



Kommission Gesundheit und Soziales, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Anja Jenny
stv. Leiterin Parlamentsdienst
Tel. +41 71 353 62 34
Fax. +41 71 353 68 64
anja.jenny@ar.ch

Herisau, 13. Januar 2021

1300.140
Behindertenintegrationsgesetz (BIG)

2. Bericht und Antrag der Kommission Gesundheit und Soziales vom 13. Januar 2021

Sehr geehrte Frau Kantonsratspräsidentin
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

Mit der Gesetzesvorlage sollen die Erfordernisse gemäss dem Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG; [SR 831.26](#)) umgesetzt werden. Diesem Zweck diene als Übergangserlass das Gesetz über die Kantonsbeiträge an Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (KFEG; [bGS 852.6](#)). Mit dem neuen Gesetz soll der Übergangserlass abgelöst werden.

Im Zentrum des Behindertenintegrationsgesetzes (BIG) stehen sozialstaatliche Massnahmen, die darauf ausgerichtet sind, die persönliche Situation von Menschen mit Behinderung durch mittelbare und unmittelbare finanzielle Unterstützungsleistungen zu verbessern. Für Menschen mit Behinderung sollen so gleichwertige Lebensbedingungen wie für nicht behinderte Menschen geschaffen werden. Das mittlerweile erarbeitete [Konzept](#) zur Förderung der Eingliederung invalider Personen gemäss Art. 10 IFEG und das neue Finanzierungsmodell werden auf eine bereinigte gesetzliche Basis gestellt.

Wie schon der Übergangserlass beschränkt sich die Vorlage auf die Regelung der finanziellen Integrationsförderung. Nicht Gegenstand der Vorlage sind die Forderungen aus dem Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG; [SR 151.3](#)). Soweit sich daraus ein allfälliger Handlungsbedarf ergibt, soll dieser gemäss Regierungsrat mittelfristig bei der



Revision der entsprechenden Spezialgesetze berücksichtigt werden (vgl. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 22. September 2020, Seite 2, letzter Abschnitt).

Die Kommission Gesundheit und Soziales (KGS) hat an insgesamt vier Sitzungen zwischen dem 12. November 2020 und dem 13. Januar 2021 den Entwurf des Behindertenintegrationsgesetzes in 1. Lesung beraten.

Für die Beratung standen folgende Unterlagen zur Verfügung:

- Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 22. September 2020 «Behindertenintegrationsgesetz; 1. Lesung» mit zwei Beilagen;
- Präsentation «Information KGS – Entwurf Behindertenintegrationsgesetz (BIG)»;
- Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung von invaliden Personen (IFEG);
- Gesetz über die Kantonsbeiträge an Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (KFEG);
- Konzept des Kantons Appenzell Ausserrhoden zur Förderung der Eingliederung invalider Personen gemäss Artikel 10 IFEG.

Am 12. November 2020 haben Regierungsrat Yves Noël Balmer und der Leiter des Amtes für Soziales, Andreas Tinner, der KGS den Entwurf der Gesetzesvorlage vorgestellt. Zudem war Michaela Schryber, juristische Mitarbeiterin des Departements Gesundheit und Soziales (DGS) an der Sitzung anwesend.

An den Sitzungen vom 26. November 2020 und 16. Dezember 2020 standen Regierungsrat Balmer, Andreas Tinner und Michaela Schryber für Erläuterungen und Auskünfte zur Verfügung.

B. Erwägungen

1. Eintreten und Grundzüge der Vorlage

Die Kommission weist darauf hin, dass im Gesetzesentwurf des Regierungsrates eine enge Definition von Behinderung verwendet wird. Für spezialisierte Angebote gemäss IFEG gilt ein eingegrenzter Behinderungsbegriff, der vor allem auf die Auswirkungen bei der Erwerbsfähigkeit fokussiert. Rechtlich wird dabei der Invaliditätsbegriff im Sinne des Bundessozialversicherungsrechts verwendet. Gestützt auf die totalrevidierte Bundesverfassung trat 2004 das BehiG in Kraft. Damit hat der Gegenstand der Behindertenpolitik eine wesentliche Ausdehnung und mit der Ausrichtung auf die Gleichstellung und die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen eine neue Grundlage erhalten. Dieser Erweiterung des Begriffs trägt der Entwurf des Regierungsrates bewusst keine Rechnung.

