



Protokoll

Sitzung	vorberatende Kommission Gesetz über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung (22.12.01) und Tarifgestaltung bei den Behindertenfahrdiensten (40.12.01)	Daniela Sieber Leiterin Stab Departement des Innern Amt für Soziales Spisergasse 41 9001 St.Gallen T 058 229 21 61 daniela.sieber@sg.ch
Termin	Mittwoch, 28. März 2012, 8.30 Uhr	
Ort	Konferenzzimmer 801, Moosbruggstrasse 11, 9001 St.Gallen	

Vorsitz

Thomas Ammann, Rüthi, Präsident

Teilnehmende

Kommissionsmitglieder

- Bucher Laura, St.Margrethen;
- Chandiramani Christopher, Rapperswil-Jona;
- Freund Walter, Eichberg;
- Gschwend Meinrad, Altstätten;
- Hartmann Roland, Jona;
- Huser Marie-Theres, Wagen;
- Lorenz Marlies, Wittenbach;
- Schlegel Jeannette, Rorschacherberg;
- Schlegel Paul, Grabs;
- Storchenegger Martha, Jonschwil;
- Trunz Karpeter, Oberuzwil;
- Wehrli August, Buchs;
- Wild-Huber Vreni, Wald-Schönengrund;
- Willi Bruno, Oberschan.

Mitarbeitende der Staatsverwaltung und Sachverständige

- Hilber Kathrin, lic.phil., Regierungsrätin, Departement des Innern;
- Dörler Anita, Dr.oec., Generalsekretärin, Departement des Innern;
- Lübberstedt Andrea, lic.phil., Leiterin, Amt für Soziales;
- Tinner Andreas, Leiter Abteilung Behinderung, Amt für Soziales.

Protokoll

Sieber Daniela, M.A. HSG, Leiterin Stab, Amt für Soziales (Protokoll)

Unterlagen

- Gesetz über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung (22.12.01) und Tarifgestaltung bei den Behindertenfahrdiensten (40.12.01), Botschaft und Entwurf der Regierung vom 10. Januar 2012 (Beratungsunterlage)



Inhalt

1	Begrüssung und Hinweise zu den Kommissionsberatungen	3
2	Ergänzende Informationen zur Gesetzesvorlage	4
2.1	NFA: Eine bewegte Vorgeschichte	4
2.2	Grundzüge der Vorlage und Handlungsbedarf	4
2.3	Schutz und Gewährleistung	6
3	Beantwortung von Sachfragen zur Gesetzesvorlage	9
4	Beratung der Gesetzesvorlage	12
4.1	Eintretensvotum	12
4.2	Allgemeine Diskussion	13
4.3	Spezialdiskussion und Schlussabstimmung	17
5	Ergänzende Kurzinformationen zum Bericht «Tarifgestaltung bei den Behindertenfahrdiensten»	35
6	Beantwortung von Sachfragen zum Bericht	36
7	Beratung des Berichts	36
7.1	Eintretensvotum	36
7.2	Allgemeine Diskussion	37
7.3	Spezialdiskussion	37
8	Frage der Medien-Information	38



1 Begrüssung und Hinweise zu den Kommissionsberatungen

Ammann-Rüthi, Präsident der vorberatenden Kommission, begrüsst die Regierungsrätin Kathrin Hilber, die Mitarbeitenden des Departementes des Innern sowie die Mitglieder der vorberatenden Kommission zur Beratung des Gesetzes über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung (22.12.01) und des Berichts über die Tarifgestaltung bei den Behindertenfahrdienstes (40.12.01).

Im Sinn von Art. 52 und 53 des Geschäftsreglements des Kantonsrates (sGS 131.11; abgekürzt GschKR) nehmen an der Sitzung die Generalsekretärin des Departementes des Innern, Anita Dörler, die Leiterin des Amtes für Soziales, Andrea Lübberstedt und der Leiter der Abteilung Behinderung des Amtes für Soziales, Andreas Tinner teil. Daniela Sieber, Leiterin Stab des Amtes für Soziales führt das Protokoll gemäss Art. 51 GeschKR. Die Mitglieder der Kommission sind einverstanden mit der Tonaufzeichnung der Beratungen.

Gemäss Mitteilung von Fraktionspräsident Michael Götte vom 27. März 2012 nimmt Kantonsrat Chandiramani-Jona anstelle von Keller-Inhelder-Rapperswil-Jona Einsitz in die Kommission. Ammann-Rüthi stellt fest, dass die Kommission vollzählig und damit beschlussfähig ist im Sinn vom Art. 56 GeschKR.

Zur Kommissionsarbeit bringt Ammann-Rüthi organisatorische Hinweise an und verweist auf die allgemeinen Richtlinien. Nach Art. 67 GschKR ist das Kommissionsprotokoll bis nach Abschluss der Beratungen des Kantonsrates vertraulich.

Zum Geschäft hält Ammann-Rüthi einleitend fest, dass – nachdem der Kantonsratsbeschluss über die Einrichtungen für Menschen mit Behinderung (nachfolgend KRB) und das Gesetz über die Staatsbeiträge an die Invalidenhilfe (nachfolgend InvHG) abgelöst werden müssen – das vorliegende Gesetz über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung das Ergebnis einer gründlichen Überprüfung der St.Galler Politik für Menschen mit Behinderung und der diesbezüglich geltenden Grundlagen sei. An der Vorlage sehr zu begrüessen sei die Tatsache, dass der Mensch mit Behinderung im Zentrum stehe und es kein Gesetz über die Einrichtungen sei. Die differenzierte Wortwahl und die respektvolle Haltung in der Botschaft seien sehr erfreulich. Es müsse Ziel sein, entsprechende Angebote für Menschen zu fördern und zu finanzieren und dadurch die Chancengleichheit sowie die soziale Integration der Betroffenen sicherzustellen. Im Bericht über die Tarifgestaltung bei den Behindertenfahrdiensten werde sodann aufgezeigt, wie die Dienstleistungen flächendeckend über den Kanton funktionierten. Die Bedürfnisse der Betroffenen seien dadurch gut abgedeckt.



2 Ergänzende Informationen zur Gesetzesvorlage

2.1 NFA: Eine bewegte Vorgeschichte

Anita Dörler erläutert den Hintergrund und die bewegte Vorgeschichte der Vorlage. Am Anfang stehe die Gründung der SODK Ost im Jahr 1999, was zeige, dass sich das Departement des Innern schon lange mit den zugrunde liegenden Themen beschäftige. Es habe sich im Hinblick auf die NFA abgezeichnet, dass die Aufgaben und Verantwortung im stationären Bereich vom Bund zu den Kantonen übergehen würden. Die Arbeit habe in Etappen aufgeteilt werden müssen. Mit dem InvHG und dem KRB bestanden aber bereits Grundlagen zur Mitfinanzierung der Einrichtungen sowie der Bewilligung und Aufsicht. Diese Grundlagen hätten Gelegenheit und Zeit geboten, die Themen sorgfältig zu bearbeiten. Insbesondere die Ausgestaltung der Betriebsbeiträge war bisher Bundessache, und der Kanton musste sich mit diesen Themen zuerst vertieft befassen.

Mit der NFA wurde eine intensive Vernetzung in der Ostschweiz erforderlich. Für die Bedürfnisse der Betroffenen würden die Kantons Grenzen nicht gelten, was eine Zusammenarbeit der Ostschweizer Kantone zwingend gemacht habe. Dies sei geglückt, sogar unter Einbezug des Kantons Zürich. In Bezug auf die erarbeiteten Grundlagen habe insbesondere zur Beurteilung der Qualität und Finanzierung eine grosse Einigkeit unter den Kantonen erzielt werden können. In der ersten Phase sei es darum gegangen, gestützt auf die erlangten Daten, den NFA-Mantelerlass auszuarbeiten. Dabei habe insbesondere die Finanzierung der Betriebsbeiträge definiert werden müssen, wobei der Bund klar vorgegeben habe, dass die Kantone in einer Übergangsphase von wenigstens drei Jahren die bisherigen Bundesbeiträge zu gewährleisten hätten. Dabei habe für den Kanton kein Spielraum bestanden. Die drei Jahre hätten dem Kanton aber auch Zeit gegeben, an die notwendigen Daten der Einrichtungen näher heranzukommen. In Zusammenarbeit mit der SODK Ost und dem Kanton Zürich habe parallel dazu ein Musterkonzept zur Umsetzung des Bundesgesetzes über Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (nachfolgend IFEG) erarbeitet werden können, das im Jahr 2009 verabschiedet worden sei. Im Jahr 2010 sei das Konzept des Kantons St.Gallen vom Bundesrat genehmigt worden. Gestützt darauf habe das Konzept in die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen umgegossen werden können. Die Konzepterarbeitung sei eine wichtige Phase gewesen, um über die notwendigen Grundlagen zu verfügen.

2.2 Grundzüge der Vorlage und Handlungsbedarf

Andrea Lübberstedt erläutert, dass Behinderung nicht einfach gegeben sei, sondern aus einem Wechselspiel zwischen Mensch und Umwelt entstehe. Je nachdem, wie sich ein Mensch mit Behinderung seine Umwelt gestalten könne, desto mehr oder weniger komme die Behinderung letztlich zum Tragen. Dabei stelle sich die Frage, was der Staat dazu beitragen könne zur Gestaltung der Umwelt, damit die Behinderung nicht derart stark zum Tragen komme. Die Kaskade der staatlichen Hilfe zeige auf, dass die Eigenverantwortung und Selbstbestimmung und damit die Hilfe zu Selbsthilfe, d.h. die Befähigung selbstbestimmt leben zu können, das Fundament bilde. Die Menschen mit Behinderung seien dabei nicht passive Adressaten. Dazu sei auch die Zugänglichkeit zu öffentlichen Grundleistungen, z.B. zu Bauten, sehr entscheidend. In der Vorlage werde die Situation von Menschen mit Behinderung in ihrem Umfeld analysiert. Die Analyse habe gezeigt, dass

bereits die Zugänglichkeit öffentlicher Grundleistungen gut sei. Gerade in Bezug auf die Schnittstellen sei allerdings immer wieder die Frage zu stellen, was durch die Grundleistungen und was durch spezialisierte Angebote – als Spitze der Pyramide – gewährleistet werden müsse. Diese Pyramide könne aber nicht auf einer Staatsebene aufgebaut werden, sondern erfordere das Zusammenspiel von Bund, Kantonen sowie Gemeinden und insbesondere auch die private Initiative bei den spezialisierten Angeboten. Im Rahmen der Gesetzesvorlage seien die erforderlichen Rahmenbedingungen festzulegen, damit dieses Zusammenspiel funktioniere. Für den Entwurf der Grundlagen sei wie erwähnt die Ostschweizer Zusammenarbeit sehr prägend gewesen für die Vorlage. Der Botschaft seien Grundsätze zugrunde gelegt worden, die über die Grenzen des Kantons St. Gallen hinaus gelten würden. Ein zentraler Grundsatz sei dabei «ambulant vor stationär». Aufgrund der Bundesvorgaben hätten die Kantone eine Schutz- und Gewährleistungsaufgabe im stationären und teilstationären Bereich, die allein aber nicht umgesetzt werden könnte, wenn vorgelagert nicht ambulante Angebote zum Tragen kämen. Bei den ambulanten Angeboten bestünde gleichsam eine Entwicklungspflicht, da es im Interesse des Kantons liege, in diesem Bereich über Leistungsangebote zu verfügen.

Andrea Lübberstedt führt zum neuen Gesetz aus, dass daraus nicht nur die genannten Kernbereiche ersichtlich seien, sondern insbesondere auch die Koordination und Zusammenarbeit verankert seien. Die Ausrichtung der Vorlage spiegle sich dadurch auch im Gesetz, was u.a. der Wirkungsbericht verdeutliche. Nachdem die Erreichung der Ziele gemessen werde, bestünde auch die Möglichkeit, neue Ansätze zu erproben im Rahmen der vorgeschlagenen Pilotprojekte.

Zusammengefasst gehe es darum, die verschiedenen erwähnten Grundlagen abzulösen, die mit der Umsetzung der NFA bisher nur geringfügig angepasst worden seien. Gleichzeitig sei das Gesetz eine Modernisierung sowie eine interkantonale und gar internationale Angleichung der massgeblichen Grundlagen. Welche Gesetze relevant seien für den kantonalen Erlass, sei aus dem umfangreichen Anhang der Vorlage ersichtlich. Bezüglich der vorgeschlagenen Änderungen könne festgestellt werden, dass es in vielen Bereichen um eine Bestätigung bzw. um eine geringfügige Weiterentwicklung der geltenden Grundlagen gehe. Der legislative Handlungsbedarf betreffe im Bereich der Förderung der Kommunikation und Zusammenarbeit die Festlegung des entsprechenden Auftrags an den Kanton und die betroffenen Akteure. Die Regierung schlage dazu beweglichere Zusammenarbeitsformen als eine ständige Kommission vor, da diese den Anforderungen dieses breiten Feldes unter Umständen nicht gerecht werde. Die Wirkungsanalyse werde sodann ausdrücklich mit den Grundsätzen der Vorlage verknüpft. Schliesslich werde die Neuerung der Pilotprojekte festgehalten. Im Zusammenhang mit der Förderung spezialisierter ambulanter Leistungen werde an den Kann-Beiträgen festgehalten. Dies sei somit eine Bestätigung des Bisherigen, wobei die klare Absicht zur Weiterentwicklung bestehe. Im Rahmen der Gewährleistung spezialisierter stationärer Wohnangebote und Tagesstrukturen umfasse der Bereich der Bewilligung und Aufsicht wie auch der Bedarfsanalyse und Angebotsplanung eine Bestätigung des geltenden Rechts. Bei der Finanzierung der stationären Angebote würden neue Modelle eingeführt, die eine nach der Betreuungsbedürftigkeit der Leistungsnutzenden abgestufte Leistungsabgeltung vorsehen würden. Bei den Investitionsvorhaben sei ein grösserer Wechsel beabsichtigt, indem in Zukunft nicht mehr A-fonds-perdu-Beiträge ausgerichtet würden, sondern verzinsten Darlehen mit fester Laufzeit gewährt würden. Dieser Wechsel erscheine aus interkantonalen Gründen notwendig.



Schliesslich werde der Zugang zu Einrichtungen geregelt, da vorwiegend private Anbieter Betreuungsverhältnisse begründen. Das Schlichtungsverfahren werde von Bundesrecht wegen gefordert. Dazu solle eine Ombudsstelle errichtet werden.

