der Bewilligungs- und Aufsichtspflicht ist es erstmals möglich, einen Überblick über alle stationären Einrichtungen im Kanton St.Gallen darzustellen.

1.1. Wohnen

Im Kanton St.Gallen besteht eine Vielzahl an Wohnangeboten für Menschen mit Behinderungen. Die Trägerschaften haben in den vergangenen Jahren ihre Wohnformen weiterentwickelt, so dass heute ein vielfältiges Wohnangebot besteht. In der Regel wird eine tagesstrukturierende Beschäftigung angeboten oder die Trägerschaft führt eine geschützte Werkstätte. In den Jahren 2001 bis 2006 (Bedarfsplanungsperiode 2001 bis 2003 und 2004 bis 2006) fand eine Zunahme im Wohnbereich von 110 Plätzen statt. Dies bedeutet eine durchschnittliche Zuwachsrate von 1.3 Prozent je Jahr. Die Plätze sind voll ausgelastet.

1.1.1. Kollektive Wohnformen

Aufgrund der Finanzierungsbedingungen gemäss Art. 73 IVG haben sich verschiedene kollektive Wohnformen gebildet.

In Wohnheimen leben in der Regel Menschen mit Behinderungen, die aufgrund der Schwere ihres Hilfebedarfs auf eine umfassende Betreuung während 24 Stunden angewiesen sind. Das Betreuungsangebot mit entsprechendem Fachpersonal umfasst die Bereiche Wohnen und Freizeit, teilweise auch Beschäftigung (tagesstrukturierende Angebote). Die Wohnheime sind mehrheitlich in Wohngruppen gegliedert.

Weitere kollektive Wohnformen werden als eigenständige Wohngruppe oder Wohngemeinschaft geführt oder sind an ein Wohnheim angegliedert. Die Menschen mit Behinderungen werden in diesen Wohnformen ebenfalls von Fachpersonal unterstützt und begleitet. Für die Bezugsberechtigung von Betriebsbeiträgen des BSV müssen diese kollektiven Wohnformen über mindestens vier Plätze verfügen. In der Regel nutzen dieses Wohnangebot Menschen mit Behinderungen, deren Hilfebedarf als leicht oder mittelschwer eingestuft wird. Teilweise besteht zudem die Möglichkeit einer Übergangswohngruppe, welche die Personen auf dem Weg zum selbständigen Wohnen unterstützt.

Die Angebote im Bereich des individuellen Wohnens in einer eigenen Wohnung oder in kleinen Wohngemeinschaften, in der die Betreuung durch Fachpersonal nur sporadisch (in der Regel weniger als vier Stunde je Woche) erfolgt, ist nicht Teil des stationären Wohnangebots.

1.1.2. Leistungsanbieter

Die folgende Übersicht der Leistungsanbieter im stationären Wohnbereich ist nach dem Sitz der Trägerschaft geordnet. Die Trägerschaften bieten ihre Wohnangebote teilweise an verschiedenen Standorten an. Eine Übersicht der Standorte findet sich unter Ziff. 1.1.4.

Sitz der Trägerschaft	Trägerschaft	Behinderungsart					Anzahl bewilligter Plätze Stand 1.1.06	Betriebsbeiträge des BSV (Art. 73 IVG)
		Physische Behinderung	Psychische Behinderung	Geistige Behinderung	Sinnes-Behinderung	Sucht-Behinderung		
Wohnangebote mit integrierter Beschäftigung								
Balgach	Verein Rhyboot: - Union – Zentrum für Werken und Wohnen - Jung Rhy			x			29	Ja
				x			60	Ja
Bazenheid	Wohnheim Gässli	x					28	Nein
Buchs	Verein Wohn- und Beschäftigungsheim Neufeld	x	x				44	Nein
Degersheim	Stiftung Säntisblick			x			58	Ja
Dreien	Wohngemeinschaft Brunnen	x					6	Nein
Ebnat-Kappel	Gemeinnütziger Verein Chupferhammer	x	x				32	Ja
Ebnat-Kappel	Grossfamilie Steinengässli			x			5	Nein
Grabs	Lukashaus Stiftung			x			59	Ja
Kronbühl	Verein Schulheim Kronbühl			x			22	Ja
Lütisburg	Bewo GmbH	x					60	Nein
St.Gallen	Gemeinnützige und Hilfsgesellschaft (GHG): Tandem, Arbeits- und Wohngruppen			x			13	Ja
St.Gallen	Ostschweiz. Verein zur Schaffung und zum Betrieb von Wohnmöglichkeiten für Körperbehinderte (OVWB)	x					50	Ja
St.Gallen	Verein Blaues Kreuz, Kantonalverband St.Gallen-Appenzell: Wohnheim Felsengrund, Stein					x	25	Nein
Uznach	Sozialtherapeutische Wohn- und Arbeitsgemeinschaft Kreatief	x					11	Nein
Uzwil	Wohnheim Oberstetten	x					10	Nein

Sitz der Trägerschaft	Trägerschaft	Behinderungsart					Anzahl bewilligter Plätze Stand 1.1.06	Betriebsbeiträge des BSV (Art. 73 IVG)
		Physische Behinderung	Psychische Behinderung	Geistige Behinderung	Sinnes-Behinderung	Sucht-Behinderung		
Wohnangebote mit integrierter Beschäftigung (Fortsetzung)								
Weesen	Verein Behindertenheim St.Josef	x	x				20	Ja
Wil (St.Gallen)	Heimstätten (unter der Aufsicht des Gesundheitsdepartementes)		x				37	Ja
Wil	Trägerverein Therapeutische Wohngemeinschaft Hofberg		x				12	Ja
Wohnangebote ohne Beschäftigung								
Balgach	Verein Rhyboot: Werkheim Wyden		x				35	Ja
Forch ZH	Stiftung Bund der Taube: Wiedereingliederungseinrichtung Senfkorn, Wil	x					12	Ja
Jona	Stiftung Balm		x				130	Ja
Neu St.Johann	Verein Johanneum		x				70	Ja
Rorschach	HPV Regionale Behindertenhilfe		x				60	Ja
Sargans	Stiftung arwole		x				29	Ja
St.Gallen	VALIDA St.Gallen		x				75	Ja
St.Gallen	GHG: Sonnenhalde, Zentrum für behindertengerechte Lebensgestaltung		x				66	Ja
St.Gallen	Förderraum für Menschen mit Behinderungen	x	x				38	Ja
Uzwil	Grossfamilie Schneider, Algetshausen		x				3	Nein
Uzwil	Verein «Heilpädagogische Vereinigung Gossau-Untertoggenburg-Wil»: Wohnheim Buecherwältli		x				56	Ja
Wald-Schönengrund	Verein Wohnheim und Werkstätte Landschede	x	x	x			32	Ja
Waldkirch	Männerheim der Heilsarmee				x		48	Ja
Wil	St.Gallischer Hilfsverein für Gemütskranke: Betreute Wohngemeinschaft Ahorn, St.Gallen		x				11	Ja
Wil (St.Gallen)	Heimstätten (unter der Aufsicht des Gesundheitsdepartementes)	x					42	Ja
Wittenbach	Ostschw. Blindenfürsorgeverein (OBV)			x			54	Ja

Total bewilligte Plätze im stationären Wohnbereich	68	279	867	55	73	1342
- davon Plätze in Trägerschaften mit Bezugsberechtigung von Betriebsbeiträgen des BSV	68	120	859	55	48	1150
- davon Plätze in Trägerschaften ohne Bezugsberechtigung von Betriebsbeiträgen des BSV	0	159	8	0	25	192

1.1.3. Belegung nach Behinderungsart

Eine einheitliche oder allgemeinverbindliche Definition sowohl von Behinderung als auch der Behinderungsarten gibt es nicht. Die Weltgesundheitsorganisation (abgekürzt WHO) definiert Behinderung jedoch nicht mehr als medizinische Dysfunktionalität, sondern als Ergebnis einer dynamischen Wechselwirkung zwischen Beeinträchtigungen von Körperfunktionen und

-strukturen einerseits und personen- und umweltbezogenen Faktoren andererseits². Inwieweit Einschränkungen der Körperfunktionen und -strukturen Aktivität und Partizipation erschweren, ist also massgeblich von Umwelt- und Personenfaktoren wie beispielsweise gesellschaftlichen Stigmatisierungen abhängig.

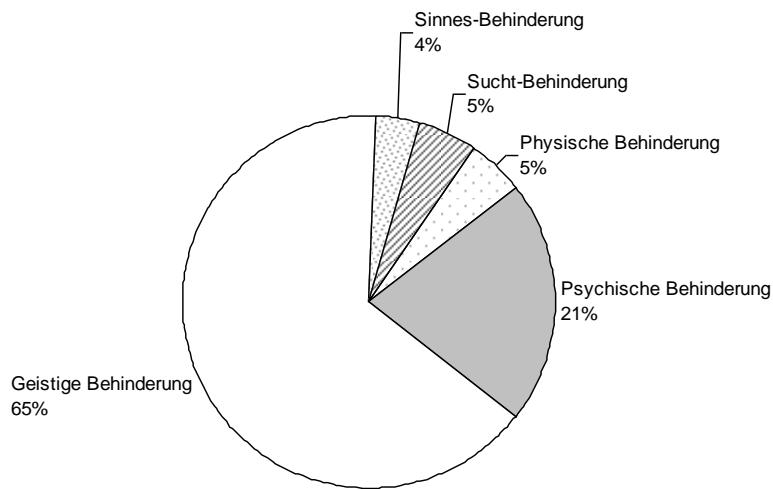
Das BSV hat mit der ersten Bedarfsplanung im Jahr 1998 fünf Behinderungsarten für Erhebungen festgelegt: Menschen mit physischer, psychischer und geistiger Behinderung sowie Sinnes- und Suchtbehinderung. Eine solche Kategorisierung ist vereinfachend und schmälert die Komplexität des Phänomens Behinderung stark. Eine klare Unterscheidung zwischen diesen Behinderungsarten ist nicht möglich. Dennoch bietet sie im Sinne einer Annäherung Orientierungshilfe für Planung und Konzipierung von Leistungsangeboten für Menschen mit Behinderungen.

- *Physische Behinderung:* Eine physische Behinderung ist eine funktionelle Einschränkung durch körperliche Schädigung (z.B. der Muskeln und des Skelettsystems oder ausgehend vom Gehirn- und Nervensystem). Die Betroffenen sind in wesentlichen Betätigungen des Lebens (Gehen, Sprechen, Atmen) substanzial eingeschränkt, was zusätzlich zu sozialen Beeinträchtigungen führen kann. Dabei spielt die Verursachung z.B. Unfall, Krankheit oder Geburtsgebrechen keine Rolle.
- *Psychische Behinderung:* Eine psychische Behinderung ist eine chronische psychische Erkrankung nach international anerkannter Klassifikation psychischer Störungen. Gemäß IV-Rundschreiben vom BSV (Nr. 180, 2003) sind dabei erstens die Krankheitssymptome anhaltend, zweitens deutliche und überdauernde Verhaltensdefizite (Fähigkeitsstörungen) die Folge, woraus drittens gravierende Einschränkungen (Beeinträchtigungen) in der sozialen Rollenfindung resultieren können.
- *Geistige Behinderung:* Eine geistige Behinderung ist ein andauernder Zustand deutlich unterdurchschnittlicher kognitiver Fähigkeiten (Intelligenz), was Einschränkungen im Umgang mit Emotionen und im Sozialverhalten zur Folge hat.
- *Sinnes-Behinderung:* Eine Sinnes-Behinderung betrifft überwiegend das Hören oder das Sehen. Sie reicht von Schwerhörigkeit bis zu Gehörlosigkeit, früher als Taubstummheit bezeichnet, und von Sehschwäche bis Blindheit. Riechen und Schmecken können vor allem nach Hirnverletzungen beeinträchtigt sein oder völlig ausfallen.
- *Sucht-Behinderung:* Eine Sucht-Behinderung liegt dann vor, wenn ein Mensch durch den schädlichen Gebrauch oder die Abhängigkeit von Suchtmitteln (psychoaktiven Substanzen wie Alkohol oder Kokain) nicht mehr zur Lebensbewältigung ohne kontinuierliche professionelle Begleitung fähig ist. Diese Beeinträchtigung kann vorübergehend oder dauerhaft sein. Begleitende psychische und physische Beeinträchtigungen können vorausgegangen oder durch den Suchtmittelmissbrauch verursacht sein.

