



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 22. September 2020

1300.140 **Behindertenintegrationsgesetz (BIG); 1. Lesung**

1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 22. September 2020

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

A. Ausgangslage

Seit 1. Januar 2008 ist der Bundesbeschluss zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA; [AS 2007 5765](#)) in Kraft. Dadurch ging unter anderem die Zuständigkeit für die Finanzierung von Institutionen für erwachsene Menschen mit Behinderungen von der Invalidenversicherung (IV) auf die Kantone über. Seither trägt der Kanton die Verantwortung für spezialisierte Angebote in den Bereichen Wohnen, Schule, Arbeit und Beschäftigung für Menschen mit Behinderung. Die für die Umsetzung des NFA erforderlichen kantonalen Erlasse wurden in Appenzell Ausserrhoden in einem Mantelerlass zusammengefasst. Mit diesem Mantelerlass wurde unter anderem per 1. Januar 2008 das Gesetz über die Kantonsbeiträge an Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (KFEG; [bGS 852.6](#)) in Kraft gesetzt. Mit dem KFEG wurde die Rechtsgrundlage für die Gewährleistung der bisherigen Bundesleistungen durch den Kanton geschaffen. Das KFEG ist eine Übergangsregelung bis zum Erlass der kantonalen Einführungsgesetzgebung zum Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG; [SR 831.26](#)). Mit dem Behindertenintegrationsgesetz (BIG) soll das KFEG nun abgelöst werden und das IFEG auf kantonomer Ebene umgesetzt werden.

Im IFEG sind die wichtigsten Grundsätze für die Kantone zur Gewährleistung und Finanzierung von Leistungen von Institutionen für Menschen mit Behinderung festgelegt (Werk-, Tages- und Beschäftigungsstätten sowie Wohnheime und andere betreute kollektive Wohnformen). Gemäss IFEG mussten die Kantone Konzepte erarbeiten, um darzulegen wie sie ab 2011 die vormals kollektiven Leistungen der IV in ihrem Kanton erbringen wollen. Das IFEG sieht vor, dass jeder invaliden Person, die darauf angewiesen ist und dies wünscht, der Zu-



gang zu einer Institution gewährleistet sein muss – unabhängig von ihren finanziellen Mitteln, ihren persönlichen Verhältnissen und ihrem Gesundheitszustand.

Die Umsetzung des IFEG stand in den vergangenen Jahren im Zentrum der Behindertenpolitik auf kantonaler und interkantonaler Ebene. Die vielen interkantonalen Nutzungsverflechtungen in den Ostschweizer Kantonen und dem Kanton Zürich veranlassten die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren der Ostschweizer Kantone Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Glarus, Graubünden, St.Gallen, Schaffhausen und Thurgau mit dem Kanton Zürich (SODK Ost+ZH), gemeinsam ein Musterkonzept nach den Vorgaben von Art. 10 IFEG zu erarbeiten. Mit Beschluss vom 30. März 2010 hat der Regierungsrat dieses Konzept von Appenzell Ausserrhoden genehmigt. Die erforderliche Genehmigung durch den Bundesrat erfolgte am 24. September 2010. Im Konzept sind auch Leitsätze für die Behindertenpolitik formuliert ([siehe Seite 4](#)). [Das Konzept ist online beim Amt für Soziales verfügbar.](#)

Auf Grundlage des Musterkonzeptes gemäss Art. 10 IFEG beschloss die SODK Ost+ZH 2011 weitgehend einheitliche Vorgaben zur Qualität und für die Finanzierung der stationären Wohnangebote und Tagesstrukturen. Die gemeinsame Basis ermöglicht interkantonale Leistungs- und Kostenvergleiche und Synergien in der Weiterentwicklung von Instrumenten.

Basierend auf den Qualitätsrichtlinien und dem Finanzierungsmodell der SODK Ost+ZH hat das Amt für Soziales 2013 das Finanzierungskonzept und 2014 die Richtlinien zur Basisqualität für Appenzell Ausserrhoden ausgearbeitet. Dafür wurde der Branchenverband INSOS einbezogen. Mit der Umsetzung des neuen Finanzierungskonzepts ab 1. Januar 2014 wurde die Leistungsabgeltung für innerkantonale Institutionen für erwachsene Menschen mit Behinderung gemäss der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE; [bGS 852.5](#)) von der Methode Defizitdeckung auf die Methode Pauschale umgestellt (siehe Seite 12 f.). Die Umsetzung des IFEG war jedoch nicht alleiniger Gegenstand der Behindertenpolitik. Mit der Totalrevision der Bundesverfassung (BV; [SR 101](#)) wurde das Verbot der Diskriminierung wegen einer Behinderung explizit in den Verfassungstext aufgenommen (Art. 8 Abs. 2 BV). Weiter wurden die Gesetzgeber auf Bundes- und Kantonsebene beauftragt, Massnahmen zur Beseitigung der Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen vorzusehen (Art. 8 Abs. 4 BV). Gestützt darauf trat 2004 das Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (BehiG; [SR 151.3](#)) 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. Diese neue Ausrichtung der Behindertenpolitik bildet auch die Grundlage für die Umsetzung des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention; [SR 0.109](#)). Für die Schweiz ist die UN-Behindertenrechtskonvention am 15. Mai 2014 in Kraft getreten.

Im Zentrum des BIG stehen sozialstaatlichen Massnahmen, die darauf ausgerichtet sind, die persönliche Situation von Menschen mit Behinderung durch mittelbare und unmittelbare finanzielle Unterstützungsleistungen zu verbessern, um für sie gleichwertige Lebensbedingungen wie für nicht behinderte Menschen zu schaffen. Es fokussiert auf die Umsetzung des IFEG und soll das KFEG ablösen. Das mittlerweile erarbeitete [Konzept](#) zur Förderung der Eingliederung invalider Personen gemäss Art. 10 IFEG und das neue Finanzierungsmodell ist auf eine bereinigte gesetzliche Basis zu stellen. Die Forderungen aus dem BehiG sind – sofern sie überhaupt den Kanton adressieren – bei den Revisionen der entsprechenden Spezialgesetze (beispielsweise Gesetz über die politischen Rechte) zu berücksichtigen und nicht im BIG abzubilden.



B. Grundsätzliches

1. Definition Behinderung

Behinderung hat viele Facetten und die Vielschichtigkeit ihrer Realität spiegelt sich auch in ihrer Definition. Das Verständnis von Behinderung und der gesellschaftliche Umgang damit haben sich in den letzten Jahrzehnten stark verändert.

Die Gesamtausrichtung der Politik für Menschen mit Behinderung hat sich am Behinderungsbegriff des BehiG zu orientieren (Behinderung im umfassenden Sinn). Das BehiG bezeichnet als «Mensch mit Behinderung» eine Person, der es eine voraussichtlich dauernde körperliche, geistige oder psychische Beeinträchtigung erschwert oder verunmöglicht, alltägliche Verrichtungen vorzunehmen, soziale Kontakte zu pflegen, sich fortzubewegen, sich aus- und fortzubilden oder eine Erwerbstätigkeit auszuüben (Art. 2 Abs.1 BehiG). Behinderung wird in dieser Definition als ein dauerhaftes Gesundheitsproblem bezeichnet, das eine Person bei der Verrichtung von Aktivitäten einschränkt, die sie normalerweise ausführen würde. Es schliesst altersbedingte Beeinträchtigungen mit ein.

Das BIG orientiert sich jedoch an der Definition von Behinderung im engeren Sinn (Invalidität). Für spezialisierte Angebote gemäss IFEG gilt ein eingegrenzter Behinderungsbegriff, der vor allem auf die Auswirkungen bei der Erwerbsfähigkeit fokussiert. Dabei wird rechtlich auf den Invaliditätsbegriff des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG; [SR 830.1](#)) abgestellt.

2. Rechtliche Rahmenbedingungen

Nach Art. 8 Abs. 2 und 4 BV ist jegliche Diskriminierung wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung verboten. Zudem halten die Sozialziele in Art. 41 BV wesentliche Grundsätze fest, die insbesondere auch für Menschen mit Behinderung von Belang sind. Art. 112b Abs. 2 BV verpflichtet die Kantone, die Eingliederung invalider Personen, insbesondere durch Beiträge an den Bau und den Betrieb von Institutionen, die dem Wohnen und Arbeiten dienen, zu fördern. Die Kantone haben weiter für Hilfe und Pflege von Betagten und Behinderten zu Hause zu sorgen (Art. 112c Abs. 1 BV).

In der Kantonsverfassung (KV; [bGS 111.1](#)) sind sodann folgende Bestimmungen von Bedeutung: Alle Menschen, die wegen einer Behinderung der Hilfe bedürfen, sollen ausreichende Pflege und Unterstützung erhalten (Art. 25 lit. e KV). Kanton und Gemeinden fördern in Zusammenarbeit mit privaten Organisationen die Schulung sowie die berufliche und soziale Eingliederung Behinderter (Art. 42 KV). Ausgegrenzten Gruppen soll damit die Teilnahme am sozialen Leben ermöglicht werden. Gleichzeitig sollen Anstrengungen unternommen werden, um Ausgrenzungen bestimmter Personen und Gruppen aus der Gesellschaft von vorneherein entgegenzuwirken. Soziale Integration im verfassungsrechtlichen Sinn bedeutet deshalb auch, Menschen mit Behinderung in umfassendem Sinn einzubeziehen, was der «sozialen Inklusion» gleichkommt.