Die Übersicht über den legislatischen Handlungsbedarf zeige, wie umfassend die Thematik sei und somit auch die Ostschweizer Zusammenarbeit zentral sei. Die Darstellung zeige eine Kaskade von Verfahren, die gewährleisten sollen, dass die Menge und Qualität des Angebots stimme. Zur Wahrnehmung der Schutzpflicht bei der Bewilligung und Aufsicht hätten die Ostschweizer Kantone zusammen mit dem Kanton Zürich vierzehn Qualitätsstandards geschaffen. Bei nachgewiesenem Bedarf würden Einrichtungen mit gemeinnützigem Zweck und wirtschaftlicher Betriebsführung Kantonsmittel beanspruchen können. Wenn die Einrichtungen anerkannt würden, könne mit dem Kanton darüber eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen werden, zu welchem Preis welche Menge angeboten werde.

Die interkantonale Abstimmung sei aufgrund der erwähnten Nutzungsverflechtung notwendig. Mehrere hundert Kantonsbewohnende nutzten das Angebot ausserkantonalen Einrichtungen, aber auch zahlreiche ausserkantonale Leistungsnutzende würden in St.Galler Einrichtungen betreut. Unabhängig vom Standort müsse der Kanton für die Betreuung von St.Gallerinnen und St.Gallern, gestützt auf die interkantonale Vereinbarung (nachfolgend IVSE), bezahlen. Daher bestehe ein Interesse daran, dass Qualität und Preis der Angebote vergleichbar seien. Im Zusammenhang mit der Finanzierung sei es bereits zu Neuerungen gekommen: Seit dem Jahr 2011 würden nicht mehr die Defizite der Einrichtungen gedeckt, sondern Pauschalen ausgerichtet. In Zukunft sollen die Pauschalen zudem nach individuellem Betreuungsaufwand abgestuft werden. Zudem würde eine Harmonisierung angestrebt, die Betriebsvergleiche ermöglichen. Es müsse im Bereich der Wohn- und Tagesangebote Gleiches mit Gleichem verglichen werden können. Zur Deckung allfälliger Defizite bei der Pauschalabgeltung müsse zudem ein Schwankungsfonds eingerichtet werden. Der Kanton könne dadurch hohe Ausfallrisiken vermeiden. Zur besseren Vergleichbarkeit werde zudem eine Vollkostenrechnung verlangt. Dies gelte auch im Bereich der Investitionen zur Vermeidung von Verzerrungen zwischen den Kantonen. Entsprechend sei das vorgeschlagene Darlehensmodell auch nicht nur für den Kanton St.Gallen vorgesehen. Hinsichtlich des Wechsels von A-fonds-perdu-Investitionsbeiträgen zu Darlehen sei wichtig, dass zwischen regulären und Spezialbauten unterschieden werde. Das hänge namentlich mit dem Ausfallrisiko und damit zusammen, dass das Interesse des Kantons an Spezialbauten ungleich höher sei als für einen privaten Kreditgeber. Der Prozentsatz bemesse sich nicht nur am Objekt sondern auch an der Finanzkraft der Einrichtung. Bereits heute seien abgestufte Investitionsbeiträge möglich. Die Vor- und Nachteile unterschiedlicher Investitionsmodelle seien geprüft worden und würden im Rahmen der Beratungen noch aufgezeigt.

2.3 Schutz und Gewährleistung

Andreas Tinner zeigt ergänzend zur Botschaft Aspekte der bereits erwähnten Schutz- und Gewährleistungspflicht des Staates auf. Vor zehn Jahren habe der Kantonsrat die Bewilligungs- und Aufsichtspflicht beschlossen. Hintergrund des Beschlusses sei die Erkenntnis gewesen, dass dort, wo Menschen auf institutionelle Betreuung angewiesen



seien, Abhängigkeitsverhältnisse entstünden, und der Staat Verantwortung tragen müsse, um das Wohl und den Schutz zu gewährleisten. Mit den in Art. 9 der Gesetzesvorlage aufgeführten Bewilligungsvoraussetzungen sollten angemessene Rahmenbedingungen geschaffen werden. Mit diesen Voraussetzungen solle ein Grundstandard im Sinn von Strukturqualität geschaffen werden. Die Vorgaben, die heute in der Verordnung zum KRB aufgeführt seien, seien ins Gesetz überführt worden. Diese Voraussetzungen würden in den Richtlinien der SODK Ost+ vertieft und auch vom Branchenverband INSOS als wichtig und richtig zur Gewährleistung einer Grundqualität beurteilt. Aufsicht sei als kontinuierlicher Prozess zu gestalten, was anhand eines Regelkreises dargestellt werden könne. Dies sei aus dem Qualitätsmanagement bekannt und erfolge immer in vier bis fünf Schritten, die regelmässig wiederholt würden. Dies sei auch im Bereich der Aufsicht relevant, wo ein Qualitätsstandard vorgegeben werde, den es umzusetzen und zu überprüfen gelte. Aus der Überprüfung könnten sodann Massnahmen folgen. Die Aufsicht zeichne sich durch ein komplexes Zusammenwirken verschiedener staatlicher und privater Stellen aus. Unterschieden würden dabei vier Hauptfunktionen oder Ebenen: Es sei in erster Linie die betroffene Person selbst, die eigenverantwortlich ihre Rechte und Pflichten wahrnehme. Falls sie dies nicht ausreichend könne, werde sie durch ihre gesetzliche Vertretung unterstützt. Wichtig sei sodann die Leitung der Einrichtung, welche das Betreuungsverhältnis fachspezifisch überwachen müsse und dafür Sorge, dass die staatlichen Vorgaben implementiert würden. Eine weitere wichtige Ebene sei das leitende Organ der Trägerschaft, welches die Gesamtverantwortung über den Betrieb inne habe und die interne Aufsicht sicherstelle. Die staatlichen Vorgaben seien intern zu überwachen, und bei Bedarf seien entsprechende Massnahmen zu ergreifen. Im Rahmen der staatlichen Aufsicht würde die Einrichtung regelmässig überprüft. Zudem könnten ausserordentliche Massnahmen ergriffen werden, wenn Hinweise aufsichtsrechtlich vorgebracht würden. Die Erfahrungen hätten gezeigt, dass dieses Aufsichtsverständnis weiterhin zielführend und verhältnismässig sei.

Andreas Tinner beleuchtet sodann den Finanzierungsteil der Vorlage näher. Die Botschaft nenne den Begriff der Leistungsabgeltung. Der Wohnkanton der betroffenen Person sei gemäss IVSE verpflichtet, diesen Betrag, gestützt auf eine Kostenübernahmegarantie, abzugelten. Auch nach IFEG sei der Kanton verpflichtet, sich soweit an den Kosten zu beteiligen, dass keine Person wegen einem entsprechenden Aufenthalt Sozialhilfe benötige. Die Finanzierung stationärer Wohnangebote berechne sich etwas anders als bei Tagesstrukturen. Beim Wohnen umfasse die Leistungsabgeltung Betreuungs- und Objektkosten. Wie der Kanton die Leistungsabgeltung finanziere, ob über Ergänzungsleistungen oder Betriebsbeiträge, sei ihm freigestellt. Unter den Ostschweizer Kantonen sei indessen der Grundsatz formuliert worden, dass sich die Betroffenen an der Aufenthaltsfinanzierung beteiligten. Diese Kostenbeteiligung (Pensionstaxe) sei mittels der IV-Rente und allfälliger Ergänzungsleistungen zu finanzieren. Der Kanton trage die restlichen, d.h. die behinderungsbedingten, Mehrkosten bzw. die sogenannten Betreuungskosten. Von diesem Kantonsbeitrag in Abzug gebracht werde die Hilfslosenentschädigung, falls eine Person Anspruch darauf habe und die Einrichtung die notwendigen Betreuungsleistungen erbringe. Die Grundbetreuung nach der Stufe IBB 0 sei durch die Pensionstaxe gedeckt und werde allein durch die Kostenbeteiligung der Leistungsnutzenden gedeckt. Das bedeute, dass bei Menschen mit Behinderung ohne spezifizierbaren Betreuungsaufwand keine Kantonsbeiträge ausgerichtet würden. Diese würden erst bei ausgewiesenem Betreuungsbedarf ausgerichtet.



Die Finanzierung der Tagesstrukturen würde nach anderen Prinzipien erfolgen. Das Angebot in diesem Bereich sei vielfältig. Gemäss Grundsätzen der SODK Ost+ werde für Tagesstrukturangebote keine Kostenbeteiligung erwartet, wovon ausgenommen die Betreuung über Mittag sei, wenn diese nicht vom Wohnheim abgedeckt sei oder durch die Inanspruchnahme externer Nutzerinnen und Nutzer. Es gelte zudem der Grundsatz, dass für eine verwertbare Arbeitsleistung ein Lohn bezahlt werden müsse. Die Einrichtungen seien daher verpflichtet, mit geeigneten Mitteln den Produktionsertrag zu optimieren, um anregende Arbeiten und einen angemessenen Lohn für die betroffenen Personen zu ermöglichen. Der Kanton zahle kein Kundenmaterial und keine Lohnanteile von Leistungsnutzenden. Dieser Teil werde als Deckungsbeitrag bezeichnet, nämlich das, was Werkstätten erwirtschaften müssten. Der Deckungsbeitrag dürfe im Regelfall nicht negativ sein. Auch der Bereich der Tagesstrukturen könne anhand exemplarischer Zahlen dargestellt werden.

Mit der pauschalen Leistungsabgeltung würden die Leistungserbringer das unternehmerische Risiko tragen. Die Schwankungsfonds seien daher aufgrund der pauschalen Leistungsabgeltung neu verankert worden. Gewinne und Verluste seien möglich, wenn der Kanton nicht mehr das Restdefizit ausgleiche. Die Einrichtung finanziere allfällige Defizite somit selbst. Der Schwankungsfonds sei plafoniert, damit nicht erhebliche Mittel aus Kantonsbeiträgen geäufnet würden und ungenutzt blieben. Die SODK Ost habe Grenzen definiert, die im Bereich Wohnen und Tagesstrukturen ohne Lohn bei zehn Prozent des anrechenbaren Nettoaufwands und bei Tagesstrukturen mit Lohn bei 100 Prozent des Deckungsbeitrags lägen. Die Regierung regle noch im Detail, wie die Mittel des Schwankungsfonds, die über den Plafond hinausgingen, zu verwenden seien. Die Idee sei, dass 50 Prozent an den Kanton zurückfliessen würden, während 50 Prozent der Mittel im Rahmen der Leistungsvereinbarung zur freien Verfügung stünden.

Anhand der gemäss Beilage aufgezeigten IBB-Erstauswertungen und Korrelationen werde die Bedeutung des Benchmarking hervorgehoben, künftig neben Qualität auch Kosten systematisch vergleichen zu können, z.B. dass bei den Objektkosten die Umlagen richtig gemacht und die Kosten damit vergleichbar würden. Anhand der Übersicht könne exemplarisch dargestellt werden, dass der Kanton St.Gallen nach der vierjährigen Einführungsphase festlegen könne, welche Maximalbeiträge im Einzelnen je Betreuungsstufe geleistet würden. Möglich müssten weiterhin Zuschläge für bestimmte Leistungen sein. Das Modell ermögliche trotz Maximalansätzen, dass Einrichtungen Leistungen preislich in einer bestimmten Bandbreite anbieten könnten, wenn dies in der geforderten Qualität möglich sei. Für die Einführung des neuen Finanzierungsmodells sei schliesslich eine Übergangsfrist erforderlich. In einem ersten Schritt würden differenzierte Vorgaben zur Kostenrechnung erarbeitet. Im nächsten Jahr werde im Wohnbereich erstmals die Abstufung der Leistungsabgeltung möglich sein. Tagesstrukturangebote könnten vorerst noch nicht abgestuft werden, da es in diesem noch zusätzliche Abklärungen brauche. Voraussichtlich könnten die Tagesstrukturangebote ohne Lohn erstmals im Jahr 2014 abgestuft werden, anschliessend diejenigen mit Lohn. Permanent über die vier Jahre würden die kantonalen Benchmarks und Vergleiche mit den anderen Kantonen vorgenommen. Zudem würden Kriterien festgelegt, in welchen Fällen Zuschläge geleistet werden könnten.



3 Beantwortung von Sachfragen zur Gesetzesvorlage

Sachfragen werden anhand der Botschaft ziffernweise geklärt.

Ziffer 2
Keine Fragen.

Ziffer 3 / Abschnitt 3.5

Storchenegger-Jonschwil stellt fest, dass der Grundsatz «ambulant vor stationär» wie im Rahmen der Pflegefinanzierung festgehalten wird. Die Idee der Pflegefinanzierung sei, dass die Pflege in allen Bereichen bezahlt werde, d.h. im ambulanten Bereich, im Pflegeheim und im Spital. Sie erkundigt sich, wie das im Behindertenbereich gehandhabt werde, zumal dort auch Pflegeleistungen erbracht würden. Zudem stelle sich für sie die Frage, wie dort über die Krankenkasse abgerechnet werde.

Andrea Lübberstedt legt dar, dass sich der Bund im Vorfeld der NFA mit dieser Frage befasst habe. Nach Bundesrecht sei klar, dass das Invalidenversicherungsgesetz (nachfolgend IVG) vorgehe. Es gebe somit keine kombinierte Finanzierung der Leistungen, die Gegenstand der Vorlage sei, zumindest nicht im Regelfall. Bei den Pflegeleistungen handle es sich um eine andere Kategorie, die der Bund abgrenzen wollte. Bezüglich des erwähnten Grundsatzes «ambulant vor stationär» sei dies analog zur Pflegefinanzierung geregelt, nämlich dass mit den Kann-Beiträgen, z.B. für das selbständige Wohnen, die Betreuungskosten getragen würden. Öffentliche Grundleistungen, wie Hilfe und Pflege zuhause, seien weiterhin über die Krankenversicherung gedeckt, solange eine ärztliche Anordnung bestehe und der Krankheitsfall abgrenzbar sei. Wenn der Gesundheitsschaden komplexer und längerfristiger sei und es sich um einen IV-Fall handle, sei die Abgeltung von Pflegeleistungen für nicht klar abgrenzbare Krankheitsbilder über die Krankenversicherer ausgeschlossen.

Storchenegger-Jonschwil hält dies für den Behindertenbereich für nachvollziehbar. Für sie stelle sich aber die Frage, was beispielsweise bei einer Person mit einer demenziellen Situation gelte. Dies sei ebenfalls eine längerfristige Beeinträchtigung, sie gehe aber davon aus, dass in diesem Fall die Pflegefinanzierung zum Tragen komme.

Andrea Lübberstedt bestätigt diese Schlussfolgerung. Die Leistungen gemäss der Gesetzesvorlage seien klar an die IV-Gesetzgebung angelehnt. Es gehe um Menschen im erwerbsfähigen Alter, die aufgrund einer Beeinträchtigung längerfristig in ihrem Erwerb eingeschränkt seien. Sobald das AHV-Rentenalter erreicht sei, wäre primär die Krankenversicherung Kostenträgerin. Diese klare Abgrenzung von Invaliden- und Krankenversicherung sei aus der Entstehungsgeschichte der einzelnen Versicherungszweige begründet.