In der Praxis wird 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. Mehrfachbehinderung ist jedoch nicht einfach Summe verschiedener Behinderungen, sondern deren komplexes Zusammenwirken. Dies kann teilweise kausal begründet sein, beispielsweise Gehörlosigkeit, die zu einer Sprachbehinderung führt. Mit dem vorgängig erläuterten kategorialen Ansatz des BSV ist eine eindeutige Zuordnung nach derjenigen Behinderungsart vorzunehmen, die für die Betreuung und Förderung massgeblich ist.

² Zu finden unter <http://www.who.int/classifications/icf/en/>

Die Belegung der Wohnplätze im Kanton St.Gallen nach Behinderungsart stellt sich wie folgt dar:



Rund 75 Prozent des Angebots im Wohnbereich von Trägerschaften mit Bezugsberechtigung von Betriebsbeiträgen des BSV (Stand 1. Januar 2006; 1150 Plätze) werden von Menschen mit einer geistigen Behinderung benötigt. Zehn Prozent der Plätze sind durch Menschen mit einer psychischen Behinderung belegt. Die restlichen Prozente teilen sich in etwa gleichen Teilen auf die anderen Behinderungsarten auf.

Im Bereich der Trägerschaften ohne Bezugsberechtigung von Betriebsbeiträgen des BSV sieht die Situation gänzlich anders aus. Die 192 Plätze werden zu 83 Prozent von Menschen mit einer psychischen Behinderung beansprucht, 13 Prozent der Plätze sind von Menschen mit einer Suchtbehinderung und vier Prozent von Menschen mit einer geistigen Behinderung belegt.

1.1.3. Übersicht Standorte



1.2. Arbeit und Beschäftigung

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 Behinderungen 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 St.Gallen insgesamt 1713 Arbeitsplätze in Werk- und Tagesstätten an. Eine Vielzahl der Menschen mit Behinderungen geht einer Teilzeitbeschäftigung nach. Das bedeutet, dass die 1713 Arbeitsplätze von wesentlich mehr Personen besetzt werden.

Werkstätten sind Produktionsbetriebe gewerblicher und industrieller Art sowie Dienstleistungsbetriebe, die wie Betriebe in der Privatwirtschaft ertragsorientiert sind, wenn auch teilweise in bescheidenem Umfang. Die Förderung der Mitarbeitenden ist prioritär. Diese Förderung soll so ausgerichtet sein, dass die Mitarbeitenden beruflich und fachlich eine möglichst eigenständige Arbeitsfähigkeit erreichen und soziale Kompetenzen entwickeln können. Die Angebote in den Werkstätten umfassen verschiedene Bereiche, wie beispielsweise Holz- und Metallbearbeitung, Industriearbeiten, Mailings, Lackiererei, Gartenarbeiten, Dienste, Kunsthandwerk und Verwaltung. Alle Bereiche stellen hohe Anforderungen an Betreuerinnen und Betreuer und erfordern ein flexibles und kreatives Mass bei der Arbeitsplatzgestaltung und in den Produktionsabläufen. In den Jahren 2001 bis 2006 (Bedarfsplanungsperioden 2001 bis 2003 und 2004 bis 2006) fand eine Zunahme im Werkstattbereich von 150 Plätzen statt. Dies bedeutet eine durchschnittliche Zuwachsrate von 1,4 Prozent je Jahr. Die Plätze sind voll ausgelastet.

Tagesstätten bieten eine Betreuung, welche die zielgerichtete Anregung und Unterstützung von individuellen und/oder gemeinsamen Aktivitäten von Menschen mit Behinderungen umfasst. Zielsetzung der Tagesstätte ist es, Menschen mit Behinderungen durch tagesstrukturierende Massnahmen eine autonome Lebensführung zu ermöglichen und eine Tagesstruktur aufrechtzuerhalten bzw. wiederzuerlangen. Tagesstätten sind nicht produktionsorientiert.

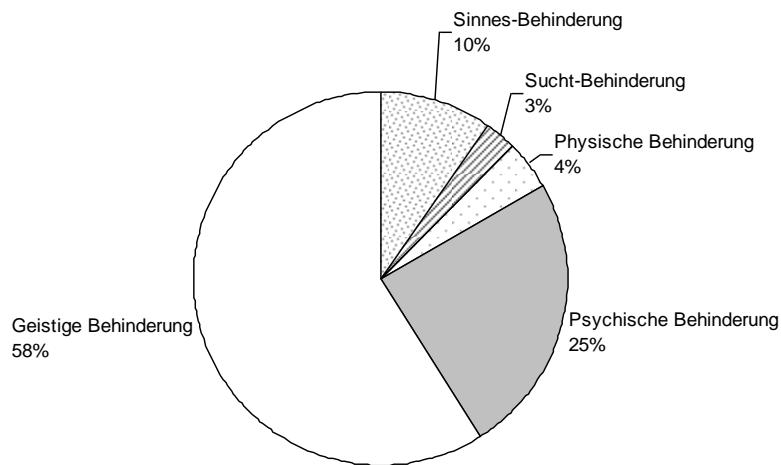
1.2.1. Leistungsanbieter

Die folgende Übersicht der Leistungsanbieter im Bereich der Werk- und Tagesstätten ist nach dem Sitz der Trägerschaft geordnet. Die Trägerschaften bieten ihre Angebote teilweise an verschiedenen Standorten an. Eine Übersicht der Standorte findet sich unter Ziff. 1.2.3.

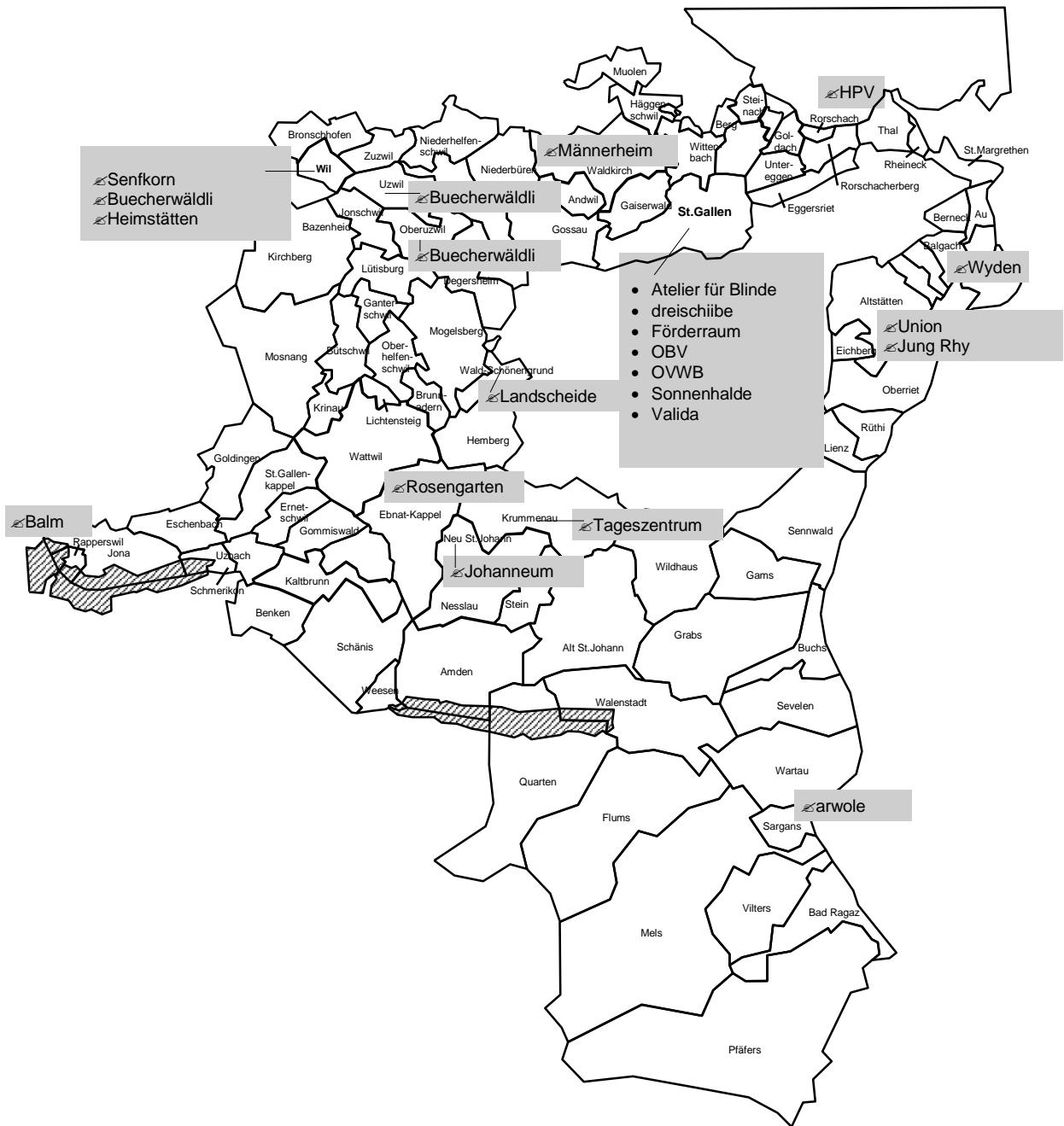
Sitz der Trägerschaft	Trägerschaft	Behinderungsart					Anzahl bewilligter Plätze Stand 1.1.06	Betriebsbeiträge des BSV (Art. 73 IVG)
		Physische Behinderung	Psychische Behinderung	Geistige Behinderung	Sinnes-Behinderung	Sucht-Behinderung		
Werkstätten								
Balgach	Verein Rhyboot Union - Zentrum für Werken und Wohnen		x	x			65	Ja
Balgach	Werkheim Wyden			x			70	Ja
Ebnat-Kappel	Gemeinnütziger Verein Chupferhammer Werkstatt im Rosengarten	x	x				32	Ja
Forch ZH	Stiftung Bund der Taube: Wiedereingliederungseinrichtung Senfkorn, Wil	x					10	Ja
Jona	Stiftung Balm			x			137	Ja
Neu St.Johann	Verein Johanneum			x			93	Ja
Rorschach	HPV Regionale Behindertenhilfe			x			164	Ja
Sargans	Stiftung arwole	x	x				130	Ja
St.Gallen	Förderraum für Menschen mit Behinderungen	x	x				38	Ja
St.Gallen	Dreischüibe für berufliche Rehabilitation	x					46	Ja
Wittenbach	Ostschw. Blindenfürsorgeverein (OBV)				x		156	Ja
St.Gallen	GHG: Sonnenhalde, Zentrum für behindertengerechte Lebensgestaltung			x			125	Ja
St.Gallen	VALIDA	x	x	x			218	Ja
Uzwil	Verein «Heilpädagogische Vereinigung Gossau-Untertoggenburg-Wil»: Werkstätten Buecherwäldli, Uzwil	x	x	x			170	Ja
Waldkirch	Männerheim der Heilsarmee Hasenberg					x	48	Ja
Wald-Schönengrund	Verein Wohnheim und Werkstätte Landscheide	x	x	x			50	Ja
Wil (St.Gallen)	Heimstätten (unter der Aufsicht des Gesundheitsdepartementes)		x				110	Ja
Tagesstätten								
St.Gallen	St.Gallischer Hilfsverein für Gemütskranke: Tageszentrum Toggenburg, Krummenau		x				12	Ja
St.Gallen	Dreischüibe für berufliche Rehabilitation Tageszentrum		x				15	Ja
St.Gallen	Ostschweiz. Verein zur Schaffung und zum Betrieb von Wohnmöglichkeiten für Körperbehinderte (OVWB)	x					12	Ja
St.Gallen	Atelier für Blinde und Sehbehinderte				x		12	Ja
Total bewilligte Plätze in Werk- und Tagesstätten								
- davon Plätze in Trägerschaften mit Bezugsberechtigung von Betriebsbeiträgen des BSV		70	420	1007	168	48	1713	
- davon Plätze in Trägerschaften ohne Bezugsberechtigung von Betriebsbeiträgen des BSV		-	-	-	-	-	0	

1.2.2. Belegung nach Behinderungsart

Die Belegung nach Behinderungsart (vgl. Ziff. 1.1.3.) liegt im Bereich der Werk- und Tagesstätten, mit Ausnahme der Zielgruppe der Menschen mit Sinnes-Behinderung, ähnlich wie im Wohnbereich: 58 Prozent des gesamten Platzangebots (Stand 1. Januar 2006; 1713 Plätze) fällt auf die Zielgruppe der Menschen mit geistiger Behinderung, 25 Prozent werden von Menschen mit psychischer Behinderung und zehn Prozent von Menschen mit Sinnes-Behinderung beansprucht. Die restlichen Prozente teilen sich in etwa gleichen Teilen auf die anderen Behinderungsarten auf.