Die bereits erwähnte UN-Behindertenrechtskonvention ist ein völkerrechtlicher Vertrag, der darauf abzielt, die Chancengleichheit zu fördern und ihre Diskriminierung in der Gesellschaft zu unterbinden.



Die staatliche Tätigkeit zu Gunsten von Menschen mit Behinderung ist mit Blick auf den verfassungsrechtlichen Auftrag vielfältig. Genauso vielfältig gestaltet sich der rechtliche Rahmen, was legislative Vorhaben auf Ebene Kanton erschwert. Das BIG fokussiert daher wie dargelegt auf die Umsetzung des IFEG.

3. Leitsätze

Im erwähnten [Konzept](#) zur Förderung der Eingliederung invalider Personen gemäss Art. 10 IFEG wurden sechs Leitsätze definiert. Diese Leitsätze bilden auch die Grundlage für das BIG und bestimmen dessen politische Ausrichtung:

- *Leitsatz 1:* Menschen mit Behinderung haben die gleichen Rechte und Pflichten wie andere Mitglieder der Gesellschaft.
- *Leitsatz 2:* Die Fähigkeiten, Möglichkeiten und Bedürfnisse von Menschen mit Behinderung gelten als Ausgangspunkt für die Gestaltung und die Entwicklung der einzelnen Angebote, insbesondere bezüglich Wohnen, Bildung, Arbeit, Beschäftigung, Freizeit, Mobilität und Kommunikation.
- *Leitsatz 3:* Menschen mit Behinderung steht ein angemessenes Betreuungsangebot zur Verfügung.
- *Leitsatz 4:* Die erforderliche Betreuung erfolgt, wenn möglich, durch ambulante Angebote. Stationäre Angebote kommen dann zum Tragen, wenn mit ambulanten Hilfeleistungen eine angemessene Betreuung nicht mehr erfolgen kann. Ambulante und stationäre Angebote ergänzen sich und gewähren grösstmögliche Durchlässigkeit.
- *Leitsatz 5:* Einrichtungen, Organisationen, Verwaltungsstellen, Menschen mit Behinderung und ihre Bezugspersonen arbeiten zusammen.
- *Leitsatz 6:* Qualität und Wirtschaftlichkeit werden als massgebende Kriterien bei der Gestaltung der Angebote berücksichtigt.

4. Leistungsarten

In der Praxis zeigt sich, dass es für Menschen mit Behinderung zusehends schwieriger wird, sich im ersten Arbeitsmarkt zu behaupten und eine Arbeit zu finden, die ihren Fähigkeiten und Möglichkeiten entspricht. Nischenarbeitsplätze mit geringeren Anforderungen sind weitgehend verschwunden. Als Ersatz für eine Arbeit im ersten Arbeitsmarkt bieten Institutionen für Menschen mit Behinderung im sogenannt geschützten Arbeitsmarkt folgende Leistungsangebote an:

- *Werkstätten oder andere betreute Arbeitsformen* sind Produktionsbetriebe gewerblicher und industrieller Art sowie Dienstleistungsbetriebe, die wie Betriebe in der Privatwirtschaft ertragsorientiert sind – wenn auch teilweise in bescheidenem Umfang. Die Förderung der Mitarbeitenden mit Behinderung ist so ausgerichtet, dass sie beruflich und fachlich eine möglichst eigenständige Arbeitsfähigkeit erreichen und soziale Kompetenzen entwickeln oder stärken können. Wenn möglich werden auch Übertritte in den ersten Arbeitsmarkt gefördert. Die Arbeitsleistung von Menschen mit Behinderung in Werkstätten wird entlohnt.
- *Beschäftigungsstätten* bieten Menschen mit schwerer Behinderung eine ihnen angepasste Tagesstruktur mit Angeboten im Bereich einfacher Arbeiten sowie Ausgleichstätigkeiten. Oft werden kreative Tätigkeiten sowie einfache Industriearbeiten ausgeführt. Zudem werden Alltagstätigkeiten im hauswirtschaftlichen Bereich geübt und erweitert. Es finden Ausgleichstätigkeiten im Bereich Bewegung und musische Aktivitäten statt. Ziel ist es, Menschen mit Behinderung eine sinnhafte Tagesstruktur bereitzustellen und ihre Fähigkeiten zu erhalten oder zu verbessern. Die Arbeitsleistung wird minimal entlohnt.



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

Neben Arbeit und Beschäftigung bieten in Appenzell Ausserrhoden eine Vielzahl überwiegend privater Trägerschaften vielfältige betreute *kollektive Wohnformen* an. Den Leistungsnutzenden wird ein persönlicher und privater Wohnraum zur Verfügung gestellt. Die Leistungen Dritter bestehen primär in der Assistenz und orientieren sich an formulierten oder beobachteten Bedürfnissen. Sie unterstützen Menschen mit Behinderung in ihrer selbstbestimmten Lebensführung, gesellschaftlichen Teilhabe und individuellen Lebensqualität. Hauptunterschied zum privaten Wohnen mit Assistenz besteht in der Intensität der Assistenzleistung, der kollektiven Nutzung von Wohnräumen und insbesondere auch in der Verantwortlichkeit der Institution bezüglich Sicherheit der Bewohnenden und damit auch darüber, ob, wann und in welcher Form eine Betreuungs- oder sonstige Dienstleistung erbracht wird.

In *Wohnheimen* leben in der Regel Menschen, die aufgrund ihrer Behinderung auf eine umfassende Betreuung angewiesen sind. Wohnheime gewährleisten eine Betreuung rund um die Uhr. Wohnheime sind mehrheitlich in Wohngruppen von sechs bis zehn Personen gegliedert.

Weitere kollektive Wohnformen werden als eigenständige *Wohngruppen* oder *Wohngemeinschaften* geführt oder sind als *Aussenwohngruppen* an ein Wohnheim angegliedert. Menschen mit Behinderung werden in diesen Wohnformen ebenfalls von Fachpersonal unterstützt und begleitet. In der Regel nutzen dieses Wohnangebot Menschen mit Behinderung, deren Betreuungsbedarf leicht oder mittelschwer eingestuft wird (siehe Seite 12 f.). Teilweise besteht zudem die Möglichkeit von Übergangswohngruppen oder -wohnungen, welche die betreuten Personen auf dem Weg zum selbständigen Wohnen unterstützen.

C. Aktuelle Situation in Appenzell Ausserrhoden

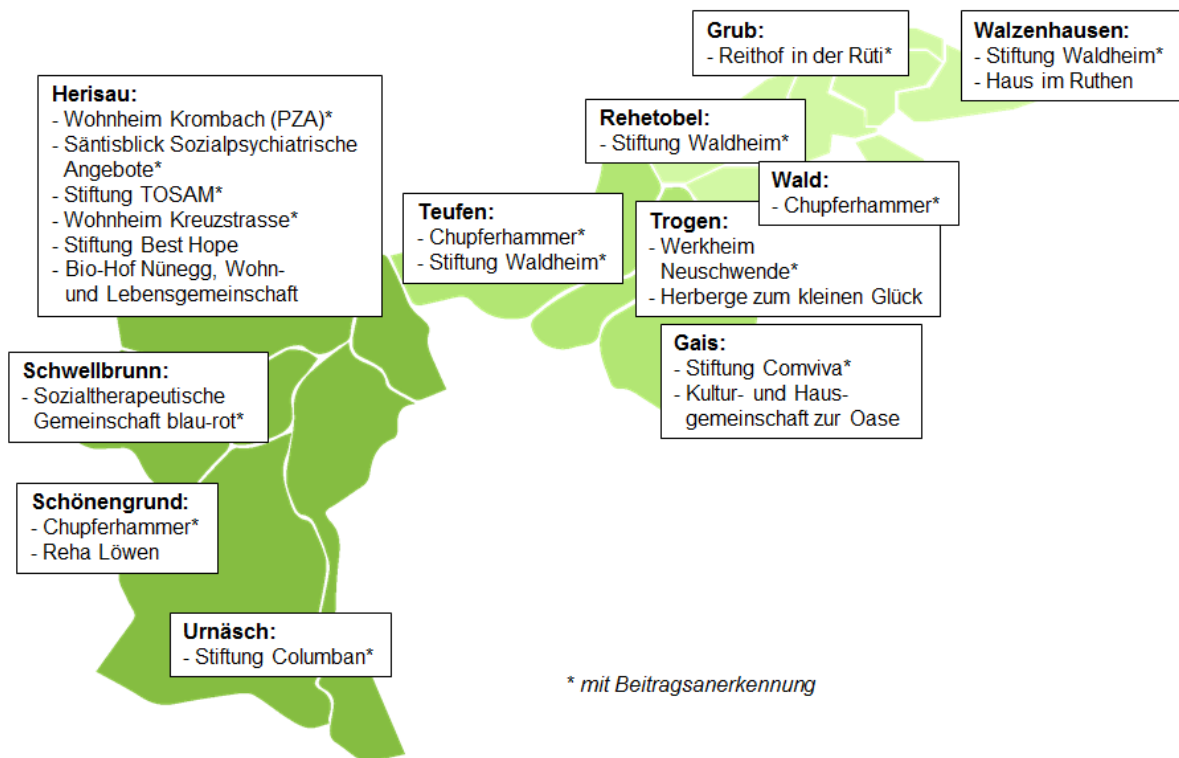
1. Leistungsangebote

Den überwiegenden Teil der Wohnangebote und Tagesstrukturen für erwachsene Menschen mit Behinderung bieten private Trägerschaften an. Einzige öffentlich-rechtliche Institution sind das Wohnheim und die Beschäftigungsstätte Krombach im Psychiatrischen Zentrum Herisau (Angebot des Spitalverbunds Appenzell Ausserrhoden). Die weiteren Trägerschaften sind privatrechtlich organisiert (mehrheitlich Vereine und Stiftungen).