Ziffer 4 / Abschnitt 4.2

Lorenz-Wittenbach bemerkt, dass u.a. Bildung von Menschen mit Behinderung im ausserschulischen Bereich ein Thema sei. Sie erkundigt sich, ob der ausserschulische Bereich im Erlass geregelt sei.

Andrea Lübberstedt verweist auf den Erlass, wonach für Beratung, aber auch Bildung im ausserschulischen Bereich, die Möglichkeit bestehe, Beiträge auszurichten. Dies werde bereits heute gemacht, z.B. biete Pro Infirmis den Bildungsclub an und werde dafür unterstützt.

Ziffer 4 / Abschnitt 4.6

Lorenz-Wittenbach erkundigt sich, wie viele Menschen mit Behinderung in der kantonalen Verwaltung beschäftigt seien.

Anita Dörler erläutert, dass entsprechende Zahlen erhoben würden, ihr diese aber nicht direkt vorlägen. Es sei ein ausdrückliches Ziel der Personalpolitik der Regierung, den Anteil an Menschen mit Behinderung in der Staatsverwaltung zu erhöhen.

Nachtrag zuhanden des Protokolls: Die Regierung hat sich zum Ziel gesetzt, die Anzahl Arbeitsplätze für Menschen mit Behinderung auf insgesamt 46 zu erhöhen. Am Stichtag 31. Mai 2009 standen 35 Arbeitsplätze zur Verfügung (davon 13 aus dem Sozialkredit finanziert). Bis zum Zwischenbericht über den Stand der Zielerreichung anfangs des Jahres 2011 konnte das Ziel von 46 Arbeitsplätzen noch nicht erreicht werden. Die bevorstehende Erhebung im Mai 2012 wird die Fortschritte aufzeigen. Was bereits feststeht ist, dass die Anzahl Finanzierungen aus dem Sozialkredit seit dem Stichtag 31. Mai 2009 gestiegen ist. Per 1. Januar 2012 werden 18 Mitarbeitende ganz oder teilweise über den Sozialkredit finanziert. In diesen Zahlen nicht berücksichtigt sind die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten.

Ziffer 5 / Abschnitt 5.2

Storchenegger-Jonschwil erkundigt sich nach den Abläufen. Andreas Tinner habe erwähnt, dass beim Controlling mittels der Kostenrechnung eine vergleichbare Basis geschaffen werden soll. Sie interessiere sich für den Stand des Controllings und wie weit die Betriebe diesbezüglich seien. Zudem fragt sie, ob die Kostenrechnungen ähnlich seien wie in anderen Heimbereichen und ob sich das beschriebene Modell der Finanzierung bereits bewähre.

Andreas Tinner legt dar, dass seit der Finanzierungspflicht durch den Kanton ab dem Jahr 2008 Erfahrungen gesammelt würden. Es werde festgestellt, dass die Datenlage von Jahr zu Jahr besser werde. Es seien bereits Richtlinien zur Kostenrechnung definiert worden. Dabei werde wie im Altersbereich auf den CURAVIVA Kontenrahmen abgestellt. Bisher ungenügend seien die Daten für Leistungsvergleiche. Ein entsprechender Leistungskatalog und die Verknüpfung mit Kostendaten seien aktuell in Arbeit. Das IBB-Modell bringe zwei Komponenten zusammen, einerseits die Einstufung der Hilflosigkeit und andererseits die eigentliche Betreuungsbedarfseinstufung. Somit kämen stets eine Fremdsicht und eine Eigeneinschätzung der Einrichtung zusammen. Die Ostschweizer



Kantone hätten das IBB als gutes und einfaches Instrument erachtet, wenn auch etwas grobmaschig. Es würden sich bereits andere Kantone dafür interessieren, und es sei durchaus mit einer weitreichenderen Anwendung zu rechnen. Klar sei aber, dass der Erfahrungshintergrund wie bei BESA oder RAI/RUG nicht vergleichbar sei. Man stehe hier noch am Anfang und strebe in erster Linie eine Möglichkeit an, die Leistungen grob zu erfassen.

Ziffer 5 / Abschnitt 5.2

Wehrli-Buchs erkundigt sich im Hinblick auf die Darstellungen gemäss Botschaft, S. 29 und 30, ob darin das Einzugsgebiet der Einrichtungen aufgezeigt werde.

Andreas Tinner erklärt, dass die Karte die Standorte der Einrichtungen zeige. Da bestimmte Trägerschaften über mehrere Standorte verfügten, seien sie teilweise mehrfach aufgeführt (z.B. Lukashaus Grabs und Gams).

Ziffer 6

Keine Fragen.

Ziffer 7

Keine Fragen.

Ziffer 8

Keine Fragen.

Gschwend-Altstätten erkundigt sich in allgemeiner Hinsicht, da die Botschaft dazu keine Ausführungen enthalte, ob in den Vorbereitungen des Gesetzes neben dem Blick über die Kantonsgrenzen auch die Zusammenarbeit mit dem grenznahen Ausland ein Thema gewesen sei z.B. Personal und Einzugsgebiet der Einrichtungen.

Andrea Lübbertstedt erklärt, dass das Fürstentum Liechtenstein auch der IVSE angeschlossen sei und damit Nutzungsverflechtungen bekannt seien, auch wenn die Aufgabenstellung im Fürstentum Liechtenstein nicht ganz vergleichbar sei. Beim Vorarlberg würden sich die Finanzierungsgrundsätze grundlegend unterscheiden, sodass die Vergleichbarkeit kaum möglich wäre. Es werde davon ausgegangen, dass in Bezug auf Vorarlberg eine klare Grenze für die Angebotsnutzung liege.

Gschwend-Altstätten ergänzt, ob es denkbar sei, dass Menschen mit Behinderung aus der Schweiz das Angebot einer Einrichtung im Vorarlberg nutzen könnten.

Andrea Lübbertstedt führt aus, dass kein Regelwerk dafür bestehe, wie gegenseitig die Leistungen finanziert würden, was Bedingung für die Nutzung wäre.



Huser-Rapperswil-Jona erkundigt sich schliesslich noch nach der Sicht der Heime, wie insbesondere mit den neuen Beurteilungskriterien umgegangen werde. Sie interessiere sich dafür, was mit bestehenden Heimen und deren Bewilligung passiere.

Andrea Lübberstedt verweist auf die entsprechenden Übergangsbestimmungen im Erlass. Demnach blieben erteilte Betriebsbewilligungen bestehen. Wie bereits informiert wurde, werde nichts Neues erfunden, sondern die Umsetzung der Qualitätsstandards sei ein kontinuierlicher Prozess.

4 Beratung der Gesetzesvorlage

4.1 Eintretensvotum

Regierungsrätin Hilber zeigt auf, wie komplex die Gesetzesvorlage sei. Sie müsse die Möglichkeit bieten, sehr differenziert zu handeln und gleichzeitig politisch vertretbare Massstäbe festhalten. Wenn die Vorlage politisch betrachtet werde, müsse auch die Geschichte mit einbezogen werden. Die Schweiz sei ein Land, in welchem im Behindertenbereich die private Initiative die Grundlage bilde. Im Verlauf der letzten Jahre habe sich daraus ein differenziertes Angebot entwickelt. Es zeichne die Schweiz im Vergleich zu anderen Ländern aus, dass der Staat in diesem Bereich erst subsidiär unterstütze. Bis ins Jahr 1949 sei der gesamte Heimbereich freiwillig, karitativ geleistet worden. Erst mit der Einführung der Invalidenversicherung sei der Bereich auf eine sozialpartnerschaftliche Grundlage gestellt worden. Damit sei erstmals aus Sicht der Pädagogik und Medizin dargelegt worden, welches Entwicklungspotenzial Menschen mit Behinderung durch die richtigen Rahmenbedingungen hätten, um auch eigenständig leben zu können. Über diesen Weg würden heute differenzierte Angebote finanziert.

Der grosse Paradigmenwechsel sei im Jahr 2008 schliesslich mit der NFA eingetreten. Für die Einrichtungen sei es Ziel gewesen, weiterhin über den Bund finanziert zu werden und eine Behindertenpolitik aus einer Hand sicherzustellen. Aufgrund dessen habe die Kantonalisierung erhebliche Unruhe im Feld ausgelöst. Das Thema Behinderung sei an den Kantonen lange Zeit vorbeigegangen, weshalb heute im stationären und teilstationären Bereich noch Entwicklungspotenzial vorhanden sei. In der Ostschweiz sei die Umsetzung aufgrund der Zusammenarbeit sehr gelungen. Die Nutzungsverflechtungen mit den traditionellen Heimkantonen seien sehr hoch, und es bestünde ein gemeinsames Interesse, das bestehende Angebot zu sichern und weiterzuentwickeln. Die Ostschweiz sei der einzige Landesteil, in dem so intensiv zusammengearbeitet werde. Daraus sei auch der Gedanke der Kooperation anstelle von Konkurrenz entstanden. Die Zusammenarbeit mit anderen Kantonen und den Einrichtungen hätten allerdings gewisse Verzögerungen im Prozess bedingt. Das Amt für Soziales habe auf diesem Weg einen institutionalisierten Dialog sichergestellt.

Entsprechend würden heute im Kanton St.Gallen weitgehend private Einrichtungen geführt, die jedoch zu einem Grossteil staatlich finanziert seien. In diesem Umfeld einen Umbau zu ermöglichen, sei eine Herausforderung gewesen, wobei mit der Vorlage eine gute Grundlage habe geschaffen werden können. Es seien Instrumente erarbeitet worden, um volle Kostentransparenz und die Vergleichbarkeit der Angebote herstellen zu können.



Auch die Umsetzung des Grundsatzes «ambulant vor stationär», z.B. mit der Einführung von Assistenzbeiträgen, trage zur effizienteren und kostengünstigeren Nutzung der spezialisierten Angebote bei. Schliesslich brauche es eine gewisse Flexibilität aller Akteure, um die staatlichen Mittel, die heute Steuergelder gegenüber den bisherigen Versicherungsleistungen seien, richtig einzusetzen.

Regierungsrätin Hilber ersucht die Kommission, auf die Vorlage einzutreten.

4.2 Allgemeine Diskussion

Huser-Rapperswil-Jona äussert sich im Namen der FDP-Delegation zum Eintreten.

Diese danke der Regierung für den übersichtlich gestalteten Bericht, der einen ausführlichen Überblick über die vorgesehenen Neuregelungen für Planung, Steuerung, Aufsicht und Finanzierung der Wohnangebote und Tagesstrukturen für erwachsene Menschen mit Behinderungen im Kanton enthalte. Wie bereits in der Vernehmlassung der FDP St.Gallen vom November 2011 unterstütze die FDP-Delegation die dargelegten Leitsätze der Politik für Menschen mit Behinderung, welche dieser Vorlage zugrunde liegen. Die FDP-Delegation bedaure in diesem Zusammenhang, dass der Bereich Sonderpädagogik, für den allerdings das Bildungsdepartement zuständig sei, nicht ebenfalls parallel vorliege. Dabei sei aus Sicht der FDP-Delegation ein Augenmerk darauf zu legen, dass den Schnittstellen im Übergang zwischen Volksschule und Berufsleben Beachtung geschenkt werde, damit junge Leute mit einer Behinderung möglichst in den Arbeitsmarkt integriert würden und so ein weitestgehend selbstbestimmtes Leben führen könnten.

Die zu beratende Vorlage solle die Selbstständigkeit von Menschen mit Behinderungen fördern. Dabei werde dem Grundsatz «ambulant vor stationär» bei der Betreuung von Menschen mit Behinderungen im Bericht grosse Bedeutung beigemessen, was von der FDP-Delegation auch ausdrücklich begrüsst werde, wobei die konsequente Umsetzung dieses Grundsatzes in den Gesetzesbestimmungen vermisst werde, sodass in der Spezialdiskussion entsprechende Ergänzungsanträge eingebracht würden. Die FDP-Delegation sei ferner der Meinung, dass einer zunehmenden Bürokratisierung der Strukturen durch die vorgesehenen Koordinations- und Kontrollstellen kritisch begegnet werden müsse. Die bereits bestehenden Strukturen auf privater Basis (Procap, Pro Infirmis) sollten einbezogen werden und eine Ombudsstelle entsprechend extern vergeben werden.

Und schliesslich begrüsse die FDP-Delegation ausdrücklich die neue Finanzierungsmethode, wonach leistungsorientiert und nach individuellem Betreuungsbedarf abgerechnet werden solle. Damit würden Fehlanreize, wie sie im vormaligen Finanzierungsmodell des Bundes bestanden hätten, aufgehoben. Zudem sei es richtig, dass Grundlagen geschaffen würden, die Betriebsvergleiche innerhalb und ausserhalb des Kantons ermöglichen. Ebenso würde befürwortet, dass Investitionsbeiträge künftig als Darlehen grundsätzlich zu verzinsen und zurückzuzahlen seien. Der Transparenz diene die Trennung der Leistungsabgeltungen nach Vollkosten und der Investitionskosten in der Betriebsrechnung. Der Verzicht der Regierung auf die Schaffung einer speziellen ständigen Kommission für Behindertenfragen werde begrüsst. Die FDP ersuche zu den geplanten Konkretisierungsmassnahmen im Hinblick auf die Umsetzung des Gesetzes Stellung nehmen zu können und sei für Eintreten.



Lorenz-Wittenbach spricht im Namen der CVP und bedankt sich für die Vorlage. Die Zeit dränge, müssten doch KRB und InvHG per Ende des Jahres 2012 abgelöst werden. Es sei auch sach- und zeitgerecht, die Grundsätze der Kantonsverfassung, die Bestimmungen und Vorgaben des eidgenössischen Behindertengleichstellungsgesetzes sowie die in vielen Teilen gelebte Praxis in einem kantonalen Gesetz zusammenzufassen und zu verankern. Die im Nachgang zur NFA vorgesehene Überprüfung der St.Galler Politik für Menschen mit Behinderung sowie die auf Bundesebene zur Ratifizierung anstehende UN-Behindertenkonvention seien weitere Grundlagen für dieses Gesetz.

