



An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 29. Juni 2021

1300.140

Gesetz zur Finanzierung von Leistungsangeboten für Menschen mit Behinderung (Behinder- tenfinanzierungsgesetz; BeFiG), (vormals: Behindertenintegrationsgesetz [BIG]); 2. Lesung

1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 29. Juni 2021

Sehr geehrter Herr Kantonsratspräsident
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

Der Kantonsrat behandelte an seiner Sitzung vom 22. Februar 2021 den Entwurf für ein Behindertenintegrationsgesetz (BIG). In der Detailberatung beschloss er auf Antrag der Kommission Gesundheit und Soziales (KGS) eine Änderung des Titels auf "Gesetz zur Finanzierung von Leistungsangeboten für Menschen mit Behinderung" und ersuchte um Ergänzung gewisser Punkte auf die 2. Lesung hin. Weiter folgte er dem Antrag der KGS auf Ergänzung von Art. 19 Abs. 4. Der Kantonsrat hiess das Geschäft daraufhin in 1. Lesung mit 61:0 Stimmen bei 0 Enthaltungen gut und unterstellte es bis am 26. März 2021 der Volksdiskussion (Amtsblatt vom 26. Februar 2021).

B. Erwägungen

1. Volksdiskussion

Es ist kein Beitrag eingegangen.



2. Offene Punkte aus der 1. Lesung

a) Umsetzung der Gleichstellungsrechte

Die KGS formulierte im Bericht und Antrag an den Kantonsrat vom 14. Januar 2021 das Anliegen, dass der Regierungsrat darlege, wie er die Forderungen aus dem Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderung (BehiG; SR 151.3) umfassend umsetzen wolle. Es sei die Methode und der Zeitplan zu erläutern.

Um dem Kantonsrat konkreter aufzeigen zu können, wie die völker- und verfassungsrechtlichen Verpflichtungen im Bereich der Gleichstellung von Menschen mit Behinderung in Appenzell Ausserrhoden umgesetzt werden könnten, liess der Regierungsrat von Prof. Dr. Markus Schefer, Dr. Céline Martin sowie Dr. Caroline Hess-Klein, Universität Basel, einen Bericht erstellen (Beilage 1.3). Die Verfasser des Berichts haben bereits in den Kantonen Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Wallis und Genf entsprechende Gesetzgebungsverfahren begleitet. Der Bericht zeigt den übergeordneten rechtlichen Rahmen und eine mögliche Methodik für den Umsetzungsprozess auf. Die Vorbereitung eines Gesetzgebungsprojekts zur Umsetzung der Gleichstellungsrechte bedingt in einem ersten Schritt eine Analyse der geltenden kantonalen Gesetzgebung und Praxis. Der frühe Einbezug von Menschen mit Behinderung, der Fachorganisationen, der Gemeinden und insbesondere auch aller involvierten kantonalen Stellen bewährte sich dabei in anderen Kantonen. Gestützt auf diese Analyse und Erkenntnisse wird der konkrete (legistische) Handlungsbedarf ermittelt und Empfehlungen erarbeitet, bevor Gesetzesentwürfe erstellt werden. Der Bericht zeigt deutlich auf, wie umfangreich ein solches Projekt ist. Die Kosten belaufen sich zwischen Fr. 60'000 bis Fr. 200'000. Entscheidend ist dabei nicht nur die konkrete Ausgestaltung des Auftrags, sondern auch, ob und inwieweit interne Ressourcen für das Projekt zur Verfügung gestellt werden können. Die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft haben für die Dauer des Projekts neben der externen Projektunterstützung befristete Stellen in der kantonalen Verwaltung bewilligt.

Der Kanton achtet die Pflicht, Massnahmen zur Beseitigung der Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen vorzusehen. Der Regierungsrat anerkennt dabei, dass die gesellschaftliche Inklusion von Menschen mit Behinderung als staatliche Querschnittsaufgabe zu verstehen ist. Es ist wichtig, dass eine politische Diskussion über den gesellschaftlichen Umgang mit Behinderungen geführt wird und eine schrittweise Umsetzung von Barrierefreiheit und Gleichstellung erfolgt, die durch entsprechende rechtliche Bestimmungen verbindlich kodifiziert wird. Der Regierungsrat setzt sich daher zum Ziel, in der nächsten Legislaturperiode 2024–2027 die Rechte von Menschen mit Behinderung auf kantonaler Ebene mit fachlicher Begleitung sowie unter Einbezug von betroffenen Personen und involvierten Stellen systematisch zu analysieren und die Einleitung von allenfalls notwendigen Gesetzgebungsverfahren zu prüfen. Der Regierungsrat wird ausserdem in Betracht ziehen, die Umsetzung der Gleichstellungsrechte von Menschen mit Behinderung in das Regierungsprogramm der nächsten Legislaturperiode aufzunehmen, um den Willen und die Bedeutung zur Stärkung der gesellschaftlichen Inklusion von Menschen mit Behinderung zu unterstreichen. Eine Aufnahme des Umsetzungsprojekts in der laufenden Legislaturperiode ist aufgrund der zahlreichen weiteren Projekte nicht möglich und insbesondere für das federführende Departement Gesundheit und Soziales nicht realistisch, ohne dass ebenso wichtige andere Gesetzgebungsverfahren und Projekte verschoben werden müssten.