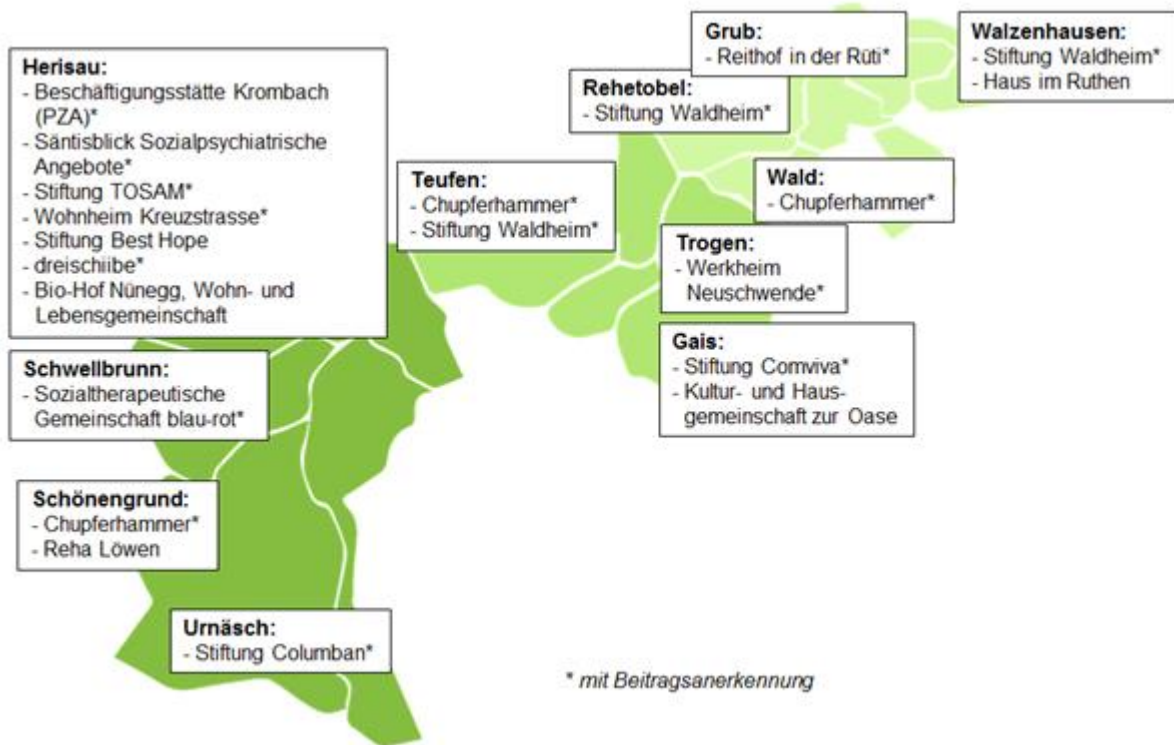


Angebote in Appenzell Ausserrhoden (Stand 1. Januar 2020)	Wohnangebote: Wohnheime und andere kollektive Wohnformen	Tagesstrukturen: Werk-, Beschäftigungs- und Tagesstätten
Plätze mit Beitragsanerkennung	428	602
Plätze ohne Beitragsanerkennung	113	101
Total Plätze mit Betriebsbewilligung	541	703

Standorte Wohnangebote (Stand 1. Januar 2020)



Standorte Tagesstrukturen (Stand 1. Januar 2020)



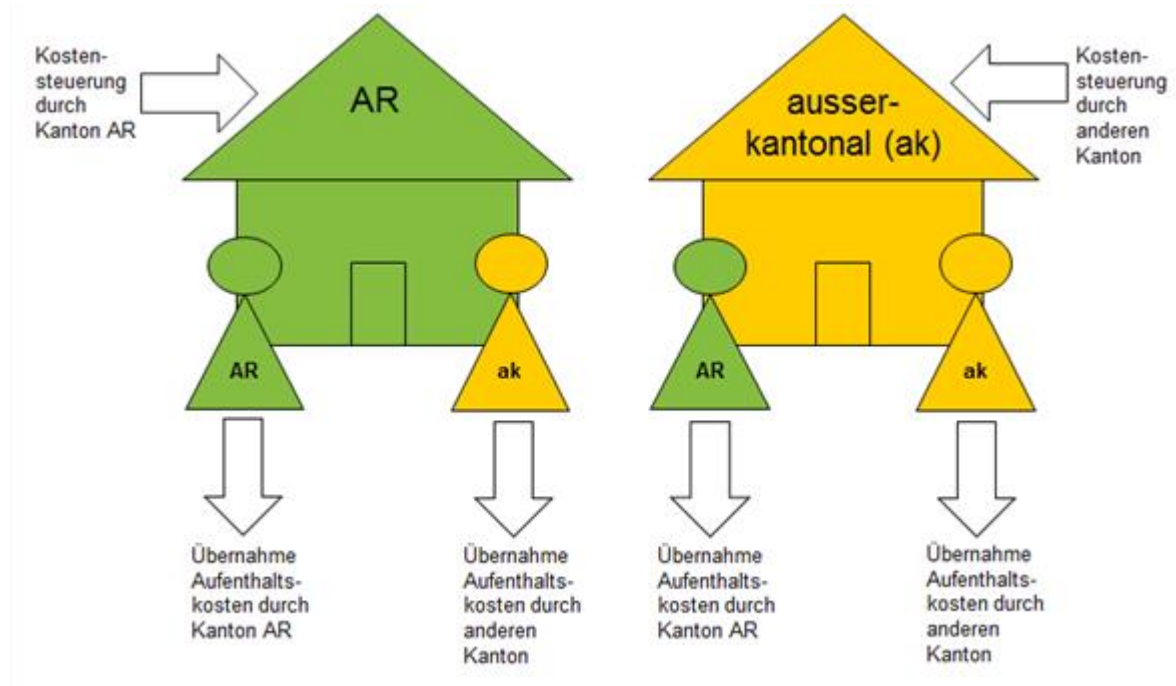
2. Leistungsbezug

216 Personen mit Behinderung mit Wohnsitz in Appenzel Ausserrhoden, die auf institutionelle Betreuung angewiesen sind, leben in einer anerkannten Wohneinrichtung (Periode Jahr 2019). Rund 38 % davon sind in einer innerkantonalen Institution. 404 Ausserrhoderinnen und Ausserrhoder nutzen eine Tagesstruktur. Davon sind rund 44 % in einer innerkantonalen Institution (Periode Jahr 2019).

Es besteht eine hohe wechselseitige Nutzungsverflechtung mit den umliegenden Kantonen. Im Durchschnitt haben nur rund 20 % der Leistungsnutzenden von innerkantonalen Institutionen Wohnsitz in Appenzel Ausserrhoden. Rund 80 % haben ihren Wohnsitz in einem anderen Kanton. Der überwiegende Teil der ausserkantonalen Leistungsnutzenden stammt aus dem Kanton St.Gallen. Umgekehrt werden rund die Hälfte der Ausserrhoderinnen und Ausserrhoder, die auf institutionelle Betreuung angewiesen sind, in einer ausserkantonalen Institution betreut.