Der Regierungsrat eröffnete am 25. Mai 2020 das Vernehmlassungsverfahren. Es gingen 38 Vernehmlassungsantworten ein. Ein grosser Teil der Vernehmlassungsteilnehmenden bezeichnet die Vorlage als zu wenig dem Begriff «Integration» entsprechend, weshalb auch die Titelgebung der Gesetzesvorlage in Frage gestellt wird. Die Teilnehmenden weisen darauf hin, dass vorrangig zu klären sei, ob eine reine «Finanzierungsvorlage» erlassen werden soll oder ob auf eine umfassendere Lösung, welche auch die an die Kantone adressierten Forderungen aus dem BehiG beinhaltet, beharrt werden soll. Wird eine reine Finanzierungsvorlage erlas-



sen, müssen die Forderungen aus dem BehiG später in einer zweiten Vorlage oder bei den Revisionen der entsprechenden Spezialgesetze umgesetzt werden. Der Regierungsrat nennt jedoch weder einen konkreten Zeithorizont noch skizziert er das konkrete Vorgehen für die Umsetzung dieser Forderungen.

Die KGS kommt zum selben Schluss und teilt einstimmig die Aussagen aus den Vernehmlassungsantworten: Die Vorlage beinhaltet zwar die richtigen Ansätze betreffend die Finanzen, geht jedoch zu wenig weit bezüglich Behindertenintegration. Der Titel der Vorlage suggeriert etwas anderes, als das, was sie wirklich beinhaltet und abdeckt.

Aufgrund dessen hat die KGS abgewogen, welchen Weg sie als sinnvoll erachtet:

- Variante 1: vorliegende Vorlage annehmen und beraten, wie sie ist, jedoch den Titel anpassen
- Variante 2: vorliegende Vorlage ergänzen mit «Integrationsartikeln» und den Titel anpassen
- Variante 3: nach einem Modell wie im Kanton Basel-Stadt verlangen, das eine umfassende Definition von Integration anwendet und dazu ein separates Gesetz zur Umsetzung der Forderungen aus dem BehiG erlassen hat.

Variante 1

Die vorliegende Vorlage wird nicht grundsätzlich kritisiert. Sie ist ausgewogen und in sich stimmig. Insbesondere das vom Regierungsrat festgelegte Ziel, mit dem Gesetz der Forderung nach Erhöhung der Autonomie und des selbstbestimmten Lebens Betroffener nachzukommen, wurde aus Sicht der Kommission erreicht. Die Titelgebung wird aber auf jeden Fall als störend empfunden. Zudem umfasst die Vorlage einen sehr eingeschränkten Personenbereich (nur Personen, welche Anspruch auf IV-Rente haben).

Variante 2

Es ist heikel, die vorliegende Vorlage, welche sich auf die Finanzierung beschränkt, mit entsprechenden «Integrationsartikeln» zu ergänzen. Die Gesetzgebung soll klar sein und das Finanzielle nicht mit anderen Aspekten vermischen.

Variante 3

Diese Variante erscheint den Kommissionsmitgliedern zwar sehr sinnvoll, allerdings spielt hier der Zeitaspekt eine grosse Rolle. Wenn die Kommission auf eine solch umfassende Variante abzielt, ist es gut möglich, dass jahrelang nichts passiert und weiterhin das bestehende Übergangsrecht gilt. Damit wäre niemandem geholfen.