Die CVP unterstütze die Leitsätze der Politik für Menschen mit Behinderung im Kanton St.Gallen und begrüsse die starke Akzentuierung auf die Selbstbestimmung und Eigenverantwortung sowie den im Gesetz verankerten Grundsatz «ambulant vor stationär». Die interkantonale Zusammenarbeit bei der Steuerung der Angebote und der Leistungen scheine ein Gebot der Stunde zu sein, zumal sie in der Ostschweiz wohl bereits heute gelebt werde. Die soziale Integration sei eines der Ziele der Kantonsverfassung. Der Ausgrenzung bestimmter Personen oder Gruppen solle damit entgegengewirkt werden bzw. es sollten Anstrengungen unternommen werden, um ausgegrenzten Gruppen die Teilnahme am sozialen Leben zu ermöglichen. Behinderte Menschen als gleichberechtigte Glieder der Gesellschaft stünden im Zentrum. Ihr Anspruch auf Zugang zu Grundangeboten, aber auch zu spezialisierten Leistungen, werde in diesem Gesetz grundsätzlich verankert. Es würden, wie auf Gesetzesstufe richtig, nur die Grundsätze geregelt. An den Ausführungsbestimmungen und vor allem an den durch Verordnung geregelten Punkten werde das Gesetz schliesslich gemessen. Für die Gleichstellung und die selbstverständliche Integration von Menschen mit Behinderung in den Alltag würden zwar wichtige Grundsätze festgeschrieben. Ob diese Grundsätze im Alltag gelebt und eingefordert würden, hänge von den Behinderten einerseits und von der Gesellschaft andererseits ab. Den Organisationen und Verbänden komme dabei eine wichtige Bedeutung zu. Sie müssten nach Meinung der CVP weiterhin die Anliegen der Menschen mit Behinderung unmittelbar und frühzeitig einbringen können. Eine reine Lösung auf Verwaltungsebene sei zu verhindern.

Noch unklar scheine die Umsetzung der Vorlage in verschiedenen Punkten: Es fehle bis heute eine kantonale Bedarfsplanung. Es sei von Interesse, wie die Verwaltung künftig diese planen werde. Es sei zudem nicht ersichtlich, wie die Zusammenarbeit mit den Behindertenverbänden nach der Auflösung der Kommission für Behindertenfragen erfolgen solle. Auch scheine nicht geregelt zu sein, wie mit bisher privat betreuten Behinderten im AHV-Alter umgegangen werden solle. Zudem würden Aussagen zu Übergangsbestimmungen im Baubereich sowie bei der Finanzierung der Vorhaben fehlen. Schliesslich stelle sich die Frage, wie dereinst mit allenfalls fehlenden, ehrenamtlich tätigen Vorständen der Einrichtungen umgegangen werde. Es müsse möglich sein, trotz dem Grundsatz der Gemeinnützigkeit der Einrichtungen, Trägerschaften moderat zu entschädigen. Die CVP spreche sich für Eintreten auf die Vorlage aus, wobei noch Fragen in den erwähnten Bereichen zu stellen seien.

Willi-Wartau spricht im Namen der SP-Fraktion. Er legt seine Interessen offen und erläutert, dass er seit 15 Jahren im Behindertenbereich tätig sei, vorerst als Vereinsvorstandsmitglied und seit 10 Jahren als Präsident der Lukashausstiftung. Ebenso kenne er als Vater eines behinderten Sohnes seit 34 Jahren die Realitäten des Behindertenbereichs.



Vor 166 Jahren sei die Institution als Werdenbergische Rettungsanstalt für Verwahrloste gegründet worden. 66 Jahre später, also vor hundert Jahren, habe der Festredner bei der Einweihung des Anstaltsgebäudes gesagt: «Was wollte ich lieber, als dass wir morgen das neue Heim wieder abbrechen könnten!» Und heute sei die Institution in dieser wechselvollen Geschichte an einer Stelle angelangt, wo nicht zwingend die Institutionen ihre Berechtigung verlieren würden, sondern wo die gesetzlichen Grundlagen geschaffen würden, die vor allem die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung und die Finanzierung spezialisierter Leistungen fordere.

Mit dem IFEG habe der Kanton seit Inkrafttreten der NFA einen besonderen Sicherungsauftrag. Seither trage der Kanton allein die Verantwortung für die Bereitstellung spezialisierter Angebote in den Bereichen Wohnen, Schule, Arbeit und Beschäftigung. Das vorliegende Gesetz sei recht umfassend und zeuge von einem fortschrittlichen Verständnis. Es baue auf dem heute Bestehenden auf und trage der Tatsache Rechnung, dass im Kanton St.Gallen mit wenigen Ausnahmen die Institutionen private Trägerschaften seien. Positiv falle auf, dass die UN-Behindertenkonvention und die ICF (Internationale Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit) berücksichtigt wurden. Das Gesetz und die entsprechende Verordnung müssten das Ziel verfolgen, dass allen Menschen grundsätzlich von vornherein die Teilnahme an allen gesellschaftlichen Aktivitäten auf allen Ebenen und in vollem Umfang, d.h. die Inklusion, ermöglicht werde. Das Gesetz müsse Hilfe bieten, die Menschen mit Behinderung in die Selbstbestimmung zu begleiten. So müsse es möglich werden, dass Menschen mit Behinderung, die gerne selbständig wohnen möchten, Hilfe und Unterstützung zum selbständigen Wohnen erhalten würden, die für sie notwendig seien. Auch müsse es möglich werden, dass Menschen mit Behinderung selber entscheiden könnten, wie und wo sie leben möchten. Es müsse für sie ermöglicht werden, am familiären und gesellschaftlichen Leben teilnehmen zu können. Das bedeute, dass Hindernisse im Alltag beseitigt werden müssten, damit diese Teilhabe auch möglich werde. Das gelte ebenso für den Bereich der schulischen und beruflichen Ausbildung. Menschen mit Behinderung müsse so geholfen werden, dass sie ein möglichst normales Leben führen könnten. Je nach Behinderungsgrad müssten stationäre, teilstationäre oder ambulante Leistungen angeboten werden. Dabei sei vor allem dem ambulanten Angebot grosse Beachtung zu schenken. Es sei dabei auch zu beachten, dass nicht die Kosten als erstes Kriterium für die Wahl des Angebots entscheidend sein dürften. In erster Linie müsse jene Dienstleistung zur Anwendung kommen, die dem Bedarf des Menschen mit Behinderung am besten entspreche.

Der Kanton gewährleiste, dass Menschen mit Behinderung ein Angebot zur Verfügung stehen würde, das ihren Bedürfnissen in angemessener Weise entspreche. Diese Verpflichtung erfülle der Kanton durch Leistungsvereinbarungen, die er mit privaten gemeinnützigen Einrichtungen abschliesse. Die Einrichtungen werden als Mitwirkende in der kantonalen Politik für Menschen mit Behinderung verstanden, und sie erfüllten deshalb eine öffentliche Aufgabe. Die Institutionen hätten in den vergangenen Jahrzehnten grosse Arbeit geleistet. Sie würden auf entsprechend hohe Akzeptanz stossen. Interne und externe Qualitätskontrollen auf verschiedenen Ebenen würden das hohe Niveau garantieren. Damit sie aber in dieser Phase der Neuorientierung der Menschen mit Behinderung objektiv sein könnten, müssten sie sich in die Reihe der Dienstleistungserbringer stellen und ihre Dienste nur soweit wie nötig zur Verfügung stellen. Die bisherige Praxis habe teilweise gezeigt, dass der Grundsatz «ambulant vor stationär» nicht voll umgesetzt sei. Das



neue Gesetz biete die Basis für eine weitere positive Entwicklung. Diese Neuausrichtung werde nicht in jedem Fall einfach zu lösen sein. Die Grundlagen und Instrumente zur Verstärkung der Koordination und Zusammenarbeit würden mit diesem Gesetz geschaffen. Der Einbezug der Menschen mit Behinderung und deren Organisationen sei sehr zu begrüßen und konsequent umsetzen. Nur mit deren Einbezug werde die Umsetzung des Gesetzes seiner Grundausrichtung von Gleichstellung und Selbstbestimmung gerecht. Deshalb werde eine Kommission für Behindertenfragen gefordert. So sei auch der Ombudsstelle die notwendige Beachtung zu schenken und die Kostenpflicht sei noch einmal zu überprüfen. Mit der Verordnung würden die entscheidenden Inhalte entstehen. Es scheine aber wichtig, dass deren Ausgestaltung mit den entsprechenden Partnern paritätisch ausgeführt werde. Die SP-Fraktion spreche sich für Eintreten aus und stelle in der Spezialdiskussion noch einzelne Anträge.

Gschwend-Altstätten legt die Stellungnahme aus grüner Sicht dar und erachtet die Vorlage als sorgfältig und umfassend ausgearbeitet. Er lege ebenfalls seine Interessen als Vorstand Rhyboot offen und könne bestätigen, dass die Anliegen der Einrichtungen in dieser Vorlage gut eingebracht worden seien und bedankt sich besonders beim Amt für Soziales. Dank gelte auch der Departementsvorsteherin, da sich die Vorlagen des Departementes in Bezug auf die Lesbarkeit klar hervorheben würden. Es handle sich um eine wichtige Vorlage: Im Umgang, in der Betreuung von Menschen mit Behinderung, aber auch im Selbstverständnis der Betroffenen selbst sei vieles im Umbruch. Die NFA habe vieles ausgelöst, zum Teil massive Ängste, aber auch Hoffnungen. Die Umsetzung der NFA stelle auch eine Chance dar. St.Gallen habe sie genutzt. Erfreulich sei auch, dass die Vorlage nach der Vernehmlassung optimiert worden sei. Die Vorlage sei auch eingebettet in eine grössere Diskussion: Die Staatsziele der Kantonsverfassung, die UN-Behindertenkonvention und den gesellschaftlichen Auftrag.

Unbestritten sei die Wichtigkeit, dass Menschen mit Behinderung integriert seien. «Behinderte sind wie Du und ich – nur ein wenig anders» – das sei der Leitsatz des Vereins Rhyboot, der im Rheintal drei Institutionen für Menschen mit Behinderung führe. Das sollte auch der Leitsatz sein für diese Beratung. Behinderung sei vielgestaltig, und das Angebot solle dieser Tatsache Rechnung tragen. Es sei zu begrüßen, dass die Vorlage den Begriff der Invaliden nicht verwende. Der Grundsatz «Ambulant vor stationär» mache Sinn, sei aber nicht überall möglich, weshalb Institutionen immer notwendig sein würden. Es sei elementar, dass es im Behindertenbereich einen starken Kanton gebe, der seine Aufgaben wahrnehme sowie die Qualität ermögliche und sichere. Dafür brauche es Leute im entsprechenden Amt, und es brauche Kompetenz. Letztlich brauche es ein weitsichtiges Parlament, das die entsprechenden Mittel auch in einer Zeit der etwas knapperen Steuereingänge zur Verfügung stelle.

Erwartet werde von einer Behindertenpolitik, welche diesen Namen auch verdiene, dass das Wohl und die Entwicklungsmöglichkeiten der Menschen mit Behinderung im Mittelpunkt stünden. Es sei zu berücksichtigen, dass sich die Qualität von Betreuung nicht mit betriebswirtschaftlichen Zahlen ausdrücken lasse. Es brauche gute Grundlagen, um auch neue Herausforderungen anzugehen: Behinderte im Alter, Durchlässigkeit, Assistenzdienste und die Hilfe zur Selbsthilfe. Die Vorlage sei dafür ein gutes Fundament. Eine Gesellschaft lasse sich immer an der Frage messen, wie sie mit den Schwächsten umgehen würde. Dazu gehörten insbesondere Menschen mit Behinderung. Je klarer, je fairer



und je menschlicher die Gesellschaft mit Behinderten umgehe, umso mehr werfe das ein gutes Licht auf sie. Die Fraktion der Grünen sei entsprechend für Eintreten auf die Vorlage.

Wehrli-Buchs äussert sich abschliessend im Namen der SVP-Fraktion und legt vorweg seine Interessen offen: Er sei im Vorstand des Vereins Wohnen und Beschäftigung Neufeld tätig. Es werde begrüsst, dass die Vorlage getrennt von der Bildungsvorlage beraten werde. Auch werde gewürdigt, dass die Regierung weiterhin über die Kantonsgrenzen hinausblicke und die entsprechende Zusammenarbeit suche. Die SVP halte die Botschaft zu Vorlage für umfassend und gut abgefasst. Sie lasse trotz der präzisen Ausführungen viel Spielraum für die notwendigen Detailregelungen. Besonders wichtig sei, dass der Mensch im Mittelpunkt der Vorlage stehe. Zudem werde ausdrücklich begrüsst, dass der Kanton sich zur Zusammenarbeit mit privaten Institutionen bekenne, denn das seien Personen, die sehr engagiert seien. Eine Kantonalisierung und Kanalisierung wäre demgegenüber sehr schade. Unterstützt werde schliesslich der Grundsatz «ambulant vor stationär». Unumstritten sei die pauschale Leistungsabgeltung. Es werde unterstützt, dass die Investitionsbeiträge durch Darlehen ersetzt würden. Im Rahmen der Spezialdiskussion werde ein entsprechender Antrag betreffend Bürgschaften gestellt. Im Übrigen unterstütze die SVP die Vorlage und sei für Eintreten.

Regierungsrätin Hilber bedankt sich für die differenzierten Rückmeldungen zur Vorlage. Die Kommission bringe damit das Herzstück der Vorlage zum Ausdruck: Der Kanton sei angewiesen auf die privaten Träger dieser wichtigen Aufgabe. Es sei eine grosse Herausforderung gewesen, dies in eine sinnvolle gesetzliche Grundlage zu übersetzen. Klar sei, dass sich noch viele Detailfragen stellten, die in der Verordnung weiterbearbeitet würden. Diese Fragen auf Verordnungsstufe zu regeln, erscheine sinnvoll, da stets Weiterentwicklungsbedarf bestehe. Es sei zum Ausdruck gekommen, dass mit dem Gesetz die ersten und richtigen Bausteine gesetzt werden konnten.

Abstimmung

Die vorberatende Kommission beschliesst einstimmig, auf die Vorlage einzutreten.

4.3 Spezialdiskussion und Schlussabstimmung

Artikel 1 (Begriffe) / Ziff. I

Schlegel-Grabs erkundigt sich, weshalb unter Bst. c der Bestimmung ausschliesslich juristische und nicht auch natürliche Personen aufgeführt seien.

Andrea Lübberstedt erläutert, dass hier die Abgrenzung zu Selbständigerwerbenden im ambulanten Bereich festgehalten werde, wonach Menschen mit Behinderung selbst Arbeitgeber sein können (Hinweis auf Assistenzbeiträge). Deshalb sei hier ausdrücklich von Organisationen die Rede. Zudem bestehe in den Gemeinden bereits ein Angebot für die Hilfe und Pflege zuhause. Es handle sich somit auch um eine Abgrenzung zu den kommunalen Diensten.



Artikel 2 (Koordination) / Ziff. I

Lorenz-Wittenbach stellt fest, dass in diesem Bereich die Kommission weggefallen sei und durch flexiblere Formen der Zusammenarbeit ersetzt werde. Dies erscheine sehr vage, und es stelle sich die Frage, ob es nicht ein ständiges Gremium brauche, das auch Beratungsfunktion habe.