3. Kosten

Das IFEG gibt vor, dass der Kanton nicht primär die innerkantonalen Institutionen finanziert, sondern den Aufenthalt der Personen mit Wohnsitz in Appenzell Ausserrhoden in den jeweilig anerkannten Institutionen (inner- und ausserkantonal). Die Finanzierungsregeln für Institutionen für Menschen mit Behinderung sind im interkantonalen Verhältnis durch die IVSE festgelegt. Die Finanzierungsmethode definiert der Standortkanton (Leistungsabteilung). Appenzell Ausserrhoden kann deshalb nur bei innerkantonalen Institutionen Kosten und Finanzierungsart steuern.



a) Kantonale Betriebsbeiträge an anerkannte Institutionen 2015–2019

Der Kanton leistete in den Rechnungsjahren 2015–2019 folgende Beiträge an den Aufenthalt von Ausserrhoder und Ausserrhoderinnen in inner- und ausserkantonalen Institutionen für Menschen mit Behinderung:

	2015	2016	2017	2018	2019
an innerkantonale Institutionen	6'007'797	6'244'137	6'071'050	6'691'434	6'452'441
an ausserkantonale Institutionen	9'864'491	9'678'039	10'507'448	10'818'827	11'014'301
Total Betriebsbeiträge	15'872'288	15'922'176	16'578'498	17'510'261	17'466'742



b) Ergänzungsleistungen zu IV-Renten

Bei der Leistungsabgeltung gegenüber Institutionen für Menschen mit Behinderung ist zu berücksichtigen, dass die anrechenbaren Nettokosten durch zwei korrespondierende Finanzierungssysteme gedeckt werden: Einerseits mittels Betriebsbeiträgen an die Institutionen (Amt für Soziales), andererseits mittels Ergänzungsleistungen an die IV-Rentnerinnen und IV-Rentner in Institutionen (Sozialversicherungen Appenzell Ausserrhoden). Seit 2017 sind die Daten bezüglich Institutionen für Menschen mit Behinderung separat ausgewiesen. Rund ein Drittel der nachfolgend aufgeführten Kosten für Ergänzungsleistungen werden durch den Bund finanziert. Die restlichen Kosten werden je zur Hälfte von Kanton und Gemeinden getragen. Der Kanton bestimmt, welcher Anteil der anrechenbaren Nettokosten durch Betriebsbeiträge bzw. durch Pensionstaxen der Leistungsnutzenden (mittels IV-Rente und Ergänzungsleistungen) zu finanzieren ist.

	2017	2018	2019
Ergänzungsleistungen zu IV-Rente für Personen mit Aufenthalt in Behinderteninstitution	6'244'045	6'227'975	5'952'228

D. Vorlage

1. Ziele

Gestützt auf das IFEG werden im BIG die erforderlichen Massnahmen für die berufliche und soziale Eingliederung von Menschen mit Behinderung festgelegt. Das Gesetz soll ihnen die Wahl des Leistungsangebots ermöglichen. Der heutige Fehlanreiz ist zu beheben, aufgrund dessen es in der Regel immer noch einfacher ist, einen wesentlich teureren Aufenthalt in einer Wohninstitution über IV-Renten und Ergänzungsleistungen sowie kantonale Betriebsbeiträge zu finanzieren, als einen Aufenthalt in einer eigenen Wohnung mit entsprechenden Assistenzleistungen. Bis heute entscheidet häufig die einfachere Finanzierung über das Unterstützungsangebot – und nicht die Bedürfnisse der Menschen mit Behinderung.

Es wird somit angestrebt, sowohl der Forderung nach Erhöhung der Autonomie und des selbstbestimmten Lebens Betroffener nachzukommen als auch der Förderung kostengünstigerer Angebote. Es soll zur sozialen Integration Angebote im Bereich des individuellen (begleiteten) Wohnens in einer eigenen Wohnung oder in kleinen Wohngemeinschaften gefördert werden. Bei diesen Angeboten erfolgt die Betreuung durch Fachpersonal nur sporadisch (in der Regel weniger als vier Stunden je Woche). Mit diesen Massnahmen können die finanziellen Aufwendungen für das Wohnen in Institutionen gesenkt und die soziale Integration und Selbständigkeit gefördert werden. Ebenso sollen bedarfsorientiert und pragmatisch neue Möglichkeiten im Bereich der beruflichen Integration in den ersten Arbeitsmarkt geschaffen werden. Dies soll erreicht werden, indem Arbeitgebende, welche in ihrem Betrieb Mitarbeitende mit Behinderung anstellen, mit einem Beitrag für den behinderungsbedingten zusätzlichen Begleit- und Betreuungsaufwand entschädigt werden. Auch diese Massnahme soll nur dann zur Anwendung gelangen, wenn sie nicht teurer als in einer anerkannten Institution zu stehen kommt.

Während öffentliche Grundleistungen mehrheitlich von staatlichen Stellen selbst bereitgestellt werden, ist bei der Hilfe zur Selbsthilfe und bei spezialisierten Angeboten für erwachsene Menschen mit Behinderung die



Initiative Privater zentral. Das Miteinander von privater Initiative und Staat im Bereich Behinderung ist im Kanton erprobt und erfolgreich. Das grosse Engagement von privater Seite hat zu einer breiten Betreuungskette sowohl bei Tagesstrukturen als auch bei Wohnangeboten geführt. Die finanziellen Beiträge des Staates trugen wesentlich dazu bei, dass das Angebot gesichert und den Bedürfnissen entsprechend weiterentwickelt werden konnte. Der Kanton setzt deshalb auch weiterhin auf die private Initiative für die Bereitstellung eines qualitativ hochwertigen, bedarfsgerechten Leistungsangebots. Die Zusammenarbeit mit den spezialisierten Organisationen und Institutionen, die überwiegend von privaten Trägerschaften geführt werden, ist somit von zentraler Bedeutung für die Umsetzung und Entwicklung der kantonalen Behindertenpolitik. Jedoch hat der Kanton mit der NFA eine umfassendere Verantwortung übernommen. Die Gewährleistungspflicht für angemessene Angebote (Art. 2 IFEG) erfüllt der Kanton durch Leistungsvereinbarungen, die er weiterhin mit privaten gemeinnützigen Institutionen abschliesst, welche die Voraussetzungen hinsichtlich Wirtschaftlichkeit und Qualität erfüllen. Die Institutionen erbringen auf Basis der Vereinbarung Leistungen, zu denen der Kanton zwar verpflichtet ist, die er jedoch in der Regel nicht selber erbringt. Die Institutionen werden deshalb als Mitwirkende in der kantonalen Behindertenpolitik verstanden und erfüllen im Rahmen der vereinbarten Leistungen eine öffentliche Aufgabe.

2. Kernpunkte

Das BIG umfasst im Wesentlichen folgende Aspekte:

- Verankerung von Grundsätzen wie Wahlfreiheit, Subsidiarität, Sozialhilfeunabhängigkeit
- Anerkennung, Leistungsvereinbarung, Leistungsabgeltung, Controlling im Bereich der Wohnangebote und Tagesstrukturen
- Förderung von Angeboten, die über die Mindestanforderungen des IFEG hinausgehen, und Stärkung der Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt
- Planung und Steuerung des Angebots

3. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Wo nicht anders referenziert, beziehen sich die nachfolgend zitierten Gesetzesbestimmungen auf das BIG.

a) Abschnitt 1. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Das BIG regelt die Umsetzung der bundesrechtlichen Bestimmungen im IFEG und geht teilweise über diese Bestimmungen hinaus. Die Angebote, welche über die Mindestbestimmungen des IFEG hinausgehen, dienen als Alternativen. Sie sollen die Wahlmöglichkeiten vergrössern und einen – in der Regel teureren – Aufenthalt in einer Institution verhindern oder verzögern. Dadurch sollen Mehrkosten vermieden werden.

Nach Art. 2 IFEG haben die Kantone zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderung, die Wohnsitz in ihrem Hoheitsgebiet haben, ein Angebot an Institutionen zur Verfügung steht, das ihren Bedürfnissen in angemessener Weise entspricht. Behinderung ist vielgestaltig und dementsprechend vielfältig zeigen sich Formen der Behinderung. Angemessen bedeutet einerseits, dass der Kanton der Vielfalt der Behinderungsformen sowie der Pflege des sozialen Beziehungsnetzes Rechnung tragen muss. Andererseits haben die angebotenen



Leistungen in dem Sinne verhältnismässig zu sein, als die Kosten für die öffentliche Hand und der Nutzen für die Menschen mit Behinderung in einem vernünftigen Verhältnis zueinander stehen müssen.

Art. 2 Grundsätze der Förderung

Abs. 1 nimmt Bezug auf die Zweckbestimmung von Art. 1 Abs. 1 und konkretisiert, dass die Förderung der sozialen und beruflichen Integration von Menschen mit Behinderung durch finanzielle Beiträge erfolgt.

Anspruch auf Leistungen nach BIG haben nur Menschen mit Behinderung, welche ihren zivilrechtlichen Wohnsitz in Appenzell Ausserrhoden haben (Art. 23 ff. Zivilgesetzbuch [ZGB; [SR 210](#)]). Hinsichtlich der Definition von «Menschen mit Behinderung» in Abs. 2 wird auf den Invaliditätsbegriff des Bundessozialversicherungsrechts verwiesen (Art. 8 ATSG). Menschen mit Behinderung, welche bereits vor Erreichung des AHV-Alters von einer Institution betreut wurden und dieser Betreuung auch im AHV-Alter noch bedürfen, verlieren ihren Invaliditätsstatus nach IFEG und somit nach BIG nicht. Personen, welche erst nach Erreichung des AHV-Alters von einer Behinderung betroffen sind, fallen nicht unter das IFEG und somit nicht unter das BIG. Üblicherweise treten Personen, die erst im AHV-Alter beeinträchtigt sind, in ein Alters- und Pflegeheim ein.