b) Darlehenszins

In Art. 12 des Gesetzesentwurfs soll eine rechtliche Grundlage geschaffen werden, damit der Kanton unter bestimmten Umständen innerkantonalen und anerkannten Institutionen Investitionsdarlehen gewähren kann. Nach dem Vorschlag des Regierungsrates sollten die Darlehen zinslos gewährt werden, was in der 1. Lesung im Kantonsrat von einer Fraktion kritisch hinterfragt wurde. Die Darlehen sollten gemäss diesen Voten mit mindestens der Hälfte der marktüblichen Sätze verzinst werden.

Die anerkannten Institutionen beschaffen sich das Investitionskapital in der Regel auf dem freien Kapitalmarkt. Der Kostenaufwand wird von der kantonalen Stelle bei der Berechnung der Leistungsabgeltung und Festlegung des anrechenbaren Aufwandes berücksichtigt. Seit Übernahme des Gewährleistungsauftrags im Jahr 2008 stellte keine Institution in Appenzell Ausserrhoden ein Gesuch um einen Investitionsbeitrag. Es ist daher davon auszugehen, dass auch künftig nur in Ausnahmefällen die Möglichkeit eines Darlehens vom Kanton genutzt wird. In Frage kommt dies bei Institutionen, die auf dem freien Kapitalmarkt nur ungenügende Mittel beschaffen können und trotzdem ein gemäss kantonalen Planung erforderliches Angebot realisieren wollen. Die Gewährung von Darlehen kann beispielsweise bei Spezialbauten notwendig sein, um Finanzierungslücken zu vermeiden. Diese können bei der Restfinanzierung am Kapitalmarkt entstehen, da Spezialbauten unter Umständen tiefer bewertet werden als Standardbauten. Für die Errichtung, den Ausbau und die Erneuerung von Institutionen für erwachsene Menschen mit Behinderung richten die Ostschweizer Kantone deshalb A-fonds-perdu-Beiträge oder Darlehen aus. Der Kanton Glarus gewährt beispielsweise zinslose Darlehen, hingegen verlangt der Kanton St.Gallen eine marktübliche Verzinsung.

Da die Infrastruktur überwiegend durch gemeinnützige private Trägerschaften bereitgestellt wird, der Kanton indes einen Gewährleistungsauftrag innehat, erscheint es opportun, dass er bei Bedarf eine rechtliche Grundlage als Kapitalgeber hat. Vor dem Hintergrund, dass die Trägerschaften ein Angebot realisieren, für das eigentlich der Kanton zuständig ist, nur Angebote mit einem Darlehen unterstützt werden, die im besonderen Interesse des Kantons sind sowie ein Darlehen nur in Ausnahmefällen zur Anwendung kommt, ist aus Sicht des Regierungsrates der Verzicht auf die Verzinsung angemessen.

3. Keine Anpassung des Gesetzesentwurfs

Für den Regierungsrat ergeben sich daher für die 2. Lesung keine Anpassungen des Gesetzesentwurfs. Der Entwurf entspricht somit der kantonsrätlichen Fassung gemäss 1. Lesung vom 22. Februar 2021 (Beilage 1.1). Da der Kantonsrat einen neuen Gesetzestitel beschlossen hat, wurde dieser noch mit einem Kurztitel (Behindertenfinanzierungsgesetz) sowie einer Abkürzung (BeFiG) versehen.

Wie üblich liegt für die 2. Lesung zur Orientierung ein erster Entwurf der Ausführungsbestimmungen vor, die vom Regierungsrat erlassen werden (Beilage 1.4). Es handelt sich um einen departementalen Verordnungsentwurf, der noch nicht durch den Rechtsdienst der Kantonskanzlei vorgeprüft wurde.



C. Auswirkungen

Aufgrund der geringfügigen Änderungen am Gesetzesentwurf kann grundsätzlich nach wie vor auf den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 22. September 2020 für die 1. Lesung verwiesen werden. In zwei Punkten wurden in der 1. Lesung des Kantonsrats Präzisierungen und Ergänzungen gewünscht:

1. Personell

Im Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 22. September 2020 war unter Auswirkungen ausgeführt, dass für die Aufgaben keine zusätzlichen personellen Ressourcen in der kantonalen Verwaltung vorgesehen sind. Im Kantonsrat wurde diesbezüglich die Frage aufgeworfen, ob das Gesetz mit den bestehenden Ressourcen effektiv umgesetzt werden kann, wenn auch Beratungen angeboten werden sollen.