Bucher-St.Margrethen schliesst sich im Namen der SP-Delegation dem Votum an und ist der Ansicht, dass es hier eine institutionalisierte Kooperation und Zusammenarbeit brauche. Dies erscheine besonders wichtig, da dies ein Bereich wäre, wo Menschen mit Behinderung direkt einbezogen werden könnten.

Regierungsrätin Hilber hält fest, dass bisher eine Kommission für Behindertenfragen bestanden und diese gute Arbeit geleistet habe. Sie weist jedoch darauf hin, dass mit der gesetzlichen Grundlage eine Koordinationspflicht statuiert werde. Es wurde in der Ausarbeitung der Vorlage festgestellt, dass es Fragen gebe, bei denen andere Zusammensetzungen gebraucht würden. Eine solche Kommission sollte auch nicht zu gross sein, womit nicht alle Kompetenzen dadurch abgedeckt werden könnten. Es bestehe somit eine Pflicht zur Koordination, die Kommission erscheine dafür jedoch zu wenig flexibel. Man werde den Bedürfnissen der betroffenen Akteure nicht gerecht, wenn ein oder zwei Personen Partikularinteressen vertreten würden. Daher sei es wichtig, dass die Verbände ihrerseits bereits koordinierend wirkten. Aufgrund des breiten Feldes schaffe man mit der vorgeschlagenen Bestimmung mehr als mit der Errichtung einer Kommission.

Wehrli-Buchs äussert sich im Namen der SVP-Fraktion und unterstützt die Haltung der Regierung.

Bucher-St.Margrethen ist der Meinung, dass das eine das andere nicht ausschliesse. Die fallbezogene Zusammenarbeit sei neben der Kommission immer noch möglich. Die Kommission würde vielmehr im Sinn einer Konstanten einen institutionalisierten Erfahrungsaustausch ermöglichen.

Huser-Rapperswil-Jona unterstützt die vorgeschlagene Flexibilisierung, wie im Rahmen des Eintretensvotums bereits dargelegt. Es sei wichtig, von einer fixen Zusammensetzung wie in der bisherigen Kommission wegzukommen und die themenbezogene Zusammenarbeit zu suchen.

Gschwend-Altstätten begrüsst ebenfalls eine flexible Regelung. Menschen mit Behinderung sollen ein Sprachrohr haben. Mit einer fixen Kommission werde hingegen befürchtet, dass es am Ende eine bestimmte behinderte Person sein werde, die alle anderen vertreten soll. Eine Person könne jedoch unter keinen Umständen die Bedürfnisse von anderen Menschen mit ganz anderen Behinderungen abdecken. An den Behindertenkonferenzen könne festgestellt werden, wie unterschiedlich die verschiedenen Gruppen seien.

Schlegel-Grabs regt an, dass die Bestimmung dahingehend ergänzt werden könnte, dass Menschen mit Behinderung einbezogen werden müssen.

Lorenz-Wittenbach fragt sich, wer darüber entscheide, ob und wie koordiniert werde.



Regierungsrätin Hilber stellt klar, dass es sich nicht um eine Kann-Bestimmung handle, sondern ein Gesetzesauftrag vorliege.

Trunz-Oberuzwil hat Verständnis für die Regierung, und dass eine offene Formulierung sinnvoller sei. Er könne aber auch die Anliegen der Befürworter der Kommission nachvollziehen. Er ersucht die Regierungsrätin, sich im Eintretensvotum vor dem Rat zu den beabsichtigten Zusammenarbeitsformen zu äussern.

Andrea Lübberstedt weist in diesem Zusammenhang ergänzend darauf hin, dass an weiteren Stellen im Erlass die Koordination und Zusammenarbeit aufgenommen werde, so z.B. im Rahmen der Wirkungsanalyse und des Wirkungsberichts, bei der Bedarfsanalyse und der Angebotsplanung. Die entsprechende Pflicht zum Einbezug ziehe sich somit wie ein roter Faden durch den Erlass.

Lorenz-Wittenbach stellt keinen Antrag zu diesem Artikel.

Bucher-St.Margrethen stellt den Antrag, dass Menschen mit Behinderung bei der Koordination in angemessener Weise einbezogen werden.

Andrea Lübberstedt erläutert, dass die Verbände und Organisationen, wie sie im Artikel 1 definiert würden, die Menschen mit Behinderung in organisierter Form umfassen würden, was auch entsprechend in den Erläuterungen festgehalten werde.

Regierungsrätin Hilber ergänzt, dass Einzelpersonen und Partikularinteressen regelmässig auch in anderen Bereichen nicht einbezogen werden, sondern es stets eine Legitimation brauche, z.B. über eine Partei oder einen Interessenverband. Auch damit werde eine Normalisierung und Gleichstellung angestrebt.

Bucher-St.Margrethen zieht ihren Antrag zurück.

Artikel 3 (Wirkungsbericht) / Ziff. I

Storchenegger-Jonschwil beantragt, dass der Bericht nicht nur der Regierung, sondern auch dem Kantonsrat zukommen müsse.

Andrea Lübberstedt hält fest, dass es sich beim Wirkungsbericht nicht um einen geheimen, sondern um einen öffentlichen Bericht, z.B. auch für Betroffene, handeln werde.

Antrag

Entsprechend wird beantragt, den Ingress des Artikels wie folgt anzupassen:

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

Abstimmung

Die vorberatende Kommission stimmt dem Antrag einstimmig zu.



Artikel 4 (Pilotprojekte) / Ziff. I

Schlegel-Grabs schlägt vor, dass neben der Integration auch die Teilhabe genannt werden solle.

Andrea Lübberstedt weist darauf hin, dass der Erlass sich hier exakt an den Begriffen gemäss Kantonsverfassung und dem Titel orientiere. Sie hält fest, dass soziale Integration die Teilhabe umfasse.

Artikel 5 (Kantonsbeiträge) / Ziff. II

Bucher-St.Margrethen stellt fest, dass es sich hierbei um eine Kann-Formulierung handle, was nach Ansicht der SP einen Widerspruch zur Umsetzung des Grundsatzes «ambulant vor stationär» darstelle. Sie stellt zur Diskussion, ob es nicht richtig wäre, hier eine konsequentere Formulierung zu wählen.

Regierungsrätin Hilber erläutert, dass innerhalb der bewilligten Kredite stets Spielraum bestehe.

Bucher-St.Margrethen fragt, weshalb noch Spielraum bestehen müsse, wenn der Bedarf ausgewiesen und weitere Voraussetzungen erfüllt seien.

Andrea Lübberstedt weist darauf hin, dass mit einer entsprechenden Anpassung noch Folgekorrekturen im Erlass notwendig würden. Z.B. müssten die Anforderungen zur Steuerung der Beitragsausrichtung vielmehr an den stationären Bereich angeglichen werden. Auch der Bedarf müsste dann analog zum stationären Bereich vom Kanton ermittelt werden, wenn eine Gewährleistungspflicht im ambulanten Bereich verankert werde.

Andreas Tinner hält ergänzend fest, dass es sich dabei auch um eine Frage der Bundeszuständigkeit handle. Für die ambulanten Leistungen sei der Bund weiterhin nach Art. 74 IVG zuständig, der Kanton leiste nur nachgelagert und in Ergänzung dazu Beiträge. Dadurch könne der Kanton gezielt Alternativen zur stationären Unterbringung fördern. Somit sei u.a. in Abgrenzung der Bundeszuständigkeit hier bewusst eine weniger weit greifende Bestimmung gewählt worden.

Wehrli-Buchs macht beliebt, den Wortlaut nicht abzuändern, sondern zu belassen.

Schlegel-Grabs schlägt vor, den Grundsatz «ambulant vor stationär» in dieser Bestimmung ausdrücklich zu verankern.

Regierungsrätin Hilber weist auf die systematische Einbettung der Bestimmung in den ambulanten Bereich hin.

Andrea Lübberstedt erläutert, dass in der Ausarbeitung des Gesetzes ebenfalls beabsichtigt gewesen sei, den Grundsatz zu verankern, was aber aus legistischen Gründen nur bedingt umgesetzt werden könne. So sei der Grundsatz namentlich im Zusammenhang mit dem Wirkungsbericht in Artikel 3 Absatz 1 Bst. a aufgeführt worden.



Für **Bucher-St.Margrethen** ist es hingegen nicht folgerichtig, dass in der Botschaft eine Leistungslücke festgestellt werde, der im Erlass lediglich mit einer Kann-Bestimmung begegnet werde.

Regierungsrätin Hilber erklärt, dass die erwähnte Leistungslücke noch definiert werden müsse. Bei dieser Definition seien die Zuständigkeiten noch offen. Es solle vermieden werden, dass mit einer Leistungspflicht des Kantons gegenüber anderen Staatsebenen und Privaten falsche Anreize gesetzt und dadurch kooperative Lösungen verhindert würden.

Bucher-St.Margrethen zieht den Antrag zurück.

Schlegel-Grabs stellt fest, dass es im Hinblick auf Bst. c der Bestimmung Ziel sein müsse, dass der öffentliche Verkehr genutzt werde und nur zu Randzeiten spezialisierte Angebote bereitgestellt würden. Dies müsse im Erlass explizit zum Ausdruck kommen.

Antrag

Entsprechend beantragt er die Anpassung von Bst. c wie folgt:

Fahrdienste für Menschen mit Behinderung, in Ergänzung des öffentlichen Verkehrs.

Abstimmung

Die vorberatende Kommission stimmt dem Antrag einstimmig zu.

Bucher-St.Margrethen beantragt einen neuen Bst. d, worin die ambulante Arbeitsbegleitung aufgeführt werde. Die Botschaft erwähne mehrfach, dass es wichtig sei, auch Arbeitsmassnahmen zu fördern. Es sei ihr bewusst, dass die Aufzählung nicht abschliessend sei, hält dies jedoch für ein wichtiges Zeichen.

Willi-Wartau ergänzt anhand eines Beispiels, wonach denkbar wäre, dass eine externe agogische Begleitung im ordentlichen Arbeitsprozess sinnvoll wäre als Alternative zur institutionalisierten Beschäftigung.

Andrea Lübberstedt weist darauf hin, dass in Bst. a die Beratung und Begleitung sehr allgemein gefasst sei und z.B. die Unterstützung der erwähnten externen agogischen Begleitung ermögliche. Zudem sei materiell zu beachten, dass im Bereich Arbeitsmassnahmen eine Schnittstelle zum Bund bestehe, der für die berufliche Eingliederung (individuelle Massnahmen) zuständig sei. Das Anliegen sei nachvollziehbar, jedoch durch Bst. a der Bestimmung abgedeckt.

Regierungsrätin Hilber bemerkt, dass klar unterschieden werden müsse zwischen kollektiven Leistungen an Organisationen und individuellen Leistungen an Einzelpersonen. Es werde Wert darauf gelegt, dass der Bund seiner Pflicht nachkomme.

Bucher-St.Margrethen zieht den Antrag zurück, da entsprechende Massnahmen über Bst. a finanziert werden könnten.



Artikel 6 (Leistungserbringer) / Ziff. II

Lorenz-Wittenbach erkundigt sich hinsichtlich der Voraussetzung nach Bst. f, ob die Formulierung der «genügenden» internen Aufsicht nicht zu offen sei bzw. ausreichend griffig im Vergleich zum Erfordernis im stationären Bereich, wo die interne Aufsicht sichergestellt sein müsse.

Andrea Lübberstedt erläutert, dass im Unterschied zum ambulanten im stationären Bereich erhebliche Abhängigkeitsverhältnisse entstehen würden. Daher handle es sich um eine bewusste Differenzierung.

Freund-Eichberg fragt, ob alle aufgeführten Voraussetzungen von den Leistungserbringern erfüllt werden müssten.

Andrea Lübberstedt bestätigt, dass es sich dabei um eine kumulative Aufzählung handle und entsprechend sämtliche Anforderungen erfüllt sein müssen.

Artikel 7 (Leistungsvereinbarung) / Ziff. II

Huser-Rapperswil-Jona erkundigt sich, ob es sich bei der Aufzählung im zweiten Absatz um Mindestinhalte der Leistungsvereinbarung handle.

Andrea Lübberstedt hält fest, dass wenigstens diese Regelungen enthalten sein müssten, es aber je nach Leistung und Angebot möglich sei, noch Zusätzliches zu regeln.

Artikel 8 (Bewilligungspflicht) / Ziff. III / Abschnitt 1

Wild-Neckertal stellt fest, dass jede Institution, die drei oder mehr Personen betreue, eine Bewilligung brauche. Sie erkundigt sich, wie die übrigen Betreuungsverhältnisse beaufsichtigt seien.

Andrea Lübberstedt erläutert, dass bei urteilsunfähigen Personen eine Beaufsichtigung des Betreuungsverhältnisses durch die gesetzliche Vertretung gegeben sei. Mit der Anzahl von drei betreuten Personen werde der institutionelle Rahmen definiert. Ab dieser Grenze seien regelmässig auch mehrere Mandatsträger involviert, was die Feststellung von Qualitätsproblemen erschwere.

Lorenz-Wittenbach bittet um eine Erläuterung des Begriffs der polizeilichen Bewilligung gemäss den Ausführungen in der Botschaft.

Andreas Tinner hält fest, dass es sich bei der polizeilichen Bewilligung um eine andere Bezeichnung der Betriebsbewilligung handle. Diese Bezeichnung sei korrekt, auch wenn kein Bezug zur Polizei bestehe.

Artikel 9 (a) Voraussetzungen) / Ziff. III / Abschnitt 1

Schlegel-Grabs regt an, an dieser Stelle den Grundsatz «ambulant vor stationär» in dieser Bestimmung festzuhalten.



Andrea Lübbberstedt weist darauf hin, dass die Bestimmung erst die Stufe der Betriebsbewilligung und noch nicht die Finanzierung betreffe. Die Definition käme einer erheblichen Einschränkung der Gewerbefreiheit gleich. In diesem Abschnitt gehe es einzig darum, dass überhaupt jemand betreuen dürfe.

Artikel 10 (b) Entzug) / Ziff. III / Abschnitt 1
Keine Wortmeldungen.

Artikel 11 (Zuständigkeit) / Ziff. III / Abschnitt 1
Keine Wortmeldungen.

Artikel 12 (Grundsatz) / Ziff. III / Abschnitt 2

Lorenz-Wittenbach erkundigt sich, ob der Begriff der «invaliden Personen» hier angebracht sei.

Andrea Lübbberstedt erläutert, dass es sich dabei um die Bezeichnung des Bundesgesetzes handle. Ferner erinnere sie daran, dass sich die Gewährleistungspflicht nach IFEG effektiv nur auf Personen beziehe, die Anspruch auf eine IV-Rente begründeten.

Artikel 13 (Kantonale Angebotsplanung) / Ziff. III / Abschnitt 2

Schlegel-Grabs fragt nach, weshalb im ersten Absatz nicht auch die ambulanten Angebote aufgeführt seien.