Die kantonale Angebotsplanung gemäss Abs. 3 basiert auf einer Bedarfsermittlung. Die Angebote werden durch anerkannte Institutionen abgedeckt, die ihre Leistungen in der nötigen Qualität und Wirtschaftlichkeit zu erbringen haben. Wirtschaftlichkeit umfasst nicht nur eine reine Kostenbetrachtung, sondern auch die wirksame und zweckmässige Erbringung der Leistungen.

Die nach BIG ausgerichteten Beiträge sind subsidiär zu zweckbestimmten Leistungen Dritter (Abs. 4). Darunter fallen insbesondere Renten und anderweitige Geldbeiträge von Sozialversicherungen, öffentlich-rechtlichen Körperschaften oder Privatversicherungen (beispielsweise IV-Renten, Ergänzungsleistungen, Hilflosenentschädigungen). Weiter wird der Grundsatz von Art. 7 Abs. 1 IFEG aufgenommen, wonach zu gewährleisten ist, dass Menschen mit Behinderung wegen eines Aufenthalts in einer anerkannten Institution keine Sozialhilfe benötigen.

In Abs. 5 wird der Grundsatz der Wahlfreiheit verankert. Dies ist ein wichtiger Aspekt der UN-Behindertenrechtskonvention, dem im BIG Rechnung getragen wird.

b) Abschnitt 2. Beiträge an Wohnheime, Werkstätten und Tagesstätten

Art. 3 Beitragsberechtigung

Die Begriffskategorien «Wohnheime, Werkstätten und Tagesstätten» orientieren sich an Art. 3 IFEG. Abs. 1 hält weiter explizit fest, dass auch Minderjährige das Leistungsangebot unter bestimmten Voraussetzungen nutzen können. Es handelt sich dabei um Jugendliche, welche im Sinne von Art. 8 ATSG als invalid gelten, die Volksschule beendet oder eine weiterführende Bildung absolviert haben und keinen Anspruch auf berufliche Eingliederungsmassnahmen der IV haben.

Die kantonale Anerkennung von Institutionen ist Voraussetzung für die Beitragsberechtigung. Durch die Anerkennung wird eine Institution in die kantonale Angebotsplanung aufgenommen.



Art. 4 Anerkennung als Leistungserbringer

Die Voraussetzungen nach Abs. 1 sind kumulativ zu erfüllen. Institutionen benötigen zwingend eine gesundheitspolizeiliche Bewilligung nach Art. 48 ff. des Gesundheitsgesetzes (GG; [bGS 811.1](#)), um eine Institution für Menschen mit Behinderung betreiben zu können (lit. a). Bislang wurden Institutionen für Menschen mit Behinderung unter Art. 48 GG subsumiert, obwohl sie dort nicht explizit aufgeführt sind. Durch eine Fremdänderung wird Art. 48 Abs. 2 GG um eine lit. g ergänzt und Einrichtungen für Menschen mit Behinderung in die Auflistung der Institutionen des Gesundheitswesens aufgenommen ([siehe Seite 19](#)).

Abs. 1 lit. b verweist auf die Voraussetzungen für die Anerkennung nach Art. 5 IFEG. Es handelt sich dabei um die bundesrechtlichen Minimalanforderungen, die für eine Anerkennung erfüllt sein müssen. Darüber hinaus werden Institutionen in Appenzell Ausserrhoden nur anerkannt, wenn sie Leistungen erbringen, die der kantonalen Angebotsplanung entsprechen (lit. c) und zudem einen gemeinnützigen Zweck verfolgen (lit. d). Gemeinnützigkeit ist bereits heute für die IVSE-Anerkennung erforderlich (Art. 5 Abs. 1 lit. a IVSE). Gemeinnützigkeit wird vermutet, wenn die Institution aufgrund dessen von der Steuerpflicht befreit ist (Art. 56 lit. g Gesetz über die direkte Bundessteuer [[SR 642.11](#)] und Art. 66 Abs. 1 lit. f Steuergesetz [[bGS 621.11](#)]). Die Institutionen sollen im Rahmen ihrer Möglichkeiten zudem zur beruflichen Aus- und Weiterbildung beitragen (lit. e).

Die Anerkennung wird verfügt und kann mit Auflagen und Bedingungen verknüpft werden (Abs. 2). Die Verfügung ist auf dem ordentlichen Rechtsweg anfechtbar. Gegen die Anerkennung – nicht aber gegen den Entzug der Anerkennung – können auch Behindertenorganisationen von gesamtschweizerischer Bedeutung ein Rechtsmittel erheben, wenn sie seit mindestens zehn Jahren bestehen (Art. 9 IFEG).

Abs. 3 hält fest, dass Gewährung und Entzug der Anerkennung veröffentlicht werden. Die Art der Veröffentlichung wird in der Verordnung zum BIG geregelt. Die regelmässige Kontrolle der Einhaltung der Anerkennungsvoraussetzungen entspricht den bundesrechtlichen Vorgaben (Art. 6 Abs. 1 IFEG). Wird bei der Kontrolle festgestellt, dass die Voraussetzungen für eine Anerkennung nicht mehr erfüllt sind, ist diese zu entziehen. In diesen Fällen sind die anderen Kantone zu benachrichtigen (Art. 6 Abs. 3 IFEG). Die Kontrolle erfolgt durch den Kanton. Innerhalb des Kantons wird die Zuständigkeit durch die Organisationsverordnung (OrV; [bGS 142.121](#)) zugeschrieben. Heute bezeichnet das KFEG das Departement Gesundheit und Soziales als zuständig für den Vollzug. Innerhalb des Departements Gesundheit und Soziales ist die Aufgabe der Abteilung Soziale Einrichtungen des Amtes für Soziales zugeteilt (Ziff. 4301 des Anhangs zur OrV).

Es können auch Institutionen ein Angebot betreiben, die zwar über keine Anerkennung verfügen, jedoch über eine Betriebsbewilligung gemäss Art. 48 GG. Diese erhalten keine kantonalen Betriebsbeiträge. Die Leistungsnutzenden finanzieren ihren Aufenthalt vollständig durch individuelle Leistungen (insbesondere IV-Renten, Ergänzungsleistungen und Hilfslosenentschädigung). In Appenzell Ausserrhoden haben die meisten Institutionen eine Anerkennung und erhalten folglich kantonale Betriebsbeiträge. Mit der Anerkennung werden die Institutionen der IVSE unterstellt. Damit sind die Grundsätze für die interkantonale Nutzung der Angebote und die interkantonale Verrechnung der Leistungen geregelt.



Art. 5 Leistungsvereinbarung

Um das Leistungsangebot gemäss ermitteltem Bedarf und kantonaler Angebotsplanung sicherzustellen, schliesst der Kanton mit den anerkannten Institutionen Leistungsvereinbarungen ab. Die Leistungsvereinbarungen sind zentrales Steuerungselement für die Sicherstellung des Leistungsangebots (Leistungsmenge), die Festlegung der Leistungsabgeltung und die Kontrolle. In Abs. 2 sind die Mindestanforderungen für den Inhalt der Leistungsvereinbarung festgelegt. Die Leistungsvereinbarungen sind zu befristen und können für maximal vier Jahre abgeschlossen werden. Kommt zwischen dem Leistungserbringer und der zuständigen Behörde keine Leistungsvereinbarung zustande, erlässt die zuständige Behörde eine Verfügung. Die Verfügung ist auf dem ordentlichen Rechtsmittelweg anfechtbar.

Art. 6 Beitragsbemessung

Im interkantonalen Verhältnis erfolgt die Abrechnung nach Art. 23 IVSE. Im innerkantonalen Verhältnis wird diese Bestimmung sinngemäss angewendet. Gemäss Art. 23 Abs. 1 IVSE kann die Leistungsabgeltung nach Methode Defizitdeckung oder nach Methode Pauschalen erfolgen. In Übereinstimmung mit Art. 23 Abs. 3 IVSE werden die Leistungen der innerkantonalen Institutionen seit 1. Januar 2014 pauschal abgegolten. Die Abgeltung der Leistungen wird aufgrund von Erfahrungszahlen sowie möglichst genauer Schätzung und Budgetierung im Voraus zwischen Kanton und Institution in der Leistungsvereinbarung festgelegt. Der Kanton finanziert somit die Leistungen für Aufenthalte von Personen (mit Wohnsitz in Appenzell Ausserrhoden) in einer innerkantonalen Institution (und in der Regel auch in ausserkantonalen Institutionen) durch eine Pauschale. Der Kanton deckt keine Defizite der Institutionen. Die vereinbarten Pauschalen werden auf der Basis monatlicher Einzelrechnungen je Person abgerechnet. Mit dem Wegfall der Defizitmethode tragen die Institutionen zwar ein grösseres unternehmerisches Risiko. Sie erhalten mit dem mittels Leistungsvereinbarung festgelegten fixen Pauschalbeitrag aber auch grössere betriebswirtschaftliche Freiheiten.