Fazit

Aufgrund der vorstehenden Überlegungen hat sich die Kommission entschieden, die Variante 1 zu wählen. Die Titelgebung soll auf jeden Fall angepasst werden. In der Detailberatung der einzelnen Artikel wurde geprüft, ob es möglich ist, den vorliegenden Gesetzesentwurf bei einzelnen Artikeln anzupassen. Ziel wäre es gewesen, dass er noch etwas mehr zur Integration beiträgt respektive nach Möglichkeit ein breiteres Spektrum an Zielgruppen umfasst. Es hat sich aber herausgestellt, dass der Aufbau der Vorlage chronologisch richtig ist und sich an die Vorgaben aus der Bundesgesetzgebung hält. Der Fokus liegt auf den Finanzen, weshalb es keinen Sinn macht, Artikel zur weiterführenden respektive mehrumfassenden Integration in diese Vorlage einzuflechten. Dies würde nicht dem logischen und praxisüblichen Vorgehen bezüglich des Aufbaus von Gesetzesvorlagen entsprechen.



Nachdem die Finanzierungsfragen in einem ersten Schritt mit der vorliegenden Vorlage geregelt werden, ist es der Kommission ein grosses Anliegen, dass die Forderungen der Variante 3 angegangen werden. Dazu soll der Regierungsrat aufzeigen, wie er die zusätzlichen Forderungen zur Behindertengleichstellung umsetzen möchte.

Die Mitglieder der KGS sind einstimmig für Eintreten auf das Behindertenintegrationsgesetz.

2. Erläuterungen zu einzelnen Aspekten

Grundsätzlich

Die Kommission ist einstimmig der Meinung, dass die Forderungen aus der erweiterten Definition von Behinderung im Sinne der oben geschilderten Variante 3 so schnell wie möglich berücksichtigt werden müssen. Sie fordert den Regierungsrat auf, auf die 2. Lesung eine verbindliche Aussage zu machen, wie er die weiteren Schritte angehen möchte. Die Kommission fordert dazu einerseits Ausführungen zur Methode, das heisst, ob ein eigenes Gesetz dazu erarbeitet wird oder ob die Aspekte bei den Revisionen der Spezialgesetze berücksichtigt werden. Andererseits besteht die Kommission auf einem verbindlichen Zeitplan, der darlegt, wann welche Aspekte umgesetzt werden. Um dieser Forderung Gewicht zu verleihen, beantragt die Kommission folgende neue Dispositivziffer 3:

Die Kommission Gesundheit und Soziales beantragt Ihnen

3. den Regierungsrat zu beauftragen, auf die 2. Lesung der Vorlage darzulegen, wie er die Forderungen aus dem Behindertengleichstellungsgesetz umfassend umsetzen will. Er erläutert dazu die Methode und den Zeitplan.

Antrag auf Anpassung des Titels

Die Kommission hat festgestellt, dass der Titel der Vorlage irreführend ist. Der Titel könnte so interpretiert werden, dass die Vorlage mehr beinhaltet, als nur reine Finanzierungsgrundlagen. Deshalb hat sich die Kommission eingehend mit der Anpassung des Titels befasst und schlägt vor, den Titel wie folgt anzupassen:

Gesetz zur Finanzierung von Leistungsangeboten für Menschen mit Behinderung

Antrag auf Erweiterung von Art. 19

Bei Art. 19 stellt sich eine grundsätzliche Frage zur Systematik: Bei Art. 17 Förderbereiche gibt es einen Abs. 3, in welchem festgehalten wird, dass kein Rechtsanspruch auf Beiträge nach Abs. 2 besteht. Nach Ansicht der Kommission müsste dies bei Art. 19 Individuelle Unterstützungshilfe ebenfalls der Fall sein.

Nach Rücksprache mit dem DGS soll dieser Artikel mit einem Abs. 4 ergänzt werden, der besagt, dass kein Rechtsanspruch besteht:

⁴ Es besteht kein Rechtsanspruch auf Beiträge.



C. Antrag

Die Kommission Gesundheit und Soziales beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten,
2. dem Entwurf des Behindertenintegrationsgesetzes mit den Änderungen der Kommission in 1. Lesung zuzustimmen und
3. den Regierungsrat zu beauftragen, auf die 2. Lesung der Vorlage darzulegen, wie er die Forderungen aus dem Behindertengleichstellungsgesetz umfassend umsetzen will. Er erläutert dazu die Methode und den Zeitplan.

Im Namen der Kommission Gesundheit und Soziales

Andrea Zeller, Präsidentin

Anja Jenny, Aktuarin