Andrea Lübbberstedt erläutert, dass die ambulanten Angebote bei der Wirkungsanalyse zentraler Gegenstand seien. Die Gewährleistung der stationären Angebote sei hingegen eine Pflicht, weshalb in diesem Bereich auch eine kantonale Angebotsplanung erforderlich sei. Faktisch könne aber eine Planung der stationären Angebote nur vorgenommen werden, wenn das Potential ambulanter Leistungserbringung berücksichtigt werde.

Schlegel-Grabs erkundigt sich zudem, weshalb gemäss letztem Absatz neben den Einrichtungen nicht auch weitere Beteiligte verpflichtet werden sollten.

Regierungsrätin Hilber erklärt, dass das zentrale Gegenüber bei der Angebotsplanung klar die Einrichtungen seien, um auch die entsprechenden Daten zu erhalten.

Anita Dörler führt ergänzend aus, dass wie bereits erwähnt eine Koordinationspflicht bestehe. Dies sei ein genereller Auftrag, die zentralen Themen mit den richtigen Ansprechpartnern anzugehen. Dieser Auftrag gelte auch im Bereich der Planung. Absatz 3 der Bestimmung sei insbesondere auch eine Verpflichtung der Einrichtung, d.h. eine Mitwirkungspflicht, die über den Einbezug hinausgehe. Die Einrichtungen müssten die erforderlichen Daten zur Verfügung stellen.



Trunz-Oberuzwil erkundigt sich, was die Erhebung des Bedarfs für Bauten bedeute. Es stelle sich insbesondere die Frage, ob bei der Bedarfserhebung das Raumprogramm festgelegt werde und wer diese absegnen.

Andrea Lübberstedt hält fest, dass es in Bezug auf die kantonale Angebotsplanung keine Richtlinien oder Infrastrukturvorgaben geben werde. In der Planung gehe es darum, prospektiv die Bedürfnisse der einzelnen Zielgruppen in übergeordnetem Sinn aufzunehmen. Unabhängig von der Angebotsplanung werde es Richtlinien zur Qualität und zur Kostenrechnung geben. Dies entspreche der heutigen Situation.

Andreas Tinner ergänzt, dass im Einzelnen die Gesuche um Baubeiträge bereits heute stets die Prüfung des Bedarfs zur Folge hätten. Ein Zusammenhang bestehe insofern, dass die Gesuche mit der kantonalen Bedarfsplanung übereinstimmen müssten. Das werde sich in Zukunft mit dem Darlehensmodell nicht ändern.

Artikel 14 (Anerkennung von Einrichtungen a) Voraussetzungen) / Ziff. III / Abschnitt 2
Keine Wortmeldungen.

Artikel 15 (b) Zuständigkeit) / Ziff. III / Abschnitt 2
Keine Wortmeldungen.

Artikel 16 (Leistungsvereinbarung) / Ziff. III / Abschnitt 2
Keine Wortmeldungen.

Artikel 17 (Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE) / Ziff. III
Keine Wortmeldungen.

Artikel 18 (Leistungsabgeltung a) Methode) / Ziff. III / Abschnitt 3
Schlegel-Grabs erkundigt sich, ob in Ergänzung zur Verrechnungseinheit nicht auch festgehalten werden müsste, dass die Leistungsabgeltung subjektfinanziert erfolge.

Andrea Lübberstedt kann das Anliegen nachvollziehen. Im Begriff der Verrechnungseinheit sei jedoch enthalten, dass die Leistungsabgeltung in Bezug auf den Einzelnen erfolge. Der Zusammenhang sei unbestritten.

Artikel 19 (b) Kostenübernahme durch den Kanton) / Ziff. III / Abschnitt 3
Bucher-St.Margrethen erkundigt sich in Bezug auf den zweiten Absatz, ob es nach dem Gesetzeswortlaut möglich wäre, dass eine Person, die zu einem beliebigen Zeitpunkt im Erwerbsalter das Angebot einer Einrichtung genutzt habe, im AHV-Rentenalter einen Anspruch auf diese Leistungen habe.



Andrea Lübbert schickt vorweg, dass dies der geltenden Praxis entspreche, unter Umständen die Formulierung aber nicht ganz präzise sei. Das Angebot müsse im Zeitpunkt des Erreichens des AHV-Rentenalters genutzt werden. Es sei sicherzustellen, dass es keinen Bruch gebe, wenn eine Person zuvor dauernd in einer Behinderteneinrichtung war und dann von einem Tag auf den anderen in ein Alters- oder Pflegeheim übertreten müsste. Es sei aber klar die Idee, dass sich die Person im Zeitpunkt des Erreichens des Rentenalters in der Einrichtung aufhalten müsse.

Storchenegger-Jonschwil gibt zu bedenken, dass dadurch für die Gemeinden ein Fehl-anreiz entstehen könnte, dass behinderte Menschen kurz vor Eintritt ins Rentenalter in einer entsprechenden Einrichtung untergebracht würden, um für die Finanzierung des Aufenthalts nicht aufkommen zu müssen.

Andrea Lübbert stellt klar, dass dies im Rahmen der bisherigen Praxis nicht festgestellt worden sei. Zudem brauche es eine Kostenübernahmegarantie durch den Kanton. Im Rahmen dieser Überprüfung werde auch der Bedarf berücksichtigt. Sie ergänzt, dass wenn eine Person aufgrund ihres Alters zunehmend betreuungsbedürftig werde, die Krankenversicherung klar in der Finanzierungspflicht sei.

Ammann-Rüthi erkundigt sich, ob eine Behinderteneinrichtung, die nicht auf der Pflegeheimliste sei, entsprechend auch kein Geld erhalte.

Andrea Lübbert verweist auf die Botschaft und erläutert, dass es für eine Institution mit einem entsprechenden Teilangebot für Menschen im Rentenalter nicht ausgeschlossen sei, auf die Pflegeheimliste aufgenommen zu werden.

Artikel 20 (c) Kostenbeteiligung der Leistungsnutzenden) / Ziff. III / Abschnitt 3

Bucher-St.Margrethen hält fest, dass es der SP ein wichtiges Anliegen sei, dass Minderjährige nicht wegen ihres Aufenthalts auf Sozialhilfe angewiesen seien. In Absatz 2 werde festgehalten, dass die Gemeinde die Pensionstaxe übernehme und lediglich die Erläuterungen hielten fest, dass dies keine finanzielle Sozialhilfe sei.

Andrea Lübbert bestätigt, dass es von Bundesrechts wegen ausgeschlossen sei, dass es sich dabei um Sozialhilfe handle. Deshalb müsse dies im Gesetzestext nicht aufgeführt sein. An das übergeordnete Recht, nämlich dass dies keine Sozialhilfe sei, müssten sich auch die Gemeinden halten.

Wild-Neckertal erkundigt sich, ob es sich hier effektiv nur um Minderjährige bis 18 Jahre handle und nicht wie im Sozialhilfegesetz um zivilrechtliche Unterbringungen bis längstens zum 20. Altersjahr.

Andrea Lübbert hält fest, dass es sich dabei um zwei verschiedene Einrichtungstypen handle. Gegenstand der Vorlage seien Einrichtungen für Menschen mit Behinderung, wohingegen es sich bei den Aufenthalten nach Sozialhilfegesetz um Kinder- und Jugendheime handle. Es gehe in dieser Bestimmung um notwendige Aufenthalte von Minderjährigen in diesen spezialisierten Einrichtungen.



Andreas Tinner ergänzt, dass es sich hierbei um eine Finanzierungslücke für Minderjährige zwischen 16 und 18 Jahren handle, wenn die Schulpflicht beendet sei.

Artikel 21 (d) Schwankungsfonds / Ziff. III / Abschnitt 3

Lorenz-Wittenbach fragt in diesem Zusammenhang nach, ob es noch Einrichtungen gebe, deren Leistungen nicht pauschal abgegolten würden.

Andrea Lübbert stellt klar, dass die IVSE sowohl die Defizit- als auch die Pauschalabgeltung zulasse. Das Gesetz sehe aber vor, dass die Leistungsabgeltung in der Regel pauschal erfolge. Zurzeit würden die Leistungen sämtlicher Einrichtungen pauschal abgegolten. Wenn alle Stricke reissen würden, müsste allenfalls auf die Defizitmethode zurückgegriffen werden.

Gschwend-Altstätten stellt aufgrund der Erläuterungen auf Seite 61 fest, dass Spenden und Legate separat behandelt würden. Dies mache auch Sinn. Er frage sich, weshalb diese wichtige Ausnahmebestimmung nicht ins Gesetz aufgenommen worden sei.

Andrea Lübbert erläutert, dass die IVSE diese Frage bereits regle und der Kanton diesbezüglich keinen Spielraum habe.

Gschwend-Altstätten nimmt dies auf und erkundigt sich, wo für eine Einrichtung Spielraum bestehe, wenn sie sich etwas ansparen wolle, z.B. für einen Neubau.

Andrea Lübbert hält fest, dass der Schwankungsfonds vorab dazu diene, den Betrieb sicherzustellen. Wenn die Plafonierung erreicht worden sei, dürften 50 Prozent z.B. für Anschaffungen oder Bauvorhaben auf die Seite gelegt werden. Die genaue Festlegung der Modalitäten sei zudem Gegenstand der Ausführungsbestimmungen. Es sei allerdings nicht vorgesehen, dass der Kanton auf die erwähnten 50 Prozent verzichte, da die Gewinne nicht zuletzt aufgrund von Kantonsmitteln erwirtschaftet werden könnten.

Trunz-Oberuzwil unterstützt das Anliegen von Gschwend-Altstätten und gibt zu bedenken, dass sich die Institutionen bisher nichts ansparen konnten aufgrund der Defizitdeckung. So seien die Institutionen angewiesen, dass Restkosten von 20 Prozent selbst finanziert werden könnten. Die Höhe der Plafonierung sei noch nicht festgelegt und es müsse die Möglichkeit bestehen, dass eine Institution Rückstellungen machen könne zur Erwirtschaftung der geordneten Eigenmittel.

Andrea Lübbert hält fest, dass die Höhe des Fonds nicht zur übermässigen Bindung von Mitteln führen würde. Es sei in den Ostschweizer Kantonen geplant, im Bereich Wohnen den Plafonds bei 10 Prozent des anrechenbaren Nettoaufwands festzulegen. Rückstellungen seien bei gefülltem Fonds aufgrund der freien Verwendung von 50 Prozent des Gewinns ohne Weiteres möglich. Zudem sei festgestellt worden, dass mehrere Einrichtungen bereits heute über erhebliche Eigenmittel verfügten.

Andreas Tinner ergänzt, dass Spenden gerade zur Äufnung der Eigenmittel verwendet werden dürften. Zudem sollten wie aufgezeigt über die Deckungsbeiträge und den Anteil des Gewinns, der frei bzw. im Rahmen der Leistungsvereinbarung verwendet werden



könne, mittelfristig erhebliche Summen geäufnet werden. Es sei jedoch nicht im Staatsinteresse, dass diese Gelder ungenutzt angesammelt würden.

Artikel 22 (Darlehen für Investitionen a) Voraussetzungen und Höhe) / Ziff. III / Abschnitt 3 **Trunz-Oberuzwil** möchte diesbezüglich drei Fragen in den Raum stellen. Vorweg legt er seine Interessen als Architekt offen, in welcher Funktion er verschiedentlich von den Institutionen beauftragt werde. In erster Linie gehe es um notwendige Übergangsbestimmungen. Am Beispiel zweier Bauvorhaben des HPV Untertoggenburg könne aufgezeigt werden, dass es einer Einrichtung im Einzelfall nicht möglich sei, die geforderten 20 Prozent Eigenfinanzierung zu erbringen, da die Mittel aufgrund der bisherigen Defizitdeckung durch den Kanton nicht vorhanden seien. Er stelle zur Diskussion, wie mit den anstehenden, hängigen Bauvorhaben umgegangen werden solle. Zweitens erkundigt er sich, ob die künftigen Darlehen wie die bisherigen Baubeiträge ebenfalls automatisch dem öffentlichen Beschaffungsrecht unterstehen würden. Schliesslich ersucht er die Kommission, anstelle der Darlehen die Bürgschaft als Instrument zu prüfen. Er sei diesbezüglich von einem Betriebsleiter angesprochen worden und habe zudem Vor- und Nachteile mit Regierungsrat Gehrer diskutiert. Die Einrichtungen wären aufgrund einer Bürgschaft durch den Kanton auf dem Finanzierungsmarkt freier und könnten Geld zu besseren Konditionen erhalten. Er könne dem Darlehensmodell folgen, soweit der Zins marktüblich sei. Hinsichtlich des Anteils der Investitionskosten stelle sich für ihn jedoch noch die Frage, wer zwischen regulären Objekten und Spezialbauten unterscheide. Es sei auch unklar, wie sich die Banken angesichts dieser neuen Regelung verhalten würden.

Wehrli-Buchs unterstützt die Anliegen des Vorredners. Es bestünde tatsächlich ein Bedürfnis nach Bürgschaften in der Praxis. Wenn z.B. der Zinssatz der Kantonalbank massgebend sei, würden die Kredite auf dem freien Kapitalmarkt günstiger bezogen werden können. Er beantrage daher die Ergänzung der Bestimmung, dass der Kanton Darlehen und Bürgschaften gewähren könne. Entsprechend müssten die Folgeartikel ebenfalls angepasst werden.

Regierungsrätin Hilber gibt zu bedenken, dass die Einrichtungen in der Vergangenheit viel Fremdkapital aufgenommen hätten, das vom Kanton finanziert worden sei. Die Finanzwirtschaft habe davon erheblich profitiert. Dies sei in Zukunft zu vermeiden, weshalb das neue Finanzierungsmodell vorgeschlagen worden sei. Bei Bürgschaften sei es wohl so, dass der freie Markt spiele, was am Ende jedoch über die Betriebsbeiträge finanziert würde. Selbstverständlich sei es das Ziel des Kantons, dass kostengünstige Darlehen gewährt würden. Der Kanton habe dadurch die besten Steuerungsmöglichkeiten und administrativ wäre diese Lösung ebenfalls am einfachsten. Letztere sei auch in Absprache mit dem Finanzdepartement gewählt worden.

Wehrli-Buchs hält die Ausführungen für nachvollziehbar. Die Bürgschaft müsse vom Kanton jedoch genauso bewilligt werden. In diesem Zusammenhang sei offenzulegen, inwiefern ein privater Kredit günstiger sei. Ansonsten unterstütze er, dass Darlehen gewährt würden.