Gestützt auf das erwähnte Ostschweizer Musterkonzept gemäss Art. 10 IFEG erarbeitete die SODK Ost+ZH gemeinsam ein interkantonal kompatibles Finanzierungsmodell. Die Finanzierung der Institutionen ist pauschaliert und mit dem Einstufungssystem «Individueller Betreuungsbedarf (IBB)» leistungsorientiert (Pauschale je Institution, Verrechnungseinheit und Betreuungsbedarfsstufe). Gestützt auf das IBB-Einstufungssystem und unter Zuhilfenahme der Einstufung für die Hilflosenentschädigung wird der Betreuungsbedarf in fünf Stufen (IBB 0 bis IBB 4) abgebildet. Der Kanton bezahlt der Institution nach Abzug der vom Kanton festgelegten Kostenbeteiligung je Leistungsnutzerin oder Leistungsnutzer (Pensionstaxe) IBB-abhängige Beiträge. Es werden die Pauschaltypen Wohnen und Tagesstruktur (Werk- und Tagesstätten) unterschieden. Der Leistungsbezug verlangt eine klare Trennung der Leistungsbereiche. Zudem sind auch die darin enthaltenen fixen und die betreuungsabhängigen Kostenanteile abzugrenzen (Betreuungskosten, Objektkosten). Der individuelle Betreuungsbedarf wird nach einem standardisierten Verfahren erhoben, das vom Regierungsrat in der Verordnung zum BIG festgelegt wird.

Art. 7 Höchstansätze für anrechenbare Kosten

Die leistungsbezogenen Beiträge des Kantons stützen sich auf die individuellen Leistungen und Kosten der Institutionen. Damit werden je nach IBB-Einstufung unterschiedliche Kosten nach Institution abgerechnet. Es bestehen etwa aufgrund der Lage und Ausstattung der Liegenschaften und aus konzeptionellen Gründen berechnete Unterschiede zwischen den Institutionen. Durch die Einführung des pauschalisierten Finanzierungsmodells auf Grundlage der IBB-Einstufungen sowie durch eine konsequente Abbildung der Vollkosten für die Leistungsnutzung gemäss Vorgaben zur Kostenrechnung konnte die Kostentransparenz in den vergangenen Jahren verbessert werden. Das kantonale und interkantonale Benchmarking ermöglicht, dass Höchstansätze



(Maximalwerte) sowohl für die Betreuungskosten je IBB-Stufe als auch für Objektkosten (Infrastruktur) festgelegt werden können.

Der Regierungsrat soll gestützt auf die vorliegende Kompetenznorm auf Verordnungsstufe Regelungen erlassen können, um die Höchstansätze für die anrechenbaren Kosten festzulegen. Vor Festlegung der Höchstansätze durch den Regierungsrat sind die Leistungserbringer anzuhören.

Das Modell Höchstansätze findet im Übrigen auch im Bereich der Pflegefinanzierung Anwendung und hat sich für den Kanton bewährt (Art. 5 Gesetz über die Pflegefinanzierung [[bGS 833.15](#)]).

Art. 8 Betriebs- und Rechnungsführung

Die lückenlose Klientendokumentation dient der Nachvollziehbarkeit der IBB-Einstufung.

Aufgrund der bis Ende 2013 geltenden Defizitdeckung glich der Kanton die Defizite der Institutionen aus. Durch die Einführung der Pauschalabgeltung entstehen bei den innerkantonalen Institutionen aufgrund von Schwankungen bei der Auslastung oder bei den Kosten Gewinne und Verluste. Deshalb haben sie gemäss Abs. 3 zweckgebundene Schwankungsfonds zu bilden. Weisen die Institutionen Gewinne aus, die auf eine bessere Auslastung oder gegenüber dem Budget und der Leistungsvereinbarung tiefere Kosten zurückzuführen sind, dann sind diese zu 100 % dem eingerichteten Schwankungsfonds zuzuweisen und mit künftigen Ansprüchen auf Beiträge zu verrechnen. Es liegt in der Verantwortung der Institutionen, rechtzeitig Massnahmen zu ergreifen, falls wiederholt Verluste ausgewiesen werden und absehbar würde, dass der Schwankungsfonds diese Verluste mittelfristig nicht mehr zu decken vermag.

Art. 9 Ausserkantonale Leistungserbringer

Aufgrund der Wahlfreiheit (Art. 2 Abs. 5) können Menschen mit Behinderung das Leistungsangebot im Rahmen des Gesetzes frei wählen. Entscheiden sie sich für einen ausserkantonalen Leistungserbringer, gilt die Beitragsberechtigung nur, wenn diese Institution über eine Anerkennung nach Art. 4 IFEG im Standortkanton verfügt. Das Verfahren zur Leistungsabgeltung richtet sich nach dem interkantonalen Recht (IVSE).

Art. 10 Nicht anerkannte Leistungserbringer

Besteht in einer anerkannten Institution kein angemessenes Angebot, soll durch diese Bestimmung ermöglicht werden, dass sich der Kanton in Ausnahmefällen an den Kosten eines Aufenthalts in einem Angebot eines nicht anerkannten Leistungserbringers beteiligen kann. Die Kostenbeteiligung wird im Einzelfall geprüft. Voraussetzung ist, dass kein vergleichbares Angebot eines anerkannten Leistungserbringers besteht und die individuellen Betreuungsbedürfnisse eine solche Ausnahme rechtfertigen. Wie bei den anerkannten Leistungserbringern basiert die Kostenbeteiligung des Kantons auf einer Leistungsvereinbarung (Art. 5).

Art. 11 Kostenanteil der Leistungsnutzenden

Art. 11 bezieht sich nur auf das betreute Wohnen. Leistungen durch Werkstätten und Tagesstätten sind von dieser Bestimmung ausgenommen. Die Leistungsnutzenden sollen sich an den Kosten für das betreute Wohnen beteiligen. Der Kostenanteil entspricht der Pensionstaxe. Die Pensionstaxe setzt sich aus Aufwendungen für Betreuung, Verpflegung, Unterkunft und Verwaltungskosten zusammen. Die Leistungsnutzenden finanzieren die Pensionstaxe mittels IV-Rente und bei Bedarf mit Ergänzungsleistungen. Die Ergänzungsleistungen werden als Differenzbetrag zwischen dem anrechenbaren Einkommen (einschliesslich Vermögenswerte) und den anrechenbaren Ausgaben im Einzelfall ermittelt.



Der Eintritt von Minderjährigen in Institutionen für erwachsene Menschen mit Behinderung erfolgt nur in seltenen Fällen. Am häufigsten sind Übertritte aus Sonderschulen in Institutionen, wenn Minderjährige die Volljährigkeit in den ersten Monaten nach Eintritt erreichen (Geburtsdatum zwischen August und Dezember). Da Minderjährige über keine IV-Rente verfügen (erst ab Volljährigkeit) und mangels IV-Rente auch keine Ergänzungsleistungen ausgerichtet werden, übernimmt die Kosten für die Pensionstaxe bei Wohnangeboten die Wohnsitzgemeinde. Nach Erreichen der Volljährigkeit haben die Betroffenen die Pensionstaxe selbst zu bezahlen. Würden Minderjährige in der Sonderschule verbleiben, würden für die Gemeinden ebenfalls weiterhin Kosten anfallen. An den Kosten der Massnahmen zur Sonderschulung beteiligen sich die Gemeinden im Umfang von etwa 50 Prozent. Wie bei Erwachsenen werden die behinderungsbedingten Kosten für den Aufenthalt von Minderjährigen sowohl für das Wohnen als auch für die Tagesstrukturen vom Kanton getragen.

c) **Abschnitt 3. Investitionsdarlehen**

Art. 12 Grundsatz

Innerkantonale Institutionen, welche in Appenzell Ausserrhoden über eine Anerkennung verfügen, können um Darlehen für Investitionen ersuchen. Voraussetzung für die Gewährung von Darlehen ist, dass das Vorhaben der kantonalen Angebotsplanung entspricht und das Darlehen zweckgebunden verwendet wird. Ein Anspruch auf Gewährung von Darlehen besteht nicht, womit eine Ablehnung nicht verfügt wird und nicht mit einem Rechtsmittel angefochten werden kann.

Art. 13 Darlehenshöhe

Gestützt auf das KFEG konnte der Kanton Investitionsbeiträge ausrichten. Mit dem BIG sollen die Investitionsbeiträge in Form von rückzahlbaren Darlehen ausgerichtet werden. Die Höhe des Investitionsdarlehens ist auf höchstens 50 % der Investitionssumme begrenzt. Für die Festlegung der Höhe des Darlehens sind die wirtschaftliche Situation des Betriebs und die kantonale Angebotsplanung massgebend. Bevor ein Darlehen gewährt wird, muss die ersuchende Institution die restlichen Kosten sichergestellt haben. Die Darlehen werden zinsfrei gewährt. Die Zuständigkeit richtet sich nach den Finanzkompetenzen für neue einmalige Ausgaben (Art. 88 Abs. 2 lit. b KV).