1.2.3. Übersicht Standorte



1.3. Angebotslücken und Handlungsbedarf

Sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht kann das Leistungsangebot im stationären Bereich für Menschen mit Behinderungen im Kanton St.Gallen gesamthaft als gut bezeichnet werden. Jedoch werden einzelne Angebotslücken für die nachfolgend bezeichneten Zielgruppen und entsprechender Handlungsbedarf festgestellt.

1.3.1. Wohnangebote für betagte Menschen mit geistiger Behinderung und Pflegebedürftigkeit

Dank verbesserter medizinischer, therapeutischer, betreuerischer und sozialer Rahmenbedingungen erreichen Menschen mit geistiger Behinderung ein höheres Alter als früher. Der Altersungsprozess und die damit zunehmende Hilfsbedürftigkeit beginnt bei Menschen mit Behinderungen jedoch früher als bei der durchschnittlichen Bevölkerung. Viele Trägerschaften gehen davon aus, diese Personengruppe weiter in den bestehenden Strukturen betreuen zu können. Die entsprechenden Anpassungen in der Betreuungskonzeption sind noch lückenhaft und die Kostenfolgen noch kaum beziffert. Grenzen sehen die meisten Trägerschaften, wenn die Pflegebedürftigkeit das medizinisch-pflegerische Angebot übersteigt. Aus heutiger Sicht stellen sich folgende Fragen:

- Soll zukünftig jede Einrichtung eigene Pflegestrukturen für betagte pflegebedürftige Menschen mit geistiger Behinderung aufbauen?
- Müssen spezifische Pflegestrukturen geschaffen werden?
- Sollen Behinderteneinrichtungen mit bestehenden Betagten- und Pflegeheimeinrichtungen Kooperationen für die Aufnahme von Menschen mit geistiger Behinderung eingehen?
- Sollen Betagten- und Pflegeheime ihr Angebot auch auf die Zielgruppe der Menschen mit Behinderungen ausrichten und entsprechendes Know-how aufbauen?

Diese Fragen werden Trägerschaften, Verbände und Kanton in nächster Zeit herausfordern. Zudem sind auch auf Bundesebene die damit zusammenhängenden Fragen zur Finanzierung der Langzeitpflege nach dem Bundesgesetz über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 (SR 832.10; abgekürzt KVG) noch ungelöst.

1.3.2. Betreuungsangebote für Menschen mit geistiger Behinderung und Verhaltensauffälligkeiten

In den vergangenen drei Jahren konnte festgestellt werden, dass Menschen mit geistiger Behinderung und Verhaltensauffälligkeiten in Übergängen, wie z.B. der Ablösung des Elternhauses oder nach Bewältigung einer Krise, nur schwer ein Betreuungsangebot in einer Einrichtung finden. Jede Einrichtung hat sich grundsätzlich mit der Frage der Betreuung von Menschen mit geistiger Behinderung und Verhaltensauffälligkeiten zu beschäftigen. Trägerschaften, Verbände und Kanton tragen gemeinsam die Verantwortung, dass dieser Zielgruppe ein Wohn- und Arbeitsangebot zur Verfügung steht. Verbindliche Regelungen, wie beispielsweise die Verpflichtung für Einrichtungen, entweder eigene Möglichkeiten anzubieten oder in einem Verbundsystem die Aufnahme und Betreuung dieser Zielgruppe zu regulieren, sind im Gefolge der NFA in den entsprechenden Leistungsvereinbarungen zwischen dem Kanton und den Trägerschaften festzulegen.

1.3.3. Psychiatrische Versorgung für Menschen mit geistiger Behinderung

In Krisensituationen von Menschen mit geistiger Behinderung ergeben sich Schnittstellen zwischen heilpädagogischer Langzeitversorgung und psychiatrischer Akutversorgung. Oft wird die Suche nach geeigneten Unterbringungsmöglichkeiten durch unklare Zuständigkeitsverhältnisse erheblich erschwert. Um die Situation zu verbessern, erscheint es richtig, Bedarf und Zuständigkeiten bezüglich heilpädagogischer und psychiatrischer Krisenintervention und Versorgung bei akuter Fremd- und Selbstgefährdung von Menschen mit geistiger Behinderung zu klären. Der Kantonsrat hat ein entsprechendes Postulat (43.05.08, Heilpädagogische und psychiatrische Krisenintervention für Menschen mit einer geistigen Behinderung) gutgeheissen.

1.3.4. Tagesstrukturierende Angebote für Menschen mit psychischer Behinderung

Im Jahr 2003 eröffnete der Verein dreischüibe in St.Gallen das erste Tageszentrum für Menschen mit psychischer Behinderung. Es handelt sich bei diesem Angebot um ein tagesstrukturiertes, nicht leistungsorientiertes, niederschwelliges Angebot, das insbesondere für Betroffene geschaffen wurde, die nach einem akuten Klinikaufenthalt keiner geregelten Arbeit oder Beschäftigung nachgehen können. Das Angebot umfasst 15 Plätze, diese werden von ca. 60 Personen genutzt. Die Auslastung ist damit sehr hoch und der Zusatzbedarf nach solchen Plätzen für diese Zielgruppe ist ausgewiesen. Ein weiteres Tageszentrum führt seit September 2005 der St.Gallische Hilfsverein für Gemütskranke im Toggenburg (Krummenau). Andere Regionen, wie beispielsweise das Rheintal und das Sarganserland, sind mit tagesstrukturierenden Angeboten für diese Zielgruppe unversorgt.

1.3.5. Bedarfsplanung und Neuschaffung von Plätzen

Mit dem EP 03 wurde für die Neuschaffung von Plätzen mittels Bedarfsplanung ein Systemwechsel beim BSV vollzogen. Ab der Bedarfsplanungsperiode 2004 bis 2006 wurde den Kantonen nicht mehr ein Kontingent von Plätzen zugesprochen, sondern den Kantonen eine Summe für die Schaffung von neuen Plätzen (so genannte Platzzuschläge) zugewiesen. Die Bedarfsplanungen der Kantone rückten damit in den Hintergrund. Gemäss Abs. 2 der Übergangsbestimmungen zur Änderung der Verordnung über die Invalidenversicherung (SR 831.201; abgekürzt IVV) vom 2. Juli 2003 betrug der Platzzuschlag im Jahr 2004 für die ganze Schweiz maximal 96 Mio. Franken. Dieser Betrag wurde für Plätze, die in den Jahren 2001 bis 2003 oder im Jahr 2004 geschaffen wurden, verwendet. Drei Viertel der Summe (72 Mio. Franken) wurde dabei für den Platzzuschlag 2001 bis 2003, d.h. rückwirkend für bereits geschaffene Plätze verwendet, der Rest (24 Mio. Franken) für den Platzzuschlag 2004. In den Jahren 2005 und 2006 standen zusätzlich je 24 Mio. Franken für neue Plätze zur Verfügung.

Nach einer Bedarfserhebung bei den Trägerschaften beantragte der Kanton St.Gallen dem BSV für die Bedarfsplanung 2004 bis 2006 zusätzlich 99 Plätze im Wohn- und Tagesstättenbereich sowie 116 Werkstattplätze. Vorwiegend aufgrund des EP 03 hat das BSV dem Kanton St.Gallen mit einem Kostendach von insgesamt 3.8 Mio. Franken nur einen Teil der beantragten Plätze bewilligt. Mit diesem Betrag konnten 79 Plätze in Werkstätten und 12 Plätze in Tagesstätten geschaffen werden. In vom Kanton bewilligten Bauprojekten konnten 40 Wohnplätze aufgrund von Bauverzögerungen nicht wie geplant in der Planperiode 2004 bis 2006 realisiert werden. Aus Bedarfs- und Effizienzgründen wurde mit dem vom Bund für die Planperiode 2004 bis 2006 zugesprochenen Kostendach 32 andere notwendige Wohnplätze realisiert.

Im Jahr 2007 müssen nun die geplanten 40 Wohnplätze und der Zusatzbedarf im Wohn-, Arbeits- und Tagesstättenbereich realisiert werden können. Die Bedarfsplanung für das Jahr 2007 fällt noch in die Zuständigkeit des Bundes, die folgenden Planperioden in die alleinige Zuständigkeit der Kantone. Die Bundeslösung für das Jahr 2007 und die Höhe der Bundesmittel sind noch nicht bekannt. Ob die Bundesmittel für die Finanzierung der 40 Wohnplätze und des Zusatzbedarfs ausreichen, ist ebenfalls offen.

Mit der Inkraftsetzung der NFA, voraussichtlich per 1. Januar 2008, übernehmen gemäss Art. 197 Ziff. 4 BV die Kantone die bisherigen kollektiven IV-Leistungen an Wohnheime, Werk- und Tagesstätten, bis sie über genehmigte Behindertenkonzepte verfügen. Die Bedarfsplanung und die Gewährleistung eines qualitativ und quantitativ bedarfsgerechten Angebots liegt so dann allein in der Verantwortung des Kantons. Die diesbezüglich erforderlichen Gesetzesänderungen sollen zusammen mit allen zur Umsetzung der NFA notwendigen Gesetzesanpassungen in einem Mantelerlass vorgelegt, d.h. in einer Gesamtvorlage zusammengefasst und als Gesamterlass beschlossen werden (vgl. Planungsbericht NFA , Ziff. 3.3.5 und 4.3.2.3).

1.4. Geltendes Recht

1.4.1. Bundesgesetz über die Invalidenversicherung

Gestützt auf Art. 73 IVG gewährt die IV Beiträge an die Errichtung, den Ausbau und die Erneuerung sowie an die Betriebskosten von Wohnheimen zur dauernden oder vorübergehenden Unterbringung von behinderten Personen, an die Kosten für die Dauerbeschäftigung sowie an die Kosten von Institutionen, die Eingliederungsmassnahmen der IV durchführen.

Nach Inkraftsetzung der NFA zieht sich die IV aus der Mitfinanzierung von Bau und Betrieb stationärer Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen zurück. Die volle fachliche und finanzielle Verantwortung in diesem Bereich wird den Kantonen übertragen. Weil auch die Beiträge an die Sonderschulung gestrichen werden, wird Art. 73 IVG vollständig aufgehoben. Die Verantwortung für die berufliche Eingliederung (Art. 15 ff. IVG) bleibt beim Bund.

1.4.2. Grossratsbeschluss und Verordnung über Behinderteneinrichtungen

Gemäss Art. 1 GRB Beh/E, bedarf einer Bewilligung, wer eine private Behinderteneinrichtung betreibt, in der dauernd drei erwachsene behinderte Personen untergebracht, gepflegt oder beschäftigt werden. Die Bewilligungspflicht wurde eingeführt, damit einerseits die Qualität der Einrichtung überprüft werden und anderseits der Kanton die vom Bund an ihn delegierten Aufgaben übernehmen kann. Die nähere Regelung wurde der Regierung aufgetragen (Art. 5 GRB Beh/E). Diese hat am 14. Mai 2002 die Verordnung über Behinderteneinrichtungen (sGS 387.41; abgekürzt VBeh/E) erlassen. Die Verordnung ist am 1. Juli 2002 in Vollzug getreten und regelt in Art. 1 die Voraussetzungen für die Erteilung einer Betriebsbewilligung. Sowohl der Grossratsbeschluss als auch die Verordnung wurden erlassen, um das Wohl der Menschen mit Behinderungen in Einrichtungen zu gewährleisten bzw. um es dem Staat zu ermöglichen, bei dessen Gefährdung oder Verletzung adäquat zu reagieren.

Gestützt auf Art. 1 der VBeh/E hat das Departement des Innern am 1. Juli 2002 Richtlinien über die interne Aufsicht und das Betriebskonzept erlassen.

Die *Richtlinien über die interne Aufsicht* beschreiben die unterschiedlichen Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten verschiedener Aufsichtsebenen. Die Aufsicht soll gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen in Einrichtungen einen angemessenen Lebens- und Arbeitsraum finden und ihr Wohl gewahrt wird. Die Richtlinien definieren die Aufgaben der internen Aufsicht in der Kontrolle der betreuerischen, strukturellen, betrieblichen, personellen und finanziellen Belange.

Die *Richtlinien über das Betriebskonzept* definieren das Betriebskonzept als eine Gesamtkonzeption, in welcher die Einrichtung die ideellen Werte und Ziele in der Förderung, Betreuung und Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen, die Leistungsbereiche und die grundlegenden Rahmenbedingungen sowie die Massnahmen zur Qualitätsentwicklung und -sicherung für die Betriebsführung festhält.