Andrea Lübberstedt hält fest, dass Bürgschaften finanzrechtlich wie Darlehen als Ausgaben gelten und über das volle Investitionsvolumen laufen würden. Insofern sei die Bürg-



schaft stets teurer. Die bisherigen A-fonds-perdu-Beiträge würden bereits heute bis höchstens 66,33 Prozent der Investitionskosten geleistet. Daher müssten bereits heute Eigenmittel bereitgestellt werden. Zudem habe im Finanzmarkt schon immer ein erhebliches Interesse an entsprechenden Investitionen bestanden, da es als sicheres Geschäft eingestuft worden sei. Übergangsbestimmungen seien keine zusätzlichen notwendig. Es könne per 2013 ohne Weiteres auf das neue Modell gewechselt werden.

Zur Frage der Anwendbarkeit des Submissionsrechts sei festzuhalten, dass die Art der Beiträge an Investitionsvorhaben keinen Einfluss hätte. Es flössen ohnehin erhebliche staatliche Beiträge, sodass das öffentliche Beschaffungsrecht bei grösseren Investitionen stets zu berücksichtigen sei. Daran ändere sich in Zukunft nichts. Soweit über 50 Prozent der Gesamtkosten von der öffentlichen Hand getragen würden, sei das Submissionsrecht nach den entsprechenden rechtlichen Grundlagen anwendbar. Dies sei in diesem Bereich klar der Fall. Schliesslich seien betreffend Darlehen explizit marktübliche Zinsen vorgesehen. Klar sei, dass auch der Ertrag für den Kanton stimmen müsse. Bei Bürgschaften, die für den Kanton immerhin eine Eventualverpflichtung seien, habe er weder darauf, wie die Kredite ausgehandelt würden, noch während deren Laufzeit irgendwelche Einflussmöglichkeiten. Zur Frage der Unterscheidung zwischen regulären Objekten und Spezialbauten orientiere man sich am Markt. Wenn das Objekt bei einem Ausfall zu 100 Prozent verwertet werden könne, spreche man von einem regulären Objekt. Bei Objekten mit spezieller Infrastruktur, wie z.B. Pflegebädern, würden bei der Bewertung selbstverständlich Einschränkungen vorgenommen.

Schlegel-Grabs hält es für wichtig zu unterscheiden, ob eine Bürgschaft gegenüber Finanzinstituten oder privaten Geldgebern, die nicht institutionell tätig seien, abgegeben würden. In der Praxis bestünden Fälle, in denen Private bereit wären, z.B. eine Million Franken als Darlehen auszurichten zu einem Zinssatz von 0,5 Prozent, wenn sie eine entsprechende Sicherheit erhalten würden. Es sei aber klar, dass dazu die Bedingungen festgelegt werden müssten, allerdings der Rahmen für andere Modelle geöffnet werde.

Regierungsrätin Hilber stellt fest, dass die Situation bei nicht-institutionellen privaten Geldgebern eine andere sei.

Trunz-Oberuzwil vertrete die Anliegen der Institutionen, bei denen die Angst bestehe, dass mit der Darlehensvariante letztlich höhere Zinsen entrichtet werden müssten, als diese am privaten Finanzmarkt ausgehandelt werden könnten. Falls gute Kapitalkonditionen effektiv gewährleistet werden könnten, wäre man einverstanden. Es sei einfach noch zu unklar, was dies bedeute.

Andreas Tinner stellt ergänzend klar, dass die Einrichtung nicht verpflichtet werde, 20 Prozent selbst zu finanzieren. Das könne auch über Fremdkapital erfolgen. Dieses müsse vom Kanton ebenfalls im Rahmen der Leistungsabgeltung finanziert werden und sei somit nicht zwingend aus den Rückstellungen oder Spendenmitteln zu erbringen. Das Darlehensmodell diene letztlich der Sicherung von Einrichtungen, welche die benötigten Mittel nicht auf dem freien Kapitalmarkt beziehen könnten.

Trunz-Oberuzwil stellt fest, dass diese Praxis von derjenigen des Bildungsdepartementes abweiche, wo die Zinsen für Fremdkapital nicht über die Betriebsrechnung geltend



gemacht werden könnten. Es sei nicht befriedigend, dass bei unterschiedlichen Objekten mit verschiedenen Massstäben gemessen werde.

Huser-Rapperswil-Jona betont ebenfalls die problematische Schnittstelle zum Bereich Bildung. Es sei nicht befriedigend, dass keine Gesamtsicht bestehe. Als ehemalige langjährige Stiftungsrätin der Balm, die Werkstätten, Wohnheim und Schulen betreibe, seien die Probleme bekannt und müssten gerügt werden. In Bezug auf Bürgschaften sei zu beachten, dass nicht-institutionelle Geldgeber besonders betrachtet und nach einer Speziallösung gesucht werden müssten.

Wehrli-Buchs hält fest, dass es für Institutionen schwierig sei, die gesamten Mittel vom freien Markt zu beziehen. Die Gelder würden einfacher fliessen, wenn jemand bürge. Er interessiere sich zudem dafür, wie die entsprechenden Verordnungsbestimmungen aussehen würden.

Ammann-Rüthi erläutert aus eigenen Erfahrungen, dass Banken regelmässig teurer seien. Die Situation, wenn eine Privatperson mit persönlichem Bezug zu einer Einrichtung ein Darlehen gewähre, sei eine ganz andere. Die Möglichkeit, dort günstiger zu Geld zu kommen, dürfe nicht verbaut werden.

Andrea Lübberstedt hält zusammenfassend und ergänzend noch einmal fest, dass keine Pflicht bestehe, vom Kanton ein Darlehen zu beziehen. Die Festlegung der Verzinsung der Darlehen sei indessen nicht ganz einfach. Es sei bekannt, dass ausserkantonale Leistungsnutzende in St.Galler Einrichtungen ebenfalls adäquate Preise zu zahlen hätten. Eigentlich wäre beabsichtigt, für St.Gallerinnen und St.Galler möglichst günstig Geld zur Verfügung zu stellen, nicht aber für Ausserkantonale. Abschliessend sei darauf hinzuweisen, dass für private Geldgeber so schon hohe Sicherheiten aufgrund der Bedarfsanalyse und Leistungsvereinbarung sowie des bundesrechtlichen Gewährleistungsauftrags bestünden. Das Ausfallrisiko sei damit gering.

Ammann-Rüthi stellt zusammenfassend fest, dass es sich um die Abwägung vom Darlehens- und Bürgschaftsmodell handle bzw. allenfalls von Darlehen und/oder Bürgschaften. Zudem stelle sich die Frage, ob Bürgschaften generell erteilt werden sollten oder nur an nicht-institutionelle Geldgeber. Es sei festzuhalten, dass es sich bei der Bürgschaft ebenfalls um eine Eventualverpflichtung handle und diese mit dem Instrument des Darlehens weitgehend identisch sei. Beim Darlehen sei hingegen geregelt, dass dieses zu verzinsen sei, insofern eine Bürgschaft gratis wäre. Es stelle sich auch die Frage, ob der Kanton überhaupt über diese Liquidität verfüge.

Regierungsrätin Hilber stellt klar, dass es sich um eine öffentliche Aufgabe handle, die auch finanziert werden müsse. Entsprechend sei auch die erforderliche Liquidität gegeben. Das Darlehensmodell sei insbesondere als geeignet erachtet worden, um Verzerrungen im interkantonalen Bereich zu vermindern. Zudem bestünde für die Institutionen ein klares Gegenüber. Bei der Bürgschaft bestünden indessen nur geringe Steuerungsmöglichkeiten von Seiten der Verwaltung. Es sei aber richtig, dass Darlehen von Privaten anders zu werten seien als Darlehen von Kreditinstituten. Diesbezüglich sei sie aber der Meinung, dass jemand, der Geld aufgrund eines persönlichen Bezugs zur Verfügung stelle, nicht zusätzlich eine Bürgschaft brauche, da er der Einrichtung vertraue.



Ammann-Rüthi stellt fest, dass es ein klarer Nachteil der Bürgschaft sei, dass der private Geldgeber die Erträge habe, aber kein Risiko trage. Aus Unternehmenssicht könne er die Anliegen für die Bürgschaftsbefürworter nachvollziehen. Aber die Kommission müsse insbesondere auch die Kantonssicht vertreten.

Gschwend-Altstätten stellt aus Sicht seiner Tätigkeit für das Rhyboot fest, dass die Finanzierung mit 80 Prozent der Investitionskosten gut machbar sei für die Institutionen. Es sei zudem zu berücksichtigen, dass es für die Banken praktisch keinen Schuldner gebe, der sicherer sei als eine solche Institution.

Bucher-St.Margrethen äussert im Namen der SP die Meinung, dass es die Bürgschaft nicht brauche.

Wehrli-Buchs gibt zu bedenken, dass man eine Chance verpasse, wenn die Bürgschaft in diesem Gesetz nicht geregelt werde, unabhängig von der konkreten Ausgestaltung. Er sei überzeugt, dass es die Bürgschaft in 98 Prozent der Fälle nicht brauche. Falls es aber eine Möglichkeit gäbe, eine Investition günstiger zu finanzieren, sollte diese nicht verhindert werden. Im Gegenteil sei es klar, dass keine Bürgschaft für private Darlehen, die teurer wären, gewährt werden sollten.

Schlegel-Grabs spricht sich ebenfalls dafür aus, die Türen für neue Modelle, Investitionen günstiger zu finanzieren, offenzulassen. Wenn die Zusammenarbeit mit privaten Kapitalgebern nur möglich sei, wenn diese eine Sicherheit des Kantons erhalten würden, wäre die Bürgschaft das beste Instrument.

Gschwend-Altstätten warnt davor, dass der Kanton am Ende über die 80 Prozent die Kosten trage.

Wehrli-Buchs präzisiert, dass nicht mehr als die 80 Prozent durch die Bürgschaft gedeckt sein sollten. Es gehe darum, dass die Einrichtung frei sei, sich das Geld vom Kanton und/oder von Privaten zu beschaffen, falls nötig von Privaten mit einer Sicherheit des Kantons bis zur Höhe von höchstens 80 Prozent der anrechenbaren Investitionskosten.

Hartmann-Rapperswil-Jona erkundigt sich, wie das Darlehen und die Bürgschaft finanztechnisch behandelt würden.

Andrea Lübberstedt stellt klar, dass Verbürgungen, die ebenfalls der Erfüllung einer staatlichen Aufgabe dienen würden, aktiviert blieben. Finanztechnisch und finanzrechtlich bestehe kein Unterschied zum Darlehen.

Abstimmung zur Bürgschaftsfrage

Die vorberatende Kommission spricht sich mit 8:7 Stimmen für die Schaffung einer Grundlage für die Gewährung von Bürgschaften im Gesetz aus.

Antrag

Zur Abstimmung steht folgender Antrag **Wehrli-Buchs** zu Art. 22 Abs. 1 und 2:



Der Kanton kann Einrichtungen Darlehen und/oder Bürgschaften für Institutionen gewähren ...

Das Darlehen und/oder Bürgschaften decken höchstens 80 Prozent der Investitionskosten.

Abstimmung

Die vorberatende Kommission stimmt dem Antrag **Wehrli-Buchs** mit 8:7 Stimmen zu.

Antrag

Lorenz-Wittenbach stellt einen ergänzenden Antrag zu Art. 22 Abs. 2, da lediglich die anrechenbaren und nicht die vollen Investitionskosten zur Bemessung herangezogen werden:

Das Darlehen und/oder Bürgschaften decken höchstens 80 Prozent der anrechenbaren Investitionskosten.

Abstimmung

Die vorberatende Kommission stimmt dem Antrag **Lorenz-Wittenbach** einstimmig zu.

Auf Antrag des Präsidenten **Ammann-Rüthi** nach Art. 57 Abs. 1 Bst. b GeschKR, beauftragt die vorberatende Kommission das Departement des Innern, die notwendigen redaktionellen Folgekorrekturen im Zusammenhang mit dem Antrag **Wehrli-Buchs** im Rahmen eines Zirkularbeschlusses zu unterbreiten.

Nachtrag zuhanden des Protokolls: Gegenstand des Zirkularbeschlusses vom 2. April 2012 sind folgende Anträge der vorberatenden Kommission:

Zu Art. 22 (Randtitel):

Darlehen und Bürgschaften für Investitionen

Zu Art. 22 Abs. 1:

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

Zu Art. 22 Abs. 1:

Das Darlehen und die Bürgschaft decken je für sich oder zusammen höchstens 80 Prozent der anrechenbaren Investitionskosten.

Zu Art. 23 (Randtitel):

Rückzahlung von Darlehen

Zu Art. 24:

Die Regierung beschliesst im Rahmen der bewilligten Kredite über Darlehen und Bürgschaften bis zur Betragsgrenze des allgemeinen fakultativen Finanzreferendums.



Zu Art. 31 Bst. i^{bis} (neu):

Voraussetzungen für die Bürgschaftsgewährung:

Zu Art. 37:

Die bei Vollzugsbeginn dieses Erlasses hängigen Verfahren über die Ausrichtung von Investitionsbeiträgen werden nach den Vorschriften dieses Erlasses über die Darlehens- und Bürgschaftsgewährung behandelt.

Artikel 23 (b) Rückzahlung) / Ziff. III / Abschnitt 3
Keine Wortmeldungen.

Artikel 24 (c) Zuständigkeit) / Ziff. III / Abschnitt 3
Keine Wortmeldungen.

Artikel 25 (Wahlfreiheit) / Ziff. III / Abschnitt 4

Schlegel-Grabs schlägt eine Ergänzung zur Wahlfreiheit in Bezug auf ambulante Angebote vor.

Andrea Lübberstedt weist darauf hin, dass dies der Systematik widersprechen würde. Im stationären Bereich würden vom Kanton zudem Kostenübernahmegarantien geleistet. Im ambulanten Bereich könne die Wahlfreiheit ohnehin vorausgesetzt werden, da die Schwelle tiefer sei und der Kanton keine Kostenübernahmegarantien ausstelle.

Artikel 26 (Betreuungsvertrag) / Ziff. III / Abschnitt 4

Lorenz-Wittenbach erkundigt sich, ob es die Ombudsstelle sein könne, die nach Absatz 2 vermittele.

Andrea Lübberstedt erläutert, dass als Folge der fehlenden Einigung ein hoheitlicher Akt, nämlich die Verpflichtung der Einrichtung zur Aufnahme, verfügt werden könne. Dies sei dem zuständigen Departement vorbehalten und könne nicht einer privaten Ombudsstelle übertragen werden.

Artikel 27 (Zuständigkeit) / Ziff. III / Abschnitt 5

Lorenz-Wittenbach stellt fest, dass die Ombudsstelle gemäss Bericht eine verwaltungsinterne Stelle sein könne, die aber von der Aufsichtsbehörde unabhängig sei. Sie fragt, ob dies überhaupt möglich sei.

Andrea Lübberstedt erläutert, dass die Aufgabe demgemäss nicht vom Amt für Soziales wahrgenommen werden könne. Es könne aber eine andere Stelle in der Kantonsverwaltung sein.