Die Beratung der betroffenen Menschen mit Behinderung bei der Wahl des Angebots erfolgt über die Fachhilfe, (beispielsweise Pro Infirmis oder "profil"). Diese erhalten vom Kanton einen Leistungsauftrag, womit keine weiteren kantonalen Ressourcen absorbiert werden. Die Beratungsangebote werden nach Inkrafttreten des Gesetzes mit spezialisierten Beratungen im Bereich Assistenz ergänzt. Der Kanton Thurgau hat beispielsweise zur Umsetzung des Assistenzbudgets das Assistenzbüro Biel beauftragt. Dieses nimmt die Beratungen, die Ermittlung des individuellen Unterstützungsbedarfs sowie die Kostenkontrollen wahr.

Dennoch wird der Aufwand in der kantonalen Verwaltung steigen. So sind die Gesuche um ein Assistenzbudget zu prüfen, die Entscheide auszufertigen und die Auszahlung zu avisieren. Der überwiegende Teil der Betroffenen wird jedoch mit hoher Wahrscheinlichkeit weiterhin ein Angebot gemäss Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG; SR 831.26) nutzen (Wohnheim, Werk-, Beschäftigungs- oder Tagesstätte). Erfahrungen in den Kantonen Thurgau und Graubünden zeigen, dass ein eher kleiner Kreis ein alternatives Leistungsangebot (Assistenzbudget oder Integrationsarbeitsplatz) wählt. Im Kanton Thurgau (2019: 276'472 Einwohnende) nutzen aktuell 12 Personen das Assistenzbudget. Für Appenzell Ausserrhoden ist somit anfänglich mit zwei bis drei Personen zu rechnen. Daher wird auf einen geringen Zusatzaufwand geschlossen, der aus heutiger Sicht mit den bestehenden Personalressourcen bewältigt werden kann. Sollte sich der Kreis der Nutzenden von ambulanten Leistungsangeboten jedoch vergrössern, ist die personelle Situation neu zu beurteilen.

2. Finanziell

Das vorliegende Gesetz sieht Leistungen vor, die über die Mindestanforderungen des IFEG hinausgehen. Die Anspruchsberechtigten bleiben jedoch unverändert; es sind Personen, die Anspruch auf eine Invalidenversicherungsrente haben. Die Anzahl der Anspruchsberechtigten kann durch die Gesetzesvorlage nicht gesteuert oder reduziert werden. Die Anzahl der Anspruchsberechtigten wird durch Gesetzgebung und Praxis der Invalidenversicherung beeinflusst. 2019 bezogen in Appenzell Ausserrhoden 1'244 Personen eine Invalidenversicherungsrente. Von dieser Personengruppe nutzen 418 Personen ein stationäres Wohnangebot und / oder eine Tagesstruktur in einer Werk-, Beschäftigungs- oder Tagesstätte. Der Entscheid für einen Aufenthalt in einer Institution liegt gemäss Gesetzesentwurf bei den betroffenen Personen oder deren gesetzliche Vertretung.



Appenzell Ausserrhoden

Mit dem neuen Gesetz soll die Wahlfreiheit des Leistungsangebots optimiert sowie ambulante Angebote und die Stärkung der Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt gefördert werden. Die Kosten für die Nutzung ambulanter Angebote dürfen jedoch nicht höher sein als bei den anerkannten Institutionen gemäss IFEG. In der Regel sind ambulante Leistungsangebote eher kostengünstiger. Es ist zu erwarten, dass es einige Zeit in Anspruch nimmt, bis die neuen Bestimmungen wirksam und Kostensenkungen realisiert werden können. Gleichzeitig ist mit Blick auf die demographische Entwicklung der Bevölkerung (höhere Lebenserwartung bei Menschen mit Behinderung, was deren Anteil erhöht) davon auszugehen, dass die Kosten längerfristig steigen werden, so dass in absoluten Zahlen möglicherweise keine Senkung ersichtlich sein wird.

Es ist aber denkbar, dass die neue Möglichkeit der Finanzierung von Leistungsangeboten (Assistenzbudget oder Integrationsarbeitsplatz) leistungsberechtigte Personen anspricht, die bis anhin auf ein institutionelles Angebot gemäss IFEG verzichtet haben. Ob, in welcher Zahl und mit welchen Kostenfolgen kann nicht eingeschätzt und beziffert werden. Je nach Teuerung, effektiver Zahl Betroffener, Betreuungsbedarf und Art des Leistungsbezugs variieren die jährlichen Kosten. Auch wenn für die neuen Leistungsangebote Kosten anfallen, ist zu erwarten, dass sich der Gesamtaufwand oder die Kostensteigerung im gleichen Rahmen verändert wie in den vergangenen Jahren.

D. Weiteres Vorgehen

Ziel ist nach wie vor, das Gesetz per 1. Januar 2022 in Kraft zu setzen. Auf diesen Zeitpunkt hin sollen auch die Ausführungsbestimmungen erlassen werden.

E. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

dem Gesetz zur Finanzierung von Leistungsangeboten für Menschen mit Behinderung in 2. Lesung zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Sign. Dölf Biasotto

sign. Roger Nobs

Dölf Biasotto, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

Beilage 1.1	Gesetzesentwurf
Beilage 1.2	Synopse
Beilage 1.3	Bericht der Universität Basel
Beilage 1.4	Departementaler Verordnungsentwurf