1.4.3. Gesetz über die Staatsbeiträge an die Invalidenhilfe

Gestützt auf das Gesetz über die Staatsbeiträge an die Invalidenhilfe (sGS 353.7; abgekürzt InvHG) gewährt der Staat Baubeuräge, sofern für das Angebot ein Bedarf besteht (Art. 1 InvHG). In Art. 10 InvHG sind die Voraussetzungen aufgeführt, welche erfüllt sein müssen, damit der Staat Beiträge an stationäre Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen leisten kann. Die Gewährung von Beiträgen kann mit Auflagen und Bedingungen verbunden werden (Art. 3 Abs. 2 InvHG).

1.4.4. Sozialhilfegesetz

Gestützt auf Art. 44 des Sozialhilfegesetzes (sGS 381.1; abgekürzt SHG) und die Interkantionale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (abgekürzt IVSE) leistet der Staat Betriebsdefizit-

beiträge an Behinderteneinrichtungen für Erwachsene, die von der IV anerkannt sind. Die IVSE, welche die IHV ablöst, ermöglicht es, Beiträge in Form von Pauschalen auszurichten (vgl. Botschaft und Entwürfe der Regierung vom 16. August 2005; ABI 2005, 1659 ff.).

1.5. Finanzierungssystem

Vom BSV anerkannte Einrichtungen im stationären Wohnbereich sowie Tagesstätten decken ihre Betriebskosten primär durch Betriebsbeiträge des BSV (ca. zur Hälfte) und Beiträgen der Nutzerinnen und Nutzer (Pensionstaxe und anteilmässige Hilflosenentschädigung). Werkstätten durch den Produktionsertrag (rund 45 Prozent der Betriebskosten) und mittels Betriebsbeiträgen des BSV. Die verbleibenden anrechenbaren Betriebskosten werden über die IVSE finanziert. Ein verhältnismässig kleiner Beitrag wird von den Einrichtungen durch Spendenbeiträge und anderen Einnahmen erwirtschaftet. Spenden müssen nicht in die Betriebsrechnung einfließen.

Bau-, Erneuerungs- und Ausstattungsinvestitionen werden bei vom BSV anerkannten Einrichtungen, sofern ein Bedarf dafür besteht, zu je einem Drittel der anrechenbaren Kosten von Bund und Kanton mitfinanziert. Die Trägerschaften haben bei bedarfsgerechten Investitionen also einen Drittelfraktion selbst zu leisten. Die Trägerschaften investieren damit ebenfalls beträchtliche Summen in die Gewährleistung eines bedarfsgerechten Angebots und tragen bei Investitionen ein finanzielles Risiko.

Trägerschaften ohne Bezugsberechtigung von Betriebsbeiträgen des BSV finanzieren sich vorwiegend mit Beiträgen der Nutzerinnen und Nutzer (Rente, Ergänzungsleistungen und, ausserordentliche Ergänzungsleistungen). Diese Trägerschaften werden auch keine Beiträge über die IVSE ausgerichtet.

1.5.1. Bau-, Einrichtungs- und Betriebsbeiträge des Bundes

Gemäss Art. 73 IVG (vgl. Ziff. 1.4.1.) gewährt das BSV nach dem heutigen System Bau-, Einrichtungs- und Betriebsbeiträge an Wohnheime und andere kollektive Wohnformen, Werk- und Tagesstätten für erwachsene Menschen mit Behinderungen.

Der Bund richtet Beiträge an die Errichtung, den Ausbau und die Erneuerung von öffentlichen und gemeinnützigen privaten Werkstätten für die Dauerbeschäftigung von Menschen mit Behinderungen und Wohnheimen zur dauernden oder vorübergehenden Unterbringung von Menschen mit Behinderungen aus (Art. 73 Abs. 2 Bst. b und c IVG und Kreisschreiben über die Ausrichtung von Bau- und Einrichtungsbeiträgen, [abgekürzt KSBAU], gültig ab 1.1.2003). Er beteiligt sich mit einem Drittel an den anrechenbaren Kosten.

Betriebsbeiträge werden an Wohnheime und andere kollektiven Wohnformen sowie Tagesstätten ausgerichtet, sofern aus der Unterbringung und Betreuung der Menschen mit Behinderungen Betriebskosten entstehen, die gleichartigen, der Betreuung und Unterbringung von Menschen ohne Behinderung dienenden Institutionen (z.B. Pensionen) nicht erwachsen. Solche Kosten ergeben sich aufgrund eines höheren Betreuungsaufwands sowie der behinderten gerechten Ausstattung der Räume und Einrichtungen.

Betriebsbeiträge an Werkstätten werden ausgerichtet, wenn aus der Beschäftigung und Betreuung von Menschen mit Behinderungen Betriebskosten entstehen, welchen Betrieben, welche Menschen ohne Behinderungen beschäftigen, nicht erwachsen. Die Höhe der zusätzlichen Betriebskosten hängt davon ab, in wie weit das Leistungsvermögen der betreuten Personen beeinträchtigt ist und von demjenigen eines voll arbeitsfähigen Mitarbeitenden abweicht.

Bau-, Einrichtungs- und Betriebsbeiträge des Bundes werden unter der Voraussetzung gewährt, dass eine kantonale oder interkantonale Planung den spezifischen Bedarf für die Wohnheime und anderen kollektiven Wohnformen, Werk- und Tagesstätten nachweist (Art. 100 IVV).

Die Bedarfsanalyse und -planung wird seit 1998 im Drei-Jahres-Rhythmus durch das Department des Innern wahrgenommen. Aufgrund des von den eidgenössischen Räten beschlossenen EP 03 hat der Bundesrat am 2. Juli 2003 die Verordnung über die Invalidenversicherung revidiert. Diese Revision führte dazu, dass seit der laufenden Planperiode (2004 bis 2006) das BSV nicht mehr Plätze für einzelne Einrichtungen bewilligt, sondern den Kantonen eine Summe für die Schaffung von neuen Plätzen (Summe für Platzzuschläge) zugesprochen wird (vgl. Ziff. 1.3.5.). Im Weiteren werden die Betriebsbeiträge ab dem Jahre 2004 auf der Basis der Beiträge für das Rechnungsjahr 2000 pauschalisiert und mit einem entsprechenden Teuerungsindex versehen. Zusätzlich erhalten die Trägerschaften Betreuungszuschläge für einen gegenüber dem Jahr 2000 erhöhten Betreuungsaufwand sowie Platzzuschläge für seit dem Jahr 2000 neu geschaffene Plätze (Art. 105 ff. IVV). Das Beitragsvolumen des Bundes war vor diesem Hintergrund bis heute nicht stabil, sondern ist gestiegen. Entsprechend werden die Kantone mit der verfassungsrechtlichen Verpflichtung, die bisherigen Leistungen während mindestens dreier Jahre zu übernehmen, auch das Beitragswachstum durch Teuerung, nachweisliche Erhöhung des Betreuungsaufwandes und Erhöhung des Platzbedarfs zu übernehmen haben.

Übersicht: Maximaler Betriebsbeitrag je Person und Tag (bzw. Stunde bei Werkstätten)

	Wohnheime und andere kollektive Wohnformen		Werkstätten	Tagesstätten
	mit Beschäftigung	ohne Beschäftigung		
– Einrichtungen, die neben der Betreuung auch pflegerische Leistungen bieten	Fr. 280.– / Tag	Fr. 155.– / Tag	Fr. 17.– / h	Fr. 125.– / Tag
– Einrichtungen, die neben der Betreuung kein pflegerisches Angebot aufweisen	Fr. 140.– / Tag	Fr. 100.– / Tag	Fr. 17.– / h	Fr. 95.– / Tag

Übersicht: Betriebsbeiträge und Gesamtaufwendungen der vom BSV anerkannten st.gallischen Einrichtungen

	2001			2002			2003			2004		
	Wohnangebote	Werkstätten und Tagesstätten	Total									
	Mio.	Mio.		Mio.	Mio.		Mio.	Mio.		Mio.	Mio.	
Betriebsbeitrag	39	24	63	45	25	69	44	28	72	40	29	69
Gesamtaufwendungen	89	61	150	97	61	158	98	64	162	100	64	164

(Summe den Beitragsgesuchen der Einrichtungen an das BSV entnommen)

1.5.2. Beiträge der Nutzerinnen und Nutzer

Die finanzielle Beteiligung der Nutzerinnen und Nutzer von Wohnangeboten wird in Form einer Minimaltaxe vom BSV vorgegeben. Seit dem 1. Januar 2004 müssen mindestens Fr. 102.– je Aufenthaltstag den Nutzerinnen und Nutzern verrechnet werden. Diese finanzieren die von der Einrichtung festgelegte Tagestaxe mit Eigenleistungen (Renten, evtl. mit Ergänzungsleistungen und Hilflosenentschädigungen).

Menschen mit Behinderungen, welche in einer Werkstätte arbeiten, jedoch nicht im Wohnheim – oder anderen kollektiven Wohnform der gleichen Trägerschaft – wohnen, wird in der Regel das Mittagessen verrechnet.

Den Nutzerinnen und Nutzern von Tagesstätten werden Fr. 45.– je Tag in Rechnung gestellt, wenn sie mindestens fünf Stunden in der Tagesstätte verbringen und auch das Mittagessen dort einnehmen. Nutzerinnen und Nutzer mit Anspruch auf Ergänzungsleistungen wird dieser Betrag durch die IV finanziert.

1.5.3. Beiträge des Kantons

Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen – IVSE

Die IVSE gewährleistet die Kostenverrechnung zwischen den Kantonen (vgl. Botschaft und Entwürfe der Regierung vom 16. August 2005; ABI 2005, 1659 ff.). Zahlreiche Einrichtungen für Kinder, Jugendliche und Erwachsene stehen, nicht zuletzt aufgrund ihres Spezialisierungsgrades, ausserkantonalen Personen offen. Es ist wichtig, diese kantonsübergreifende Nutzung zu fördern und zu erhalten. Dies ist nur durch einen angemessenen gegenseitigen Lastenausgleich zwischen den Kantonen auf der Grundlage gemeinsamer Berechnungsstrukturen möglich. Die der Vereinbarung beigetretenen Kantone wollen die Nutzung in einer Einrichtung ausserhalb des eigenen Hoheitsgebiets erleichtern. Die von den Kantonen eingesetzten Heimverbündungsstellen stellen die Kostenverrechnung der Betriebsdefizite für in Einrichtungen ausserhalb des Kantons betreute Person, anteilmässig nach den Bestimmungen dieser Vereinbarungen, sicher. Die Restdefizitauszahlung für Personen aus dem Kanton St.Gallen belaufen sich auf sechs Mio. Franken im Rechnungsjahr 2005, wobei sich aufgrund der Beitragspraxis des Bundesamtes für Sozialversicherung die Abrechnungen um zwei oder mehr Jahre verzögern können.

Baubeiträge

Gestützt auf das InvHG (vgl. Ziff. 1.4.3.) können Beiträge an Bauten und Einrichtungen geleistet werden. Wenn ein Bedarf besteht, leistet der Kanton 33 Prozent an die anrechenbaren Kosten von Bau, Ausbau und Ausstattung von Eingliederungsstätten und Werkstätten, Wohnheime und Einrichtungen für Beschäftigungstherapie nicht erwerbsfähiger Menschen mit Behinderungen. Der Kanton stellte in den Jahren 2001 bis 2005 folgende Baubeiträge bereit.

	2001	2002	2003	2004	2005
Total	5,532 Mio.	2,090 Mio.	2,711 Mio.	4,403 Mio.	5,605 Mio.

(Quelle: Staatsrechnungen des Kantons St.Gallen)

1.6. Gesuche um Erteilung einer Betriebsbewilligung

Bis Ende des Jahres 2002 haben die bestehenden 34 Trägerschaften das Gesuch um Erteilung der Betriebsbewilligung fristgerecht eingereicht. Nach der Übergangsfrist wurden vier weitere neue Gesuche eingereicht. Die Gesuche drücken die Vielfalt in der Ausgestaltung der Angebote für Menschen mit Behinderungen aus und spiegeln die Entwicklungen und Veränderungen im Gesundheits- und Sozialbereich.