Art. 14 Rückzahlung

Die Laufzeit der Darlehen ist zwischen Institution und Kanton zu vereinbaren und kann sich je nach der Art der Investition unterscheiden. Sie hat jedoch spätestens dreissig Jahre nach der Auszahlung zu erfolgen. Die Rückzahlung ist sofort fällig, wenn das Vorhaben aufgegeben wird oder wesentliche Bedingungen für die Gewährung des Darlehens entfallen (beispielsweise Konzeptänderung, die nicht mehr der kantonalen Angebotsplanung entspricht).

d) **Abschnitt 4. Integration in Betriebe des ersten Arbeitsmarktes**

Art. 15 Kantonale Leistungen

Die berufliche Integration hat einen hohen Stellenwert. Gemäss Art. 27 der UN-Behindertenrechtskonvention soll für alle Menschen mit Behinderung der Zugang zum ersten Arbeitsmarkt ermöglicht werden. Eine erfolgreiche Eingliederung wirkt sich auf die gesellschaftliche und soziale Teilhabe positiv aus. Leistungsbezüger, die sich im IV-Eingliederungsprozess befinden, werden im Wesentlichen von Sozial- und Privatversicherungen finanziert. Leistungen zur beruflichen Integration für Menschen mit Behinderung mit IV-Renten werden hingegen von der IV nicht finanziert.



Für die Unterstützung von Betrieben des ersten Arbeitsmarktes, die Ausbildungs- und Arbeitsplätze für Menschen mit Behinderung anbieten, soll eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden. Die Finanzierung soll nur erfolgen, sofern die Kosten dafür nicht höher sind als in einer anerkannten Institution. Die Kontrolle der Betriebe des ersten Arbeitsmarktes, die Prüfung der Geeignetheit der Ausbildungs- und Arbeitsplätze sowie die Vermittlung von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen sind zeitintensiv und benötigen fachspezifisches Wissen. Aus diesem Grund soll die Möglichkeit bestehen, diese Aufgabe an Dritte zu übertragen. Bei der Übertragung an Dritte ist das öffentliche Beschaffungsrecht zu beachten.

Art. 16 Beitragsberechtigung

Im Sinne der Subsidiarität übernimmt der Kanton nur die behinderungsbedingten Mehrkosten, soweit diese nicht durch Dritte (beispielsweise die IV) gedeckt sind.

e) Abschnitt 5. Weitere Fördermassnahmen

Art. 17 Förderbereiche

Es ist im Einzelfall zu prüfen, ob ein Bedarf für einzelne Leistungen besteht und ob diese unterstützt werden sollen. Auf die Beiträge in den Förderbereichen besteht kein Rechtsanspruch. Sie sind auch bei Erfüllung der Voraussetzungen gemäss Art. 19 weder von den Anbietern noch von den Menschen mit Behinderung einklagbar.

Die Aufzählung in Abs. 2 ist nicht abschliessend. Sie lässt dem Kanton einen Ermessensspielraum, wenn neue Leistungen nachgefragt und angeboten werden. Die Unterstützungsleistungen zur Förderung des selbständigen Wohnens (lit. c) sollen dazu beitragen, dass Menschen mit Behinderung in der eigenen Wohnung leben können. Mit der entsprechenden Unterstützung von Organisationen der Behindertenhilfe soll ein Aufenthalt in einer Wohneinrichtung vermieden oder zeitlich verzögert werden. Um die Mobilität von Menschen mit Behinderung zu gewährleisten, können Fahrdienstleistungen, welche den öffentlichen Verkehr zweckdienlich ergänzen, unterstützt werden (lit. d).

Art. 18 Beitragsberechtigzte Organisationen

Die Voraussetzungen für die Beiträge müssen von den Organisationen kumulativ erfüllt werden. Unter Organisationen werden Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen oder privaten Rechts (beispielsweise Vereine, Stiftungen, Aktiengesellschaften) verstanden. Zum Begriff der «Gemeinnützigkeit» wird auf die Ausführungen oben zu Art. 4 verwiesen.

Die Revisionsstelle muss über eine Zulassung im Sinne des Obligationenrechts ([SR 220](#)) und des Gesetzes über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren ([SR 221.302](#)) verfügen.

Art. 19 Individuelle Unterstützungshilfe

Während sich die kantonalen Beiträge im BIG grundsätzlich an die Leistungserbringer (Institutionen und Organisationen) richten, schafft diese Bestimmung die gesetzliche Grundlage, um Beiträge direkt an Menschen mit Behinderung auszurichten, damit sie sich im Rahmen ihrer Wahlfreiheit persönliche Assistenzleistungen organisieren können. Persönliche Assistenz ist eine von Menschen mit Behinderung selbst bestimmte Unterstützung. Sie umfasst nicht nur Pflege, sondern auch Hilfe bei allen anderen Verrichtungen des täglichen Lebens. Die Voraussetzungen sind im Einzelfall zu prüfen. Der zumutbare Selbstbehalt ist erwähnt, damit sichergestellt



ist, dass Personen in günstigen wirtschaftlichen Verhältnissen sich entsprechend an den Kosten beteiligen müssen.

Art. 20 Pilotprojekte

Pilotprojekte dienen der Prüfung von neuen Modellen zur Förderung der sozialen und beruflichen Integration von Menschen mit Behinderung und können deshalb für den Kanton von Interesse sein.

f) Abschnitt 6. Vollzug

Art. 21 Planung und Steuerung

Gestützt auf Art. 2 IFEG muss der Kanton geeignete Angebote für Menschen mit Behinderung gewährleisten. Er steuert dieses Angebot unter Nachachtung der Kriterien Bedarf, Qualität und Wirtschaftlichkeit (Art. 2 Abs. 3). Der Regierungsrat ist für die Angebotsplanung zuständig. Die Bedarfsermittlung und Angebotsplanung erfolgt in Zusammenarbeit mit den Institutionen und den Ostschweizer Kantonen. Betroffene sowie interessierte Kreise werden miteinbezogen. Der Entscheid, wer in die Bedarfsermittlung miteinbezogen wird, liegt im Ermessen des Kantons, weshalb auf eine konkrete Aufzählung im Gesetzestext verzichtet wird. Der kantonale Bedarf von Leistungen ist Voraussetzung für die Anerkennung von Institutionen und somit für die Beitragsberechtigung.

Der Kanton hat nach IFEG und IVSE Aufenthaltskosten von Ausserrhoderinnen und Ausserrhodern zu übernehmen, auch wenn diese in ausserkantonalen Institutionen betreut sind. Die Steuerung der Kosten ausserkantonaler Aufenthalte obliegt den jeweiligen Standortkantonen der Institutionen. Auch deshalb ist der interkantonalen Zusammenarbeit besondere Bedeutung beizumessen.

Art. 22 Aufsicht

Damit die zuständigen Behörden die Beitragsberechtigung prüfen und ihrer Aufsichtsfunktion nachkommen können, muss ihnen Einsicht in die Unterlagen sowie die notwendigen Auskünfte erteilt werden. Diese Auskünfte haben unentgeltlich zu erfolgen. Anerkannte Leistungserbringer werden verpflichtet, jährlich unaufgefordert Jahresrechnung, Geschäftsbericht und Kostenrechnung einzureichen.

Art. 23 Rückerstattungspflicht

Werden staatliche Beiträge zu Unrecht bezogen oder zweckwidrig verwendet, sind sie zurückzuerstatten. Der Rückforderungsanspruch wird durch die Verjährung zehn Jahren nach der Ausrichtung zeitlich beschränkt.

Art. 24 Mitwirkungspflicht der Leistungsnutzenden

Die Leistungsnutzenden sind verpflichtet, der zuständigen Behörde die notwendigen Auskünfte über ihre persönlichen Verhältnisse zu geben. Es geht dabei insbesondere um die finanziellen Verhältnisse und diejenigen Gesundheitsdaten der Leistungsnutzenden, die für die Ermittlung des IBB nötig sind. Die Mitwirkungspflicht umfasst auch, dass Ansprüche für Leistungen Dritter geltend gemacht werden müssen.

Art. 25 Datenbearbeitung

Die mit dem Vollzug des BIG betrauten Behörden müssen die nötigen Massnahmen ergreifen, damit die Datenschutzbestimmungen eingehalten werden (Art. 16 des Datenschutzgesetzes [DSG; [bGS 146.1](#)]). Für den Vollzug des Gesetzes müssen die zuständigen Behörden auch besonders schützenswerte Daten nach Art. 2



Abs. 3 DSG bearbeiten (Daten über die Gesundheit und Intimsphäre sowie über Massnahmen im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts und allenfalls der Sozialhilfe). Die Aufzählung ist nicht abschliessend.

Nach Art. 4 Abs. 2 DSG dürfen besonders schützenswerte Daten nur bearbeitet werden, wenn es für eine in einem formellen Gesetz klar umschriebene Aufgabe unentbehrlich ist. Art. 26 schafft die gesetzliche Grundlage für die Bearbeitung der besonders schützenswerten Daten. Zudem räumt er den zuständigen Behörden die Kompetenz ein, gewisse Aufgaben an Dritte zu delegieren, wenn die Einhaltung des Datenschutzes sichergestellt ist. Darüber hinaus können betriebliche Daten der anerkannten Leistungserbringer zu statistischen Zwecken ausgewertet und veröffentlicht werden, damit Rechenschaft über die Verwendung der öffentlichen Gelder abgelegt werden kann. Die Daten sind dabei soweit zu anonymisieren, dass keine Rückschlüsse auf einzelne Personen oder Institutionen möglich sind (Art. 14 DSG).