Artikel 28 (Anforderungen) / Ziff. III / Abschnitt 5
Keine Wortmeldungen.

Artikel 29 (Aufgaben und Verfahren) / Ziff. III / Abschnitt 5
Keine Wortmeldungen.

Artikel 30 (Kosten) / Ziff. III / Abschnitt 5

Bucher-St.Margrethen macht im Namen der SP beliebt, dass der Gang zur Ombudsstelle für Menschen mit Behinderung kostenfrei sein sollte. Es müsse ein niederschwelliger Zugang möglich sein. Es sei nicht nachvollziehbar, weshalb durch die Kosten für die Vermittlung die bestehenden Konfliktsituationen zusätzlich belastet würden. Dabei sollte die Kostenfreiheit ausdrücklich nur für Menschen mit Behinderung, nicht aber für die Einrichtung gelten. Kostenbefreiungen sollten auch für Einrichtungen möglich bleiben.

Regierungsrätin Hilber führt aus, dass es in der Sache selbst durchaus entscheidend sei, wie niederschwellig das externe Angebot zugänglich sei. Die Idee sei, dass allfällige Kritik vorerst auf direktem Weg und innerhalb der Einrichtung angebracht würde. Bei einer kostenfreien Ombudsstelle bestehe hingegen die Gefahr, dass jede kleinste Kritik von Leistungsnutzenden und der Einrichtung direkt an die Ombudsstelle getragen würde. Dadurch entstehe Dynamik an einem falschen Ort. Mit einem kleinen Beitrag, z.B. mit 50 Franken, würden es sich die Betroffenen richtigerweise überlegen, ob sie das Angebot nutzen oder vorerst den direkten Weg wählen. Es entstehe dadurch aber auch eine andere Grundhaltung gegenüber der Qualität und Wirkung des Angebots. Es müsse mit der Regelung sichergestellt werden, dass in erster Linie der interne Ombudsweg gewählt werde.

Bucher-St.Margrethen hält an ihrem Antrag fest. Auch die Tatsache, dass ein Gesuch um Kostenbefreiung gestellt werde, erhöhe die Schwelle für die Leistungsnutzenden. Gerade bei gravierenden Situationen, wo der interne Ombudsweg ausgeschlossen sei für die Betroffenen, dürfe nicht eine entsprechende Hürde gestellt werden.

Ammann-Rüthi kann das Anliegen nachvollziehen. Der verwaltungstechnische Aufwand müsse tief gehalten werden. Er halte es aber auch für richtig, keine Ombudsstelle zu schaffen, wo Personen einfach aus Prinzip streiten würden.

Andrea Lübberstedt weist darauf hin, dass explizit in Artikel 29 Absatz 2 festgehalten sei, dass das Gesuch an keine Form gebunden sei. Die Niederschwelligkeit sei dadurch gegeben. Als Schnittstelle erscheine es zudem wichtig, dass bei gravierenden Konflikten Informationen direkt an die Aufsichtsbehörde getragen würden. Daneben bestehe auch die Stiftung Opferhilfe, die Beratungsleistungen kostenlos erbringe. Es sei nicht die Idee, dass die Ombudsstelle IFEG diese Angebote und Anlaufstellen konkurrenzieren, sondern insbesondere andere Themen bearbeite.

Antrag

Bucher-St.Margrethen stellt im Namen der SP folgenden Antrag zu Art. 30 Abs. 1:



Die Einrichtung beteiligt sich an den Kosten für die Tätigkeit der Ombudsstelle IFEG im Einzelfall.

Die vorberatende Kommission lehnt den Antrag der SP mit 13:2 Stimmen ab.

Artikel 31 (Verordnung) / Ziff. IV

Lorenz-Wittenbach erkundigt sich in Bezug auf die in Bst. a und c genannten Voraussetzungen, ob die entsprechenden gesetzlichen Voraussetzungen nicht abschliessend seien.

Andrea Lübberstedt erläutert, dass es sich dabei nur um eine Konkretisierung handle und keine neuen Voraussetzungen. Es seien dies Ausführungsbestimmungen zu den gesetzlich geregelten Voraussetzungen.

Lorenz-Wittenbach interessiert sich zudem dafür, ob die Einrichtungen bei der Festlegung der Pensionstaxen nicht frei seien.

Andrea Lübberstedt weist darauf hin, dass es sich dabei um das erwähnte Höchstansatzmodell handle. Da der Kanton die Taxe über die Ergänzungsleistungen mitfinanziere, könne die Taxe nicht ins Unermessliche steigen.

Andreas Tinner ergänzt, dass mit dem neuen Finanzierungsmodell in Zukunft klare Vorgaben gemacht würden, wie die Pensionstaxe festzulegen sein werde.

Der Präsident der vorberatenden Kommission, **Ammann-Rüthi** hält fest, dass zur Bürgerschaftsfrage auf dem Zirkulationsweg noch ein zusätzlicher Buchstabe in diese Bestimmung aufgenommen werde.

(Änderung bisherigen Rechts)

Artikel 32 (Änderung des Gesetzes über Referendum und Initiative) / Ziff. IV

Keine Wortmeldungen.

Artikel 33 (Änderung des Gesetzes über die Urnenabstimmung) / Ziff. IV

Keine Wortmeldungen.

Artikel 34 (Änderung des Sozialhilfegesetzes) / Ziff. IV

Keine Wortmeldungen.

Artikel 35 (Aufhebung bisherigen Rechts) / Ziff. IV

Keine Wortmeldungen.



Artikel 36 bis Artikel 40 (Übergangsbestimmungen) / Ziff. IV
Keine Wortmeldungen.

Artikel 41 (Vollzugsbeginn) / Ziff. IV
Trunz-Oberuzwil erkundigt sich, ob der Vollzug ab 1. Januar 2013 geplant sei.

Regierungsrätin Hilber bestätigt den geplanten Vollzugsbeginn.

Rückkommen wird nicht beantragt.

Gesamtabstimmung

Die vorberatende Kommission beschliesst in der Gesamtabstimmung unter Vorbehalt der ausstehenden Bereinigungen auf dem Zirkularweg einstimmig, dem Kantonsrat Eintreten auf die Vorlage zu beantragen.

5 Ergänzende Kurzinformationen zum Bericht «Tarifgestaltung bei den Behindertenfahrdiensten»

Andreas Tinner erläutert ergänzend zum Bericht, dass die Mobilitätsangebote für Menschen mit Behinderung ein zentraler Schlüssel für eine selbstbestimmte Lebensführung und die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben seien. In Bezug auf die Zugänglichkeit des öffentlichen Verkehrs sei in den vergangenen Jahren vieles aufgeholt worden. Dabei hätten die Behindertenfahrdienste (BFD) viele Lücken schliessen können, wo noch kein barrierefreier Zugang bestehe. Damit seien die BFD eine zentrale Ergänzung zum öffentlichen Verkehr.

Mit der Leistungsvereinbarung aus dem Jahr 2005 seien die erwähnten Ziele verfolgt worden. Es sei der klare Auftrag der Regierung gewesen, die weggefallenen Mittel des Bundes durch den Kanton zu kompensieren. Die Kompensation sollte so erfolgen, dass kein Leistungsabbau resultiere. Die BFD würden mit hohem ehrenamtlichem Engagement geleistet. Die Finanzierung solle möglichst einfach erfolgen, damit die ehrenamtlich tätigen Akteure nicht unnötig mit administrativen Belangen konfrontiert würden. Trotzdem hätten die Leistungskriterien vereinbart werden müssen. Es sei eine Herausforderung gewesen, Anreize zu schaffen und hohe Bereitschaft zur ehrenamtlichen Tätigkeit und zu Spenden beizubehalten trotz des öffentlichen Auftrags.

Bei der Aushandlung der Leistungsvereinbarung habe sich die Haltung durchgesetzt, dass es sich bei den BFD primär um eine Ergänzung des öffentlichen Verkehrs handeln müsse. Eine Forderung seitens des Kantons für den Abschluss der Leistungsvereinbarung sei gewesen, dass sich die regionalen BFD zu einer Organisation zusammenschliessen müssten, damit der Kanton ein Gegenüber habe. Mit der Leistungsvereinbarung habe nicht erreicht werden können, dass die Tarife gegenüber denjenigen des öffentlichen Verkehrs höher seien. Das Angebot sei einerseits nicht vergleichbar, da die Fahrten im Unterschied zum öffentlichen Verkehr nicht zwischen Haltestellen, sondern zwischen Heimadresse und Haltestelle erbracht würden. Andererseits bestehe gerade



aufgrund der Behinderung unter Umständen nicht die Möglichkeit, zuerst eine Haltestelle aufzusuchen.

In Bezug auf die Leistungszahlen sei in den vergangenen sieben Jahren festgestellt worden, dass subventionsberechtigte Fahrten zugenommen hätten. Die kantonalen Gelder hätten diesbezüglich auch ausgebaut werden können. Es stelle sich schliesslich die Frage, ob sich die betroffenen Personen dies überhaupt leisten könnten. Aus dem Bericht seien die Resultate der entsprechenden Untersuchung der Hochschule Luzern ersichtlich. 90 Prozent der Nutzenden könnten sich das Angebot leisten. Für rund 8 Prozent der Betroffenen sei das Angebot zu teuer. Es sei ausgeführt worden, weshalb auf eine Tarifsenkung zu verzichten sei. Die Tarifsenkung müsste erheblich sein und sich ungefähr auf dem Niveau des öffentlichen Verkehrs bewegen. Da die Leistungsnutzung mit einer Tarifsenkung zunehmen würde, wären die BFD mit dem ehrenamtlichen System allerdings nicht mehr zu bewältigen.

Abschliessend sei die Regierung zum Schluss gekommen, dass die bewährte Zusammenarbeit mit den BFD im gleichen Mass beibehalten werden sollte. Auch aus Sicht der BFD habe sich die Leistungsvereinbarung als gutes und zweckdienliches Instrument bewährt. Zur gezielten Finanzierung der Fahrten für bedürftige Personen sollte ein Härtefonds als Vorschlag geprüft werden. Wie dies genau erfolgen sollte, sei noch auszuarbeiten.

6 Beantwortung von Sachfragen zum Bericht

Gschwend-Altstätten erkundigt sich, inwieweit die Kürzung der Ergänzungsleistungen Einfluss habe in Bezug auf die Nutzung der Behindertenfahrdienste.

Andrea Lübberstedt erläutert, dass Fahrten betroffen sein dürften, die heute durch die Ergänzungsleistungen für persönliche Auslagen gedeckt seien. Berechnungen seien in Bezug auf die Abstimmungsvorlage zum kantonalen Ergänzungsleistungsgesetz jedoch nicht vorgenommen worden.

7 Beratung des Berichts

7.1 Eintretensvotum

Regierungsrätin Hilber würdigt einleitend die dem Bericht zugrunde liegenden Vorstösse. Das Problem wäre grösser geworden, wenn der Kantonsrat diesbezüglich nicht aktiv geworden wäre. Es handle sich einmal mehr um eine Gratwanderung zwischen der Bereitstellung spezialisierter Angebote und der Gewährleistung der Zugänglichkeit von Regelstrukturen. Glücklicherweise leiste die Bahninfrastruktur in diesem Bereich viel. Die Idee der BFD dürfe nicht sein, dass es einfach bequemer werde. Es müssten die notwendigen Anreize und Möglichkeiten zur Nutzung der Regelstrukturen geschaffen werden. Es scheine, dass man zudem mit einem Fonds für Härtefälle den richtigen Weg eingeschlagen habe.



Regierungsrätin Hilber ersucht die vorberatende Kommission, auf das Geschäft einzutreten und dieses zustimmend zur Kenntnis zu nehmen.

7.2 Allgemeine Diskussion

Die Mitglieder der vorberatenden Kommission verzichten auf eine allgemeine Diskussion.

Abstimmung

Die vorberatende Kommission beantragt dem Kantonsrat einstimmig Eintreten auf den Bericht der Regierung.

7.3 Spezialdiskussion

Seite 2 und 13

Wehrli-Buchs weist auf einen Tippfehler in Bezug auf die Motion 42.07.21 hin, die richtigerweise 42.07.12 lauten müsste.

Seite 14

Trunz-Oberuzwil erkundigt sich, was es bedeute, einen Härtefonds zu prüfen und ob dieser bereits errichtet werde.

Regierungsrätin Hilber erläutert, dass derzeit die Suche nach privaten Geldgebern laufe. Es gäbe einen möglichen Gönner, der Startkapital für den Fonds leisten würde. Es sei jedoch noch offen und auch abhängig von dieser vorberatenden Kommission. Ansonsten müsste die Suche fortgesetzt werden. Es handle sich vorerst um eine einmalige Einlage. Gestützt darauf würde anschliessend ein Regelwerk erarbeitet werden, damit der Fonds weiter geöffnet werden könnte.

Bucher-St.Margrethen fragt nach, ob die Kommission die Möglichkeit habe, die Regierung zu verpflichten oder den Auftrag zu erteilen, sofort einen entsprechenden Fonds zu erteilen.

Ammann-Rüthi stellt fest, dass dies gegebenenfalls möglich wäre, diesbezüglich jedoch schon Vorbereitungen laufen würden. Als Kommissionssprecher würde er darauf im Rat hinweisen, dass die Errichtung eines Härtefonds begrüsst würde.

Andrea Lübberstedt weist darauf hin, dass ein Zusammenhang zwischen den beratenen Vorlagen bestehe, zumal mit den Pilotprojekten z.B. entsprechende Härtefonds erprobt werden könnten.

Gesamtabstimmung

Die vorberatende Kommission nimmt einstimmig den Bericht der Regierung zustimmend zur Kenntnis.



8 Frage der Medien-Information

Die vorberatende Kommission beauftragt ihren Präsidenten, gestützt auf Art. 63 GeschKR, dem Kantonsrat mündlich Bericht zu erstatten sowie die Medien über das Ergebnis der Beratungen in Zusammenarbeit mit dem Departement des Innern zu informieren.

St.Gallen, 2. April 2012

Der Präsident der vorberatenden
Kommission:

Die Protokollführerin:

Thomas Ammann

Daniela Sieber

Beilagen:

- Folien Präsentation «Ergänzende Informationen zur Gesetzesvorlage», Amt für Soziales
- Folien Präsentation «Ergänzende Kurzinformation zum Bericht – Tarifgestaltung bei den Behindertenfahrdiensten», Andreas Tinner, Leiter Abteilung Behinderung, Amt für Soziales

Geht an:

- Mitglieder der vorberatenden Kommission (KRVersandadresse)
- Departement des Innern
- Staatskanzlei (2)
- Fraktionspräsidentinnen und -präsidenten (5)

Kopie an:

Staatskanzlei (RATSD / en/si)