Die Gesuche um Erteilung der Betriebsbewilligung werden durch das Amt für Soziales geprüft. Es wird im Auftrag der Bewilligungsinstanz beurteilt, ob Strukturen und Rahmenbedingungen der Einrichtung das Wohl der betreuten Menschen mit Behinderung sicherstellen und einen angemessenen Lebens- und Arbeitsraum gewährleistet wird. Das Amt für Soziales berücksichtigt die gesetzlichen Erfordernisse, handelt verhältnismässig und trägt der Gleichbehandlung der einzelnen Einrichtungen Rechnung. Der Unterschiedlichkeit der einzelnen Einrichtungen und die spezifischen Bedürfnisse der betreuten Zielgruppe (Behinderungsart) wird angemessen Rechnung getragen.

Art. 1 VBeh/E regelt die Voraussetzungen zur Erteilung einer Betriebsbewilligung. Erfüllt eine Einrichtung diese Voraussetzungen, wird ihr eine unbefristete Betriebsbewilligung erteilt. Bestehen Mängel, wird eine befristete Betriebsbewilligung mit Auflagen erteilt. Damit wird der Einrichtung Zeit eingeräumt, die erforderlichen Schritte einzuleiten. Werden die Voraussetzungen für eine Betriebsbewilligung (Art. 1 VBeh/E) nicht erfüllt, wird das Gesuch um Erteilung der Betriebsbewilligung abgelehnt und die Einrichtung innert angemessener Frist geschlossen.

Die bis Ende 2005 insgesamt 38 eingereichten Gesuche um Erteilung der Betriebsbewilligung hat das Departement des Innern wie folgt beurteilt (Stand 1. Januar 2006):

Trägerschaften «mit» Bezugsberechtigung von Betriebsbeiträgen des BSV		Trägerschaften «ohne» Bezugsberechtigung von Betriebsbeiträgen des BSV		Gesuche abgelehnt	
unbefristet	befristet	unbefristet	befristet	von bestehen den Einrichtungen	für neue Projekte
19	4 *	3	6	2	2

* mehrheitlich bedingt durch grössere interne Strukturveränderungen

Alle Trägerschaften, welche Betriebsbeiträge des BSV beziehen, mussten bis zum Jahr 2001 ein Qualitätsmanagementsystem einführen. Das hatte zur Folge, dass diese Einrichtungen mehrheitlich eine gute Strukturqualität in ihrer Organisation auswiesen. Insgesamt lagen von diesen Trägerschaften gute Grundlagen vor, welche den kantonalen Anforderungen grösstenteils genügten. Bei einzelnen Einrichtungen bestanden Lücken oder Unklarheiten in der Form und im Differenzierungsgrad der Darlegung des konkreten Leistungsangebots im Betriebskonzept und der internen Aufsicht.

Bei den Einrichtungen ohne Bezugsberechtigung von Betriebsbeiträgen des BSV waren die eingereichten Gesuchsunterlagen von sehr unterschiedlicher Qualität. Einige Einrichtungen erfüllten die Anforderungen gut. Bei anderen bestand jedoch insbesondere im Bezug auf die betrieblichen Strukturen, die Betriebskonzepte und die personelle Qualifikation zum Teil grosser Entwicklungsbedarf.

Wohn- und Betreuungsangebote ausserhalb psychiatrischer Grundversorgungsstrukturen erlebten durch Veränderungen in der psychiatrischen Behandlung anfangs der neunziger Jahre einen grossen Zulauf. Insbesondere die Trägerschaften im Kanton St.Gallen ohne Bezugsberechtigung von Betriebsbeiträgen des BSV erweiterten ihr Platzangebot aufgrund der grossen Nachfrage. Dabei wurden strukturelle, konzeptionelle und personelle Anpassungen mehrheitlich vernachlässigt. Mit der Einführung der Bewilligung- und Aufsichtspflicht gemäss GRB

Beh/E und VBeh/E müssen diese Trägerschaften die Anforderungen der Bewilligungsvoraussetzungen nachbereiten, um eine definitive Betriebsbewilligung zu erhalten. Es ist zurzeit noch offen, ob alle Trägerschaften die nötigen Entwicklungen einleiten und in angemessenem Zeitrahmen bewältigen können.

1.7. Zusammenarbeit

Die Zusammenarbeit mit den privaten Trägerschaften erfolgt primär durch das Amt für Soziales. Neben den bilateralen Kontakten, beispielsweise im Zusammenhang mit den Bewilligungs-, Aufsichts- und Bauverfahren oder der IHV, führt das Amt für Soziales auch Informationsveranstaltungen zu aktuellen Themen für die strategischen und operativen Führungspersonen der Einrichtungen durch. Im Weiteren steht das Amt für Soziales in engem Austausch mit dem zuständigen Verband, Verein INSOS St.Gallen (abgekürzt VISG), und nimmt regelmässig an den Veranstaltungen des VISG teil.

Die Behindertenorganisationen Procap, Pro Infirmis, INSOS, Insieme und der Verband der privaten Sonderschulen des Kantons St.Gallen haben Ende 2002 die Interessengemeinschaft «Organisationen für Menschen mit Behinderungen» (abgekürzt IGOB SG) gegründet. Mit der IGOB trifft sich die Regierung seit 2003 regelmässig zum Gespräch.

Die Ostschweizer Kantone haben die Zusammenarbeit bezüglich Behindertenfragen in den vergangenen Jahren im Rahmen der Konferenz der Sozialdirektorinnen und -direktoren der Ostschweizer Kantone (abgekürzt SODK Ost) intensiviert. So konnten beispielsweise gemeinsame Grundlagen zur Unterstützung der Umsetzung des EP 03 erarbeitet werden. Weiter reichte die SODK Ost im November 2003 eine Projekteingabe im Rahmen der «Pilotversuche Hilflosenentschädigung IV» (vgl. Ziff. 3.1.) an das BSV ein. Dieses Projekt wurde unter Einbezug der stationären und ambulanten Verbände sowie unter Mitwirkung betroffener Personen entwickelt.

Insgesamt wurde in den vergangenen Jahren eine solide Kooperationsbasis zur überwiegenden Mehrzahl der Einrichtungen, der Verbandsebene und Ostschweizerkantone erreicht. Die Umsetzung der NFA kann auf dieser gemeinsamen Basis weiterentwickelt werden.

2. Angebote im ambulanten Bereich

Auch im ambulanten Bereich sind die privaten Trägerschaften wichtige Akteure. Die Mehrzahl der ambulanten Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen sind darauf ausgerichtet, Informationen zu vermitteln, Interessen wahrzunehmen, Menschen mit Behinderungen in spezifischen Fragen zu beraten sowie gezielte Unterstützung zu erbringen bzw. zu vermitteln – dies im Hinblick auf die gesellschaftliche Eingliederung. Zur Zielgruppe gehören Menschen mit Behinderungen, Angehörige sowie weitere Bezugspersonen.

Ambulante Angebote sind ein wichtiges Bindeglied zwischen den individuellen Bedürfnissen und Fähigkeiten eines Menschen und den gesellschaftlichen Gegebenheiten und Rahmenbedingungen. Im Kanton St.Gallen steht eine Vielzahl von ambulanten Dienstleistungen für Menschen mit Behinderung wie Wohnbegleitung, Beratung, Pflege, Erwachsenenbildung oder Fahrdienste zur Verfügung.

2.1. Finanzierung

Den Dachorganisationen der privaten Behindertenhilfe und den ihnen angeschlossenen Organisationen gewährt die IV Beiträge an die Kosten für die Beratung und Betreuung von Menschen mit Behinderungen (nach IVG invalide Personen) und deren Angehörigen, die Durchführung von Kursen sowie themenspezifische Leistungen zur Unterstützung und Förderung der Eingliederung von Menschen mit Behinderungen.

Die NFA führt im Bereich der Behindertenhilfe zu einer Teilentflechtung. Die Subventionierung der gesamtschweizerisch oder sprachregional tätigen privaten Dachorganisationen und der ihnen angeschlossenen kantonalen und kommunalen Organisationen verbleibt beim Bund. Weiterreichende kantonale und kommunale Tätigkeiten werden durch die Kantone unterstützt.

Gestützt auf Art. 9 InvHG erhalten Procap St.Gallen-Appenzell (Fr. 30'000.–), Pro Infirmis St.Gallen-Appenzell (Fr. 80'000.–), das Zentrum für Wahrnehmungsstörung (Fr. 80'000.–; letzte Zahlung im Jahr 2007) und der Verein Behindertenfahrdienste St.Gallen (max. Fr. 400'000.–) Staatsbeiträge. Im Übrigen erfolgt die Finanzierung durch Gemeinden und Spenden.

2.2. Entwicklungsperspektive

Aufgrund der gesetzlichen Aufträge im stationären Bereich konzentriert sich diese Botschaft auf diese Angebote. Längerfristig ist jedoch eine Gesamtbetrachtung und -steuerung notwendig, welche auch die Angebote im ambulanten Bereich einschliesst. Dazu fehlen zur Zeit die nötigen Grundlagen. Die Umsetzung der NFA bietet Gelegenheit, den einseitigen Fokus auf den stationären Bereich gründlich zu überdenken. Dies sowohl bezüglich der Forderung der Behindertenorganisationen nach Erhöhung der Autonomie und des selbstbestimmten Lebens von betroffenen Menschen mit Behinderungen als auch zur Förderung von kostengünstigeren Angeboten.

Mit der Förderung von Angeboten 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 Kosten im stationären Bereich gesenkt, gezielte Integration in das gesellschaftliche Leben und Selbständigkeit gefördert werden. Im Sinne einer ganzheitlichen Perspektive muss das Ziel eine bedürfnis- und bedarfsgerechte Palette von stationären, teilstationären und ambulanten Angeboten sein. Dazu müssen die ambulanten Anbieter stärker als bisher in eine Gesamtbedarfsplanung einbezogen werden.

3. Gesetzliche Grundlagen und Änderungen auf Bundesebene

Seit Vollzug des GRB Beh/E wurde die 4. IV-Revision von den Eidgenössischen Räten verabschiedet, die 5. IV-Revision ist in Beratung. Am 1. Januar 2004 trat das BehiG in Kraft. Am 28. November 2004 hat das Volk die NFA angenommen.

BehiG und IVG weisen einerseits Ähnlichkeiten, anderseits aber auch klare Unterschiede auf. Beide Gesetze dienen der Erfüllung des Verfassungsauftrags gemäss Art. 8 Abs. 4 BV³. Beide verfolgen das Ziel, Menschen mit Behinderungen bzw. invalide Versicherte bestmöglich in die Arbeitswelt und den Alltag zu integrieren. Beide Gesetze gehen dieses Ziel jedoch auf unterschiedliche Weise an: 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. Das BehiG ist demgegenüber darauf ausgerichtet, mit entsprechenden gesetzlichen Massnahmen die Umstände und Hindernisse des Umfelds zu bekämpfen, welche Menschen mit Behinderungen belasten. Es richtet sich damit an die Gesellschaft als Ganzes und will die von ihr geschaffenen Rahmenbedingungen beeinflussen, damit Menschen mit Behinderungen nicht marginalisiert und von der Gesellschaft ausgegrenzt werden. Der Vollzug dieser beiden Gesetze ist unterschiedlich geregelt: Für den Vollzug des BehiG ist das per 1. Januar 2004 neu

³ Niemand darf diskriminiert werden, namentlich nicht wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung

geschaffene eidgenössische Büro für Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen zuständig, der Vollzug der IVG erfolgt demgegenüber durch die IV-Stellen, die Ausgleichskassen, die Zentrale Ausgleichsstelle und das BSV.⁴

3.1. 4. und 5. IV-Revision

Die 4. IV-Revision wurde am 21. März 2003 von den Eidgenössischen Räten verabschiedet. Die entsprechenden Änderungen traten am 1. Januar 2004 in Kraft. Wichtig ist der neu aufgenommene Zweckartikel (Art. 1a IVG), welcher besagt, dass die Leistungen der IV zu einer eigenverantwortlichen und selbstbestimmten Lebensführung der versicherten Personen beitragen sollen. Anstelle der bisherigen unterschiedlichen Leistungen der IV für Pflege und Betreuung wurde eine einheitliche Hilflosenentschädigung eingeführt. Um die Wahlfreiheit zwischen dem Leben zu Hause und dem Leben in einer stationären Einrichtung zu erhöhen, wurde für zu Hause lebende Menschen mit Behinderungen die Hilflosenentschädigung verdoppelt. Ein Anspruch auf Hilflosenentschädigung aufgrund eines Bedarfs an lebenspraktischer Begleitung wurde für psychisch und leicht geistig behinderte Personen geschaffen (sofern sie Anrecht auf eine Viertelsrente haben). Der Ausbau der Hilflosenentschädigung hat zur Folge, dass ein Jahr nach Inkrafttreten der 4. IV-Revision die Beiträge an Organisationen, welche «Freizeittransporte für Behinderte» durchführen, entfallen.