Art. 26 Schlichtungsstelle

Art. 10 Abs. 2 lit. f IFEG verpflichtet die Kantone zur Führung einer Schlichtungsstelle. Die Ernennung der Schlichtungsstelle obliegt dem Regierungsrat. Die Schlichtungsstelle hat unabhängig zu sein. Es kann sich um eine verwaltungsinterne Stelle oder um eine externe Stelle handeln, die mit einer Leistungsvereinbarung beauftragt wird.

Das Verfahren vor Schlichtungsstelle ist kostenlos. Es handelt sich um ein freiwilliges Angebot, welches die betroffenen Personen und Institutionen im Interesse einer aussergerichtlichen Streitbeilegung in Anspruch nehmen können. Diese Schlichtungsstelle ist nicht mit einer Schlichtungsbehörde nach Art. 2 ff. des Justizgesetzes ([bGS 145.31](#)) gleichzusetzen, weshalb laufende gesetzliche Fristen (Verwirkungs-, Verjährungs- und Rechtsmittelfristen) durch das Schlichtungsverfahren nicht gehemmt werden.

Bis Ende 2021 besteht für diese Aufgabe eine Leistungsvereinbarung mit dem Verein «Ombudsstelle Alter und Behinderung der Kantone St.Gallen, Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden».

Art. 27 Strafbestimmungen

Vorliegend handelt es sich um einen Auffangtatbestand für den Fall, dass keine andere Bestimmung des Schweizerischen Strafgesetzbuches ([SR 311.0](#)) anwendbar ist. Da es sich um eine Strafbestimmung handelt, richtet sich das Verfahren nach der Schweizerischen Strafprozessordnung ([SR 312.0](#)).

Art. 28 Verordnungsrecht

Zusätzlich zum BIG ist eine Verordnung erforderlich, um die nötigen Ausführungsbestimmungen zu erlassen.

Art. 29 Übergangsbestimmungen

Institutionen, welche im Zeitpunkt der Inkraftsetzung des BIG über eine Anerkennung verfügen, sind für eine Dauer von drei Jahren weiterhin beitragsberechtigt. So haben die Institutionen genügend Zeit, um sich auf die neuen Bestimmungen einzustellen. Vorbehalten bleibt der Entzug der Anerkennung, wenn wesentliche Voraussetzungen nicht mehr erfüllt sind oder das Leistungsangebot nicht mehr der kantonalen Angebotsplanung entspricht. Nach Ablauf der Frist benötigen die Institutionen eine Anerkennung nach neuem Recht, ansonsten erlischt die Beitragsberechtigung automatisch.



g) Fremdänderung

Art. 48 Abs. 2 GG ist mit lit. g um «Einrichtungen für Menschen mit Behinderung, namentlich Wohnheime, Werkstätten und Tagesstätten» zu ergänzen. Bisher wurden die Institutionen für Menschen mit Behinderung unter Art. 48 Abs. 2 GG subsumiert, obwohl sie nicht explizit aufgeführt wurden. Da für Institutionen für Menschen mit Behinderung dieselben Voraussetzungen gelten wie für andere Einrichtungen des Gesundheitswesens, ist es sinnvoll, die Auflistung zu ergänzen anstatt die Betriebsbewilligung gesondert im BIG zu regeln. Aufgrund der bestehenden Terminologie im GG wird der Begriff «Einrichtung» verwendet, während im BIG in Übereinstimmung mit dem IFEG «Institution» benützt wird.

Weitere Änderungen sind auf Verordnungsstufe nötig, die im BIG jedoch nicht erwähnt werden müssen.

h) Fremdaufhebung

Das KFEG diente ursprünglich als Übergangserlass bis zur Inkraftsetzung einer Einführungsgesetzgebung zum IFEG. Mit dem BIG kommt der Kanton seiner Verpflichtung nach. Das KFEG wird somit abgelöst und kann aufgehoben werden.

i) Inkrafttreten

Das BIG untersteht dem fakultativen Referendum. Das Inkrafttreten soll vom Regierungsrat bestimmt werden.

E. Auswirkungen

1. Finanziell

Die Kosten des Kantons zur Deckung von Aufenthaltskosten gemäss IFEG bzw. IVSE sind gebunden. Der Kanton leistete zwischen 2015 und 2019 jährlich rund 16 bis 17,5 Mio. Franken an den Aufenthalt von Ausserrhoder und Ausserrhoderinnen in inner- und ausserkantonalen Institutionen für Menschen mit Behinderung. Aufgrund der demografischen Entwicklung vergrössert sich der Kreis der Leistungsnutzenden. Bekanntlich steigt seit geraumer Zeit die Lebenserwartung und damit verbunden die Zahl älterer Personen kontinuierlich an. Dies gilt dank verbesserter medizinischer, therapeutischer, betreuerischer und sozialer Rahmenbedingungen ebenfalls für Menschen mit Behinderung, wobei in dieser Gruppe der Alterungsprozess teilweise wesentlich früher einsetzt. Die Daten der Institutionen weisen bei Menschen mit Behinderung auf eine steigende Anzahl der über 65-jährigen Personen hin. Durch den längeren Verbleib in den Institutionen erhöht sich die Gesamtzahl der Leistungsnutzenden. Je nach Teuerung, effektiver Zahl Betroffener, Betreuungsbedarf und Art des Leistungsbezugs können die jährlichen Kosten variieren. Es ist davon auszugehen, dass sich die Kostensteigerung der aufgezeigten Fünfjahresperiode von knapp 10 % (rund 1,5 Mio. Franken) in den nächsten fünf Jahren wiederholt, selbst wenn versucht wird, alternative Angebote wie die individuellen Unterstützungshilfen zu fördern.



Das BIG sieht Leistungen vor, die über die Mindestanforderungen des IFEG hinausgehen. Auch wenn dafür Kosten anfallen, soll sich der Gesamtaufwand im gleichen bzw. erwarteten Rahmen bewegen, weil diese Massnahmen entweder einen Aufenthalt in einer anerkannten Institution verhindern bzw. verzögern oder nur zum Tragen kommen, sofern die Kosten dafür nicht höher sind als in einer anerkannten Institution.

2. Organisatorisch

Der Vollzug des BIG erfordert keine organisatorischen Änderungen. Zuständiges Departement für den Vollzug ist das Departement Gesundheit und Soziales.

3. Personell

Für die Aufgaben sind keine zusätzlichen Personalressourcen vorgesehen. Zwar entsteht durch die Förderung von Leistungen, die über die Mindestanforderungen des IFEG hinausgehen, ein Mehraufwand. Dieser soll jedoch mit den vorhandenen Personalressourcen bewältigt werden.

F. Weiteres Vorgehen

Ziel ist es, das BIG per 1. Januar 2022 in Kraft zu setzen.

G. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Der Regierungsrat eröffnete am 25. Mai 2020 das Vernehmlassungsverfahren. Es gingen 38 Vernehmlassungsantworten ein.

Der Vernehmlassungsentwurf wurde aufgrund der eingegangenen Antworten nochmals geprüft. Die Bemerkungen sind teilweise in den vorliegenden Bericht eingeflossen oder haben zu – mehrheitlich redaktionellen – Anpassungen des Gesetzesentwurfs für die 1. Lesung geführt. Eine detaillierte Auswertung der Vernehmlassung findet sich in Beilage 1.2.

Inhaltlich wurde der Vernehmlassungsentwurf von den Teilnehmenden grundsätzlich gut aufgenommen. Vereinzelt wurde eingebracht, dass mit dem BIG kein umfassendes kantonales Behindertengleichstellungsgesetz vorgelegt werde und es sich lediglich um ein Finanzierungsgesetz handle. Das Gesetz sollte Regelungen für alle Bereiche – namentlich auch für die gesellschaftliche Teilhabe von Menschen mit Behinderung – beinhalten.



Der Regierungsrat hält daran fest, mit dem BIG in erster Linie die Erfordernisse nach IFEG zu regeln und das KFEG abzulösen. Der Gesetzesentwurf adressiert den Personenkreis von Menschen mit Behinderung, die im Sinne des Bundessozialversicherungsrechts als «invalid» gelten. Für diese Personen sind Integrationsmassnahmen zu treffen, die darauf ausgerichtet sind, die persönliche Situation zu verbessern. Die Gesetzesvorlage bezweckt mit diesen Leistungen die soziale und berufliche Integration. Mindestens mittelbar dient das BIG der Integration von Menschen mit Behinderung. Die Anliegen der Behindertengleichstellung sollen mittelfristig bei der Revision der jeweiligen Spezialgesetze berücksichtigt werden (etwa im Gesetz über die politischen Rechte). Im Übrigen ist zu bemerken, dass der Inklusionsgedanke nicht über ein Gesetz erfüllt werden kann, sondern es sich dabei um eine gesellschaftliche Aufgabe handelt.

H. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten und
2. dem Behindertenintegrationsgesetz in 1. Lesung zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

sign. Alfred Stricker

sign. Roger Nobs

Alfred Stricker, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

Beilage 1.1

Gesetzesentwurf

Beilage 1.2

Auswertung Vernehmlassung