Die 5. IV-Revision bezweckt, durch eine Reduktion der Zahl der Neurenten um 20 Prozent (bezogen auf das Jahr 2003) die Ausgaben der IV zu senken, negative Anreize im Zusammenhang mit der Eingliederung zu beseitigen und mittels Sparmassnahmen einen substantiellen Beitrag zur finanziellen Gesundung des Systems zu leisten, um damit die jährlichen Defizite der IV zu verringern. Um diese Ziele zu erreichen sieht der Bundesrat verschiedene Massnahmen vor. Neben Sparmassnahmen wird beispielsweise zur Dämpfung der IV-Neuberentungen ein System zur Früherfassung und Frühintervention eingeführt und die Beurteilung der Arbeits(un)fähigkeit nur noch durch regionale ärztliche Dienste beurteilt.⁵

Pilotversuch «Assistenzbudget»

Die Forderung der Behindertenorganisationen nach Erhöhung der Autonomie und des selbstbestimmten Lebens floss in die parlamentarische Debatte der 4. IV-Revision ein. Dabei wurde unter anderem vorgebracht, dass mehr Menschen stationäre Einrichtungen verlassen würden, wenn sie für ihr Leben zu Hause über grössere finanzielle Mittel in Form einer Assistenzentschädigung verfügten. Es wurde kritisiert, dass die IV für Personen, die zu Hause wohnten, in einigen Fällen weniger bezahlen müsste, als für Personen, die in einer stationären Einrichtung lebten. Ein Modell, welches selbstbestimmtes Leben zu Hause ermögliche, hätte demgegenüber längerfristig Einsparungen zur Folge, indem z.B. weniger Plätze in stationären Einrichtungen benötigt würden. Schliesslich setzte sich ein Antrag durch, welcher den Bundesrat dazu verpflichtet, unverzüglich nach Inkrafttreten der 5. IV-Revision einen oder mehrere Pilotversuche zu veranlassen «in denen Erfahrungen mit Massnahmen gesammelt werden, die eine eigenverantwortliche und selbstbestimmte Lebensführung von Versicherten mit einem Bedarf an Pflege und Betreuung stärken ...» (vgl. Bst. B der Übergangsbestimmungen zur 4. IV-Revision).

Zwischenzeitlich wurde die Fachstelle Assistenz Schweiz (abgekürzt FassiS) mit dem Projekt beauftragt. Ein Pilotversuch wird vom 1. Januar 2006 bis 31. Dezember 2008 in den Kantonen St.Gallen, Wallis und Basel-Stadt durchgeführt.

⁴ Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (5. Revision); BBI 2005, 4459 ff., insbesondere 4471.

⁵ Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (5. Revision); a.a.O 4471.

3.2. Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen

Das BehiG trägt dazu bei, den Verfassungsauftrag von Art. 8 Abs. 4 BV zu erfüllen. Das BehiG hat zum Zweck Benachteiligungen, denen Menschen mit Behinderungen ausgesetzt sind, zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. Das BehiG soll rund 700'000 Menschen mit Behinderungen in der Schweiz unter anderem einen erleichterten Zugang zu öffentlichen Verkehrsmitteln und zu öffentlichen Bauten ermöglichen. Es bestimmt Rahmenbedingungen, die es erleichtern, am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen und insbesondere selbstständig soziale Kontakte zu pflegen, sich aus- und fortzubilden und eine Erwerbstätigkeit auszuüben. In Art. 2 BehiG werden wichtige Begriffe wie «Menschen mit Behinderungen» («Behinderte, Behindert») und «Benachteiligung» definiert. Demnach gilt als Behinderte oder 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». «Eine Benachteiligung liegt 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 Behindeter und nicht Behindeter notwendig ist».

Den Bedürfnissen der Menschen mit Behinderungen tragen ferner weitere Gesetzesrevisionen im Bereich Fernmeldewesen, Bundesstatistik und Strassenverkehrsrecht Rechnung, die ebenfalls am 1. Januar 2004 in Kraft getreten sind.

3.3. Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen

Mit der NFA wurden die Verfassungsgrundlagen für ein umfassendes finanz- und staatspolitisches Reformpaket geschaffen. Dieses umfasst verschiedene Verfassungsartikel und mehrere Übergangsbestimmungen. Die daraus resultierenden Änderungen werden schrittweise angegangen. Zuerst wurden die Verfassungsgrundlagen und das neue Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (SR 613.2; abgekürzt FiLaG), das am 1. April 2005 in Kraft getreten ist, geschaffen. Zur Umsetzung der Verfassungsänderungen sind in einem weiteren Schritt eine Reihe von Spezialgesetzen zu ändern. Geregelt werden muss auch die Bereitstellung von finanziellen Mitteln.

Zeitlicher Ablauf bis zum Start der NFA						
	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1. NFA-Botschaft: Verfassung		Verabschiedung durch die eidg. Räte: 3. Okt.	Volksabstimmung: 28. Nov.			
2. NFA-Botschaft: Gesetze				Verabschiedung durch die eidg. Räte: Herbst	1. Hälfte: *Evtl. Volksabstimmung	
3. NFA-Botschaft: Dotierung Ausgleichsgefäße					2. Hälfte: Verabschiedung durch die eidg. Räte	*Evtl. Volksabstimmung

* der Parlamentsbeschluss unterliegt dem fakultativen Referendum

Inkraftsetzung der NFA:
Jahr 2008

Quelle: Eidgenössisches Finanzdepartement EFD; Konferenz der Kantonsregierungen KdK; www.nfa.ch, Stand: 04.11.2005

Am 7. September 2005 wurden vom Bundesrat die zweite Botschaft zur NFA, die Botschaft zur Ausführungsgesetzgebung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen⁶ erlassen. Dabei geht es um die Teilrevision von 33 Bundesgesetzen. Während in einzelnen Bereichen die Änderungen nur gering sind, fallen sie auf dem Gebiet der kollektiven Leistungen der IV (Bau-, Einrichtungs- und Betriebsbeiträge an Wohnheime und andere kollektiv betreute Wohnformen, Werk- und Tagesstätten) umfassend aus. In diesem Bereich wird ein neues Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (abgekürzt IFEG) geschaffen⁷. Weiter werden die Aufgaben auch im Bezug auf die Ergänzungsleistungen neu aufgeteilt. Die Kantone haben ab Inkrafttreten des NFA die Kosten zu übernehmen, welche betroffenen Personen durch den Heimaufenthalt entstehen. Ebenfalls haben sie die Krankheits- und Behinderungskosten zu tragen.

Gestützt auf Art. 197 Ziff. 4 BV sind die Kantone verpflichtet, die bisherigen Leistungen der IV an Anstalten, Werkstätten und Wohnheimen solange zu übernehmen, bis sie über genehmigte Behindertenkonzepte verfügen, jedoch wenigstens während drei Jahren. Die NFA soll am 1. Januar 2008 in Kraft treten.

3.3.1. Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen

Den Befürchtungen und Einwänden der Behindertenorganisationen im Rahmen der NFA-Debatte soll mit dem IFEG Rechnung getragen werden. Es soll garantieren, dass durch die neue kantonale Zuständigkeit kein Leistungsabbau stattfindet.

Das IFEG hält im Grundsatz fest, dass jeder Kanton den Menschen mit Behinderungen (invaliden Personen), die Wohnsitz in seinem Gebiet haben, ein Angebot an Einrichtungen zur Verfügung stellt, das ihren Bedürfnissen in angemessener Weise entspricht. Zur Umsetzung dieses Grundsatzes anerkennt der Kanton entsprechende Einrichtungen (Wohnheime und andere kollektive Wohnformen, Werk- und Tagesstätten). Die Anerkennungsbedingungen für Einrichtungen sind in einer umfangreichen Liste aufgeführt. Für die Anerkennung der Einrichtungen ist der Kanton zuständig, in dessen Hoheitsgebiet die Einrichtung steht. Das Einhalten dieser Bedingungen wird durch die Kantone regelmässig kontrolliert. Die Kantone beteiligen sich soweit an den Kosten des Aufenthalts in einer anerkannten Einrichtung, dass die betroffenen Personen (invaliden Personen) wegen diesem Aufenthalt keine Sozialhilfe benötigen. Die Übergangsbestimmung des IFEG verpflichtet die Kantone zur Erarbeitung eines Behindertenkonzepts (vgl. Ziff. 4.2.2.). Die kantonalen Behindertenkonzepte mit zahlreichen zwingenden Elementen stellen ein Kernstück des IFEG dar. Sie sind vom Bundesrat zu genehmigen. Dieser lässt sich von einer Fachkommission beraten, die sich aus Personen des Bundes, der Kantone, aus Institutionen und Menschen mit Behinderungen zusammensetzt.

Das IFEG ist ein Rahmengesetz. Ausführungsverordnungen auf Bundesebene wird es daher nicht geben.

3.3.2. Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung

Gemäss dem Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (SR 831.30; abgekürzt ELG) soll die Berechnung der Ergänzungsleistungen für Bewohnerinnen und Bewohner von Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen nach den gleichen Grundsätzen erfolgen wie für Personen zu Hause. Nach Inkrafttreten der NFA wird bei der jährlichen Ergänzungsleistung auf die Festsetzung einer beträchtlichen Obergrenze verzichtet. Die Mitfinanzierung des Bundes beschränkt sich auf die Deckung des allgemeinen Existenzbedarfs der betroffenen Personen in den Einrichtungen. Wird dieser Bedarf überschritten, gehen die jährlichen Ergänzungsleistungen vollumfänglich zu Lasten der Kantone.

⁶ BBI 2005, 6029 ff.

⁷ Entwurf in: BBI 2005, 6345 ff.

Das heisst, dass diese zusätzlichen Kosten, welche durch die Unterbringung von Menschen mit Behinderungen in einer Einrichtung entstehen, durch die Kantone übernommen werden müssen. Die Kantone bestimmen die Höhe der anrechenbaren Taxen der Nutzerinnen und Nutzer und beeinflussen so auch den Teil der Ergänzungsleistungen, den sie übernehmen müssen.

3.3.3. Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich

Die Umsetzung der NFA fordert eine verstärkte Zusammenarbeit unter den Kantonen. Das eidgenössische Parlament hat die Bedeutung der Zusammenarbeit dadurch unterstrichen, dass es in Art. 24 Abs. 3 des FiLaG vom 3. Oktober 2003 eine Bestimmung aufgenommen hat, wonach der Bundesrat bei der Inkraftsetzung der NFA den Stand der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zu berücksichtigen hat. Diese Bestimmung wurde vom Bundesrat stets dahingehend interpretiert, dass zum Zeitpunkt der Inkraftsetzung der NFA zumindest die Interkantonale Rahmenvereinbarung (abgekürzt IRV) von einer Mehrheit der Kantone ratifiziert sein muss. Ein weiteres Kriterium wird auch der Stand der Ratifikation der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (abgekürzt IVSE) bilden.

Die IRV regelt die Grundsätze und Verfahren eines angemessenen Lastenausgleichs. Die Einzelheiten der Zusammenarbeit, wie die konkrete Höhe von Ausgleichszahlungen und die im Gegenzug gewährten Mitwirkungsrechte, werden in den aufgabenspezifischen Verträgen festgehalten. Die IRV regelt die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich in den Aufgabenbereichen, die in Art. 48a BV abschliessend aufgelistet sind. Der Bereich der kollektiven IV-Leistungen ist Gegenstand der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich.

3.4. Interkantonale Vereinbarungen

Am 2. Februar 1984 wurde die Interkantonale Vereinbarung über Vergütungen an Betriebsdefizite und die Zusammenarbeit zu Gunsten von Kinder- und Jugendheimen sowie von Behinderteneinrichtungen kurz Heimvereinbarung (sGS 387.11; abgekürzt IHV) erlassen. Die IHV umfasst einen Teil A, Kinder- und Jugendheime, und einen Teil B, Einrichtungen für Erwachsene mit Behinderungen. Im Jahr 2004 umfasste die IHV 1'131 Einrichtungen, davon 619 Kinder- und Jugendheime der Kategorie A und 512 Erwachsenenheime und -einrichtungen der Kategorie B. Der Kanton St.Gallen ist der Heimvereinbarung mit Wirkung ab 1. Januar 1987 beigetreten.

Die IVSE löst die IHV ab (vgl. Botschaft und Entwürfe der Regierung vom 16. August 2005; ABI 2005, 1659 ff.). Sie bringt ein transparenteres und einfacheres Verfahren mit sich. Mit der Möglichkeit der Einführung von Pauschalen wird ein Preis-/Leistungsvergleich zwischen den sozialen Einrichtungen ermöglicht und die Budgetierung erleichtert. Ein neuer Schwerpunkt wird die Qualitätserfassung und -verbesserung sein. Die Kantone setzen nur jene Institutionen auf die Liste der anerkannten Einrichtungen gemäss IVSE, welche die Qualitätskriterien erfüllen. Die Vereinbarung erhält zudem mit der Abstimmung der Angebote ein neues wichtiges Element zur Zusammenarbeit zwischen den Kantonen, welche die Planung verbessert.

Die IVSE weist neu vier verschiedene Geltungsbereiche auf (Art. 2 IVSE):

- A) Stationäre Kinder- und Jugendeinrichtungen
- B) Einrichtungen für erwachsene Personen mit Behinderungen gemäss Art. 73 IVG.
Bereiche von Einrichtungen, soweit sie Leistungen zur beruflichen Eingliederung im Sinne der Art. 16 und 17 IVG erbringen, fallen nicht unter diese Vereinbarung.
- C) Stationäre Therapie- und Rehabilitationsangebote im Suchtbereich
- D) Sonderschulen

Der Kanton St.Gallen ist der IVSE mit Regierungsbeschluss vom 16. August 2005 für die Bereiche A und B beigetreten. Der Kantonsrat hat den Beitrittsbeschluss in der Novembersession 2005 genehmigt. Die IVSE regelt die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen. Sie legt die Berechnungsgrundsätze der Leistungsabgeltung und der Kostenübernahmegarantie fest. Der Kanton erhält die Aufgabe, eine Liste zu führen, welche die Einrichtungen aufführt, welche an-

erkannt sind. Die Einrichtungen müssen zwingend eine Kostenrechnung führen. Die IVSE tritt am 1. Januar 2006 in Kraft. Während einer Übergangsfrist von einem Jahr sind für den Kanton St.Gallen beide Vereinbarungen in Vollzug.

Nach der NFA wird die IVSE ein wichtiger Pfeiler für die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen sein. Sie wird einen teilweisen Ersatz für die beim BSV wegfallende Koordination darstellen müssen.

4. Anforderungen an die künftige kantonale Politik für Menschen mit Behinderungen

NFA, BehiG sowie die 4. und 5. IV-Revision werden die behindertenpolitischen Rahmenbedingungen in den nächsten Jahren stark beeinflussen. Das BehiG sowie die IV-Revisionen spiegeln bereits den gesellschaftlichen Wandel der letzten Jahrzehnte, der geprägt war von einem veränderten Selbstbewusstsein der Menschen mit Behinderungen und ihrer Organisationen. Mit dem BehiG verbinden die Menschen mit Behinderungen und die Behindertenorganisationen grosse Erwartungen.

Der Erfolg der Umsetzung der gesetzlichen Verbesserungen für die Selbstbestimmung und Eigenverantwortung von Menschen mit Behinderungen hängt jedoch von vielen Einflussfaktoren ab. Das im letzten Jahrhundert entstandene System der Sozialen Sicherheit beruht mehrheitlich auf dem Versicherungsprinzip. Obwohl die positiven Seiten des Versicherungsgrundgesetzes überwiegen, sind mit Blick auf das Gesamtsystem Schwachstellen unübersehbar. So bestimmt beispielsweise im Behindertenbereich die Ursache einer Beeinträchtigung (Geburtsgebrechen, Krankheit, Unfall usw.) massgeblich mit, welcher Sozialversicherungszweig leistungspflichtig ist und welche finanziellen Mittel zur Verfügung stehen. Die mangelnde Abstimmung und Koordination der einzelnen Sicherungssysteme führt teilweise zu ungewollten Mechanismen und fehlenden positiven Anreizen.

Ansätze zur Verbesserung sind beispielsweise die Interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ). Die IIZ verfolgt eine gemeinsame Strategie zur verbesserten, zielgerichteten Zusammenarbeit verschiedener Organisationen aus den Bereichen Arbeitslosen- und Invalidenversicherung, Sozialhilfe, öffentliche Berufsberatung und andere Institutionen. Diese Ansätze benötigen jedoch Zeit und eine gesetzliche Verankerung, um die gewünschte Wirkung zu entfalten.

Auch die Form und Ausgestaltung der kollektiven IV-Leistungen (Beiträge an Bau und Betrieb von Wohnheimen, Werk- und Tagesstätten) enthält kaum Anreize, nur die wirklich notwendigen Hilfeleistungen zu erbringen. So ist es in der Regel immer noch einfacher, einen wesentlich teureren Aufenthalt in einem Wohnheim über IV- und EL-Renten zu finanzieren, als einen Aufenthalt in einer Tagesstätte oder einer eigenen Wohnung mit entsprechenden Assistenzleistungen (vgl. Ziff. 1.3.4 und 1.6.1). Bis heute entscheiden häufig die einfachere Finanzierungsmöglichkeit und nicht die Möglichkeiten und Bedürfnisse der Menschen mit Behinderungen das Hilfeangebot. Hoffnungen werden in den Pilotversuch «Assistenzbudget» gesetzt (vgl. Ziff. 3.1.1.).

4.1. Umsetzung der NFA

Ab 1. Januar 2008 ist der Kanton allein für die bisher vom Bund finanzierten kollektiven Leistungen (Bau-, Einrichtungs- und Betriebsbeiträge an Wohnheime und andere kollektive Wohnformen, Werk- und Tagesstätten) verantwortlich. Die zur Umsetzung der NFA notwendigen Gesetzesanpassungen sollen – wie beim Bund und in verschiedenen Kantonen – in einem Mantelerlass vorgelegt, d.h. in einer Gesamtvorlage zusammengefasst und als Gesamterlass beschlossen werden. So auch die zur Übernahme der kollektiven IV-Leistungen erforderlichen Gesetzesänderungen (vgl. nachfolgend Ziff. 4.2.).

4.2. Handlungs- und Anpassungsbedarf

Mit der Bewilligungs- und Aufsichtspflicht sowie dem InvHG und der IVSE bestehen wertvolle Grundlagen für die Umsetzung der NFA. Im Hinblick auf die neue Führungs- und die gewünschte Steuerungsrolle des Kantons müssen in den nächsten Jahren verschiedene Anpassungen vorgenommen werden.

Die Komplexität des Behindertenbereichs und das damit zusammenhängende Finanzvolumen zwingen längerfristig zu einer umfassenden Betrachtung der Gestaltung des stationären und ambulanten Behindertenbereichs. Ziel muss es sein, verschiedene Wirkungszusammenhänge zu erkennen und positive, auf nachhaltige Wirkung ausgerichtete Anreize zu schaffen. Dieser Prozess muss in Etappen und in Zusammenarbeit mit den Akteuren im Behindertenbereich gestaltet werden. Die Regierung schlägt folgende Schritte vor.

4.2.1. Sicherstellung der Betreuungsqualität

Als erster Schritt ist der GRB Beh/E um sechs Jahre zu verlängern. Damit besteht weiterhin eine rechtliche Grundlage für die Bewilligung und Aufsicht über die privaten Behinderteneinrichtungen. Das Wohl der Bewohnenden kann damit gewährleistet bzw. bei einer Verletzung kann umgehend reagiert werden. Weitere Massnahmen sind heute noch nicht sinnvoll, da erst die nationalen Entwicklungen abgewartet werden und die zur Umsetzung der NFA notwendigen Gesetzesanpassungen im Kanton zusammengefasst beschlossen werden sollten (vgl. nachfolgend Ziff. 4.2.2.).

4.2.2. Vorbereitungen bezüglich NFA

Wie der Bund müssen auch die Kantone im Hinblick auf die Einführung der NFA verschiedene Gesetze anpassen, Verfahrensabläufe umgestalten, Budgetanpassungen vornehmen und Übergangsprobleme lösen. Zudem muss der innerkantonale Finanzausgleich angepasst werden. Grundsätzlich ist jeder Kanton für die Umsetzung der NFA in seinem Hoheitsgebiet selbst verantwortlich. In der kantonalen Gesetzgebung sind die Voraussetzungen zu schaffen, damit die neue Aufgabenteilung umgesetzt und die neuen Zusammenarbeitsformen zwischen Bund und Kantonen umgesetzt werden können. Die veränderten Finanzströme sind in der Finanzplanung und dem Budget auf den Zeitpunkt der Inkraftsetzung der NFA zu erfassen.

Auf dem Gebiet der kollektiven IV-Leistungen (Bau- und Betriebsbeiträge an Wohnheime, Werk- und Tagesstätten) stehen folgende Arbeiten im Zentrum:

Behindertenkonzept nach IFEG

Das Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (abgekürzt IFEG) verpflichtet die Kantone, ein bedarfsgerechtes Angebot an Institutionen und deren Finanzierung zu gewährleisten. Dazu müssen die Kantone ein Behindertenkonzept erarbeiten, wobei der Bund Minimalstandards für die Institutionen und die kantonalen Behindertenkonzepte vorgibt.

Das Konzept muss nach Art. 10 IFEG folgende Elemente enthalten:

- Bedarfsplanung in quantitativer und qualitativer Hinsicht;
- Verfahren zur Ermittlung des Bedarfs und dessen periodische Überprüfung;
- Art der Zusammenarbeit mit den Institutionen;
- Grundsätze der Finanzierung;
- Grundsätze der beruflichen Aus- und Weiterbildung des Fachpersonals;
- Schlichtungsverfahren bei Streitigkeiten zwischen invaliden Personen und Institutionen;
- Art der Zusammenarbeit mit anderen Kantonen, insbesondere in der Bedarfsplanung und der Finanzierung;
- Planung für die Umsetzung des Konzepts.

Die Konferenz der Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren der Ostschweizer Kantone (SODK Ost) hat beschlossen, die seit 1998 bewährte Zusammenarbeit im Behindertenbereich fortzuführen und gemeinsam ein Rahmenkonzept zu erarbeiten. Zielsetzung des Rahmenkonzepts ist, für die Ostschweizer Kantone eine gemeinsame Grundlage zur Erfüllung der gesetzlichen Vorgaben des Bundes zu schaffen. Das Konzept definiert insbesondere die gemeinsame Ausrichtung, die Grundpfeiler zur Umsetzung des IFEG und die Grundsätze der Zusammenarbeit der Ostschweizer Kantone. Das Rahmenkonzept bildet die Grundlage für die kantonalen Behindertenkonzepte. In diesen sind nachfolgend die speziellen kantonalen Gegebenheiten und Präzisierungen vorzunehmen.

Das Rahmenkonzept basiert auf dem von der SODK Ost zur Kenntnis genommenem Schlussbericht der Arbeitsgruppe für Behindertenfragen vom Juni 1998 «Interkantonale Bedarfsplanung zur Gestaltung der Angebote für Menschen mit Behinderungen», auf den Erfahrungen der Ostschweizer Kantone in der Zusammenarbeit sowie auf den Vorgaben von Art. 10 IFEG. Nach der Entwicklung des Rahmenkonzepts der Ostschweizer Kantone hat der Kanton St.Gallen ein Behindertenkonzept zu erarbeiten. Darin sind die im Rahmenkonzept behandelten Punkte auf die kantonalen Gegebenheiten anzupassen.

Weitere gesetzliche Anpassungen

Vor Inkrafttreten der NFA sind insbesondere das kantonale Ergänzungsleistungsgesetz (sGS 351.5) sowie das InvHG (vgl. Ziff. 1.4.3.) anzupassen:

Mit der Inkraftsetzung der NFA übernehmen gemäss Art. 197 Ziff. 4 BV die Kantone die bisherigen kollektiven IV-Leistungen an Wohnheime, Werk- und Tagesstätten, bis sie über genehmigte Behindertenkonzepte verfügen. Das InvHG ist eine gute Grundlage, um die Übernahme der bisherigen Bau-, Einrichtungs- und Betriebsbeiträge des Bundes zu ermöglichen bzw. gesetzlich zu verankern. Das InvHG ist insbesondere so anzupassen, dass neben den Bau- auch Betriebsbeiträge geleistet werden können. Dies soll koordiniert mit allen zur Umsetzung der NFA notwendigen Gesetzesanpassungen in einem Mantelerlass beschlossen werden (vgl. Planungsbericht NFA, Ziff. 3.3.5).

Der Kanton hat ab Inkraftsetzung der NFA die Ergänzungsleistungen zur Deckung der zusätzlichen Heimkosten sowie der Krankheits- und Behinderungskosten vollständig zu übernehmen (vgl. Ziff. 3.3.2.). Die Kantone werden bei Heimbewohnenden alleinig leistungspflichtig, wenn der allgemeine Existenzbedarf – dieser wird zu 5/8 vom Bund und zu 3/8 von den Kantonen getragen – auf Grund der Heimkosten überschritten wird. Für den Kanton besteht in erster Linie Regelungsbedarf im Vollzugsbereich sowie bei der Festsetzung der anrechenbaren Kosten (Taxen) und des Betrags für persönliche Auslagen für Heimbewohnende. Das Vermögen und dessen Verzehr kann, wie bisher schon bei Heimbewohnenden mit AHV-Rente, neu auch für Heimbewohnende mit IV-Rente stärker oder schwächer berücksichtigt werden. Gemäss Art. 6 Abs. 1 IFEG ist die Finanzierung eines Aufenthalts in einer anerkannten Einrichtung so zu regeln, dass keine invalide Person deswegen Sozialhilfe benötigt. Die Anpassungen des kantonalen Ergänzungsleistungsgesetzes (sGS 351.5) sollen ebenfalls Gegenstand des geplanten Mantelerlasses sein.

4.3. Ausblick

Wie bereits in der Botschaft zum Grossratsbeschluss über Behinderteneinrichtungen vom 27. Februar 2001 ausgeführt, sollte längerfristig aufgrund der Aufgabenkomplexität die Schaffung eines kantonalen Gesetzes für den Gesamtbereich «Behinderung» in Betracht gezogen werden. Dieses hat die Vorgaben betreffend der NFA und dem BehiG in geeigneter Weise zu berücksichtigen. Die Regierung begründete in den seit 2003 regelmässig stattfindenden Gesprächen mit einer Delegation der Interessengemeinschaft «Organisationen für Menschen mit Behinderungen» (abgekürzt IGOB SG) die Bereitschaft, die kantonale Politik für Menschen mit Behinderungen ihren berechtigten Interessen und Bedürfnissen entsprechend auszugestalten. Die Regierung wird sich dafür einsetzen, dass der Kanton St.Gallen den Mitbürgerinnen und

Mitbürgern mit Behinderungen ein verlässlicher Partner ist. Sie hat in Aussicht gestellt, dass nach Inkrafttreten des IFEG, die Schaffung eines kantonalen Gesetzes für den Gesamtbereich «Behinderung» anzugehen sei.

Bei der Überprüfung und Neuausrichtung der kantonalen Politik für Menschen mit Behinderungen ist zu beachten, dass Gleichstellung und Integration von Menschen mit Behinderungen eine Querschnittsaufgabe ist, welche alle Departemente des Kantons und alle Träger der Behindertenhilfe betrifft und von einem Netz innerhalb und ausserhalb der Verwaltung getragen und gefördert werden muss. Eine gelingende Politik für Menschen mit Behinderungen bedarf einer Gesamtsicht, welche die individuellen Bedürfnisse der Betroffenen in angemessener Weise berücksichtigt und die Leistungen der verschiedenen Träger der Behindertenhilfe des Kantons St.Gallen, der Fachhilfe und Fachpersonen der Selbsthilfe koordiniert und die Zusammenarbeit fördert. Diesen Zielen würde mit einem kantonalen Gesetz für den Gesamtbereich «Behinderung» angemessen Rechnung getragen.

5. Nachtrag

5.1. Verlängerungsdauer

Die Regierung beantragt, die Geltungsdauer des Grossratsbeschlusses über Behinderteneinrichtungen bis ins Jahr 2012 zu verlängern, damit bis dahin eine Gesetzesvorlage erarbeitet werden kann, welche den stationären und ambulanten Behindertebereich regelt. Wie in dieser Botschaft dargelegt, ist eine Fragmentierung in einzelne Bereiche durch die Schaffung unterschiedlicher Gesetze, wie z.B. Bewilligung und Aufsicht von stationären Behinderteneinrichtungen, zu vermeiden. Die Komplexität des Behindertebereichs und des damit zusammenhängenden Finanzvolumens fordern eine umfassende integrative Lösung. Diese soll die Bundesbestimmungen sowie die verschiedenen Zusammenhänge und Formen der Unterstützung und Förderung von Menschen mit Behinderungen berücksichtigen und positive, auf nachhaltige Wirkung ausgerichtete Anreize schaffen. Die Verlängerung bis ins Jahr 2012 ist primär darin begründet, dass im Zusammenhang mit der NFA die Kantone gestützt auf Art. 197 Ziff. 4 BV verpflichtet sind, die bisherigen Leistungen der IV an Wohnheime und andere kollektive Wohnformen, Werk- und Tagesstätten solange zu übernehmen, bis sie über genehmigte Behindertenkonzepte verfügen, jedoch wenigstens während drei Jahren. Demzufolge ist der Vollzug einer kantonalen Vorlage frühestens ab dem Jahr 2011 möglich.

5.2. Kostenfolgen

Die Verlängerung des Grossratsbeschlusses über Behinderteneinrichtungen führt zu keinen Mehraufwendungen von Staat und Gemeinden.

6. Vernehmlassung

Mit Ermächtigung der Regierung lud das Departement des Innern die Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP), den Fachausschuss für Vormundschaftswesen des Verbandes St.Gallischer Gemeinderatsschreiber, Grundbuchverwalter und Vormundschaftssekretäre, den Verein INSOS St.Gallen (VISG), CURAVIVA Verband Heime und Institutionen Schweiz, Procap St.Gallen-Appenzell und Pro Infirmis St.Gallen-Appenzell ein, zum Bericht und Entwurf für einen Nachtrag zum Grossratsbeschluss über Behinderteneinrichtungen Stellung zu nehmen. Insgesamt sind vier Stellungnahmen eingegangen. Alle vernehmlassenden Stellen befürworten den vorliegenden Entwurf eines Nachtrags zum Grossratsbeschluss über Behinderteneinrichtungen. Die Stellungnahmen zielen des Weiteren auf einzelne Ergänzungen und Präzisierungen in der Botschaft, auf die nachfolgend eingegangen wird.

Zusätzlich zu den in der Botschaft bezeichneten Angebotslücken im stationären Bereich (vgl. Ziff. 1.3.) werden fehlende Betreuungsstrukturen für Menschen mit Mehrfachbehinderungen und hoher Pflegebedürftigkeit benannt. Zu dieser Ergänzung ist anzumerken, dass diese Problematik von den Einrichtungen erkannt und vom Kanton in die Bedarfsplanungen aufgenommen wurde. Bereits im kommenden Jahr werden Mehrplätze mit spezialisierter Infrastruktur, Pflege und Betreuung realisiert.

In einer Stellungnahme wird angeregt, dem Kantonsrat für die Ausrichtung von Betriebsbeiträgen, die der Kanton ab Inkrafttreten der NFA vom Bund zu übernehmen hat, eine Gesetzesanpassung vorzuschlagen. Die einzelnen, zur Umsetzung der NFA notwendigen Gesetzesanpassungen dienen einem gemeinsamen Zweck – nämlich der integralen Umsetzung der NFA auf kantonaler Ebene – und stehen damit in einem engen sachlichen Zusammenhang. Die Regierung schlägt deshalb vor, diese Anpassungen – wie beim Bund und in verschiedenen anderen Kantonen – in einem Mantelerlass vorzulegen, d.h. in einer Gesamtvorlage zusammenzufassen und als Gesamterlass zu beschliessen (vgl. Planungsbericht NFA, Ziff. 3.3.5). Die Anpassung der gesetzlichen Grundlagen (hier speziell des InvHG) zur Ausrichtung von Betriebsbeiträgen und zur Übernahme des bisherigen Bundesdrittels für Bau, Ausbau, Erneuerung und Ausstattung von Wohnheimen, Tages- und Werkstätten soll Gegenstand dieses Gesamterlasses sein.

Mit der Übernahme dieser kollektiven IV-Leistungen wird der Kanton die Hauptverantwortung für die qualitative und quantitative Gewährleistung des Angebots tragen. In einzelnen Stellungnahmen wurde diesbezüglich die Befürchtung geäussert, dass ein Platzausbau amatorium im Wohn- und Arbeitsbereich während der dreijährigen Übergangsfrist notwendige Entwicklungen verunmögliche. Insbesondere werde die 5. IV-Revision den Druck auf den so genannten zweiten Arbeitsmarkt erhöhen und einen Platzausbau in Werkstätten notwendig machen. Die Regierung schlägt vor, die Gesetzesanpassungen in diesem Bereich im genannten Mantelerlass vorzunehmen. Gemäss Art. Art. 197 Ziff. 4 BV müssen die bisherigen Bundesleistungen während mindestens drei Jahren durch den Kanton übernommen werden. Diese beinhalteten bisher eine quantitative und qualitative Weiterentwicklung des Angebots (vgl. Ziff. 1.5.1.). Der Kanton wird mit der Übernahme der Bundesleistungen diese Weiterentwicklung ebenfalls zu gewährleisten haben.

Eine Gemeinde äussert die Befürchtung, dass aufgrund der Formulierung von Art. 2 des GRB Beh/E einige gemischte Einrichtungen zu Unrecht als Betagtenheime qualifiziert und in der Folge bauliche Investitionen in die Zuständigkeit der Gemeinden fallen würden. Diese Bestimmung in Art. 2 dient jedoch einzig dazu zu verhindern, dass sich Betreibende von Einrichtungen der Bewilligungspflicht entziehen, indem sie verschiedene Personengruppen (Kinder, Betagte, Behinderte) aufnehmen (vgl. dazu bereits die Botschaft der Regierung vom 27. Februar 2001). Art. 2 des GRB Beh/E wurde insbesondere mit Blick auf Kleinsteinrichtungen geschaffen. Sobald jedoch nicht nur einige wenige Erwachsene mit Behinderungen in einer Einrichtung für Betagte oder für Kinder und Jugendliche Aufnahme finden, wird die Betreuung dieser Personen der Bewilligungs- und Aufsichtspflicht gemäss GRB Beh/E unterstellt. Diese Regelung entspricht der geltenden Praxis.

Die Überlegungen der Regierung zu den Anforderungen an eine künftige Politik für Menschen mit Behinderungen werden in den Stellungnahmen begrüsst. Insbesondere eine ganzheitliche Perspektive einer bedürfnis- und bedarfsgerechten Palette von stationären, teilstationären und ambulanten Angeboten wird langfristig als notwendig erachtet. In einzelnen Stellungnahmen wird vertieft auf die Gestaltung der Schnittstelle und Durchlässigkeit zwischen stationären und ambulanten Angeboten hingewiesen und Gestaltungsmöglichkeiten skizziert. Da eine endgültige gesetzliche Regelung zum jetzigen Zeitpunkt verfrüht ist und diese Themen insbesondere im kantonalen Behindertenkonzept, das einer Genehmigung durch den Bundesrat bedarf, bearbeitet werden müssen, verzichtet die Regierung gegenwärtig auf eine diesbezügliche Vertiefung.

Eine weiterführende Zusammenarbeit des Kantons mit den Verbänden und Organisationen wird in einer Stellungnahme angeregt. Die Regierung sichert erneut zu, die st.gallischen Behindertenorganisationen weiterhin gezielt in die Umsetzungsprozesse einzubeziehen.

7. Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, auf den Entwurf eines Nachtrags zum Grossratsbeschluss über Behinderteneinrichtungen einzutreten.

Im Namen der Regierung,
Der Präsident:
Willi Haag

Der Staatssekretär:
Martin Gehrer

Kantonsrat St.Gallen

23.06.01

Nachtrag zum Grossratsbeschluss über Behinderteneinrichtungen

Entwurf der Regierung vom 30. Mai 2006

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 30. Mai 2006⁸ Kenntnis genommen und
erlässt

als Beschluss:

I.

Der Grossratsbeschluss über Behinderteneinrichtungen vom 10. Januar 2002⁹ wird wie folgt geändert:

Vollzug

Art. 6. Dieser Beschluss wird ab 1. Januar 2002 bis **31. Dezember 2012** angewendet.

II.

Dieser Erlass wird ab 1. Januar 2007 angewendet.

III.

Dieser Erlass untersteht dem fakultativen Gesetzesreferendum¹⁰.

⁸ ABI 2006, ••.

⁹ sGS 387.4.

¹⁰ Art. 5 RIG, sGS 125.1.