

Grossratsbeschluss über Behinderteneinrichtungen

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 27. Februar 2001

Inhaltsübersicht

Seite

Zusammenfassung.....	1
1. Anlass	2
1.1. Postulatsauftrag.....	2
1.2. Neue Aufgaben im Rahmen der Invalidenversicherung	3
1.2.1. Bedarfsplanung	3
1.2.2. Leistungsverträge.....	4
1.2.3. Qualitätssicherung	4
1.3. Neuer Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen	5
1.4. Verändertes Aufsichtsverständnis.....	5
2. Entwicklungstendenzen im Behindertenbereich.....	6
2.1. Veränderte Zielgruppen und neue Bedürfnisse.....	6
2.2. Von der stationären zur ambulanten Betreuung.....	7
2.3. Positionierung im gesellschaftlichen Umfeld	7
3. Behinderteneinrichtungen im Kanton St.Gallen	7
3.1. Geltendes Recht.....	7
3.1.1. Bundesgesetz über die Invalidenversicherung	7
3.1.2. Gesetz über die Staatsbeiträge an die Invalidenhilfe	8
3.1.3. Sozialhilfegesetz	8
3.1.4. Keine weiteren kantonalen Aufsichtsnormen	9
3.2. Bestandesaufnahme.....	9
3.2.1. Angebotsübersicht	9
3.2.2. Verteilung nach Herkunftskantonen in IV-Einrichtungen.....	10
3.2.3. Verteilung nach Zielgruppen in IV-Einrichtungen.....	12
3.2.4. Betriebsbeiträge	13
3.3. Beurteilung des Angebotes.....	13
3.4. Beurteilung der Grundlagen.....	14
4. Handlungsbedarf und vorgesehene Neuordnung	14
4.1. Ziele des Grossratsbeschlusses	15
4.2. Vernehmlassungsverfahren	15
4.3. Bemerkungen zu einzelnen Artikeln.....	17
5. Finanzielle Auswirkungen.....	18
6. Antrag	19
Grossratsbeschluss über Behinderteneinrichtungen.....	20

Zusammenfassung

Der Kanton St.Gallen kennt – im Gegensatz zu allen anderen Ostschweizer Kantonen – keine Aufsichts- und Bewilligungspflicht für Einrichtungen für erwachsene Behinderte. Mit dem Grossratsbeschluss über Behinderteneinrichtungen soll diese Lücke geschlossen werden.

Eine Bewilligungs- und Aufsichtspflicht ist in erster Linie notwendig, damit die Qualität der Einrichtungen verbindlich überprüft werden kann und im Falle von Missständen Legitimation und Zuständigkeiten für entsprechende Massnahmen geregelt sind. Im Weiteren ist eine Aufsichts- und Bewilligungspflicht Voraussetzung dafür, dass die vom Bund an die Kantone delegierten Aufgaben wahrgenommen werden können. Mit der Bedarfsplanung des Bundesamtes für Sozialversicherung (BSV) sind die Kantone seit 1998 in verstärktem Mass in die Steuerung und Gestaltung des stationären Angebotes einbezogen. Die dazu erforderlichen Grundlagen werden im Rahmen der Konferenz der Sozialdirektorinnen und -direktoren der Ostschweizer Kantone interkantonal bearbeitet. Um die neuen Planungs- und Steuerungsaufgaben verbindlich erfüllen zu können, bedarf es entsprechender Rechtsgrundlagen.

Mit dem Postulat 43.94.16 «Behindertenleitbild» wird die Regierung eingeladen, eine Bedarfsplanung für Behinderteneinrichtungen unter Berücksichtigung verschiedener Rahmenbedingungen zu erstellen. Angesichts der mangelnden rechtlichen Grundlagen für die Erfüllung der Planungs- und Steuerungsaufgaben sowie für die Wahrnehmung der Aufsicht über die stationären Einrichtungen sind diese Lücken vordringlich zu beheben. Es sollen die notwendigen Instrumente ausgearbeitet und in der Praxis umgesetzt werden.

Im Vernehmlassungsverfahren stiess das vorgeschlagene Vorgehen auf breite Zustimmung bei Parteien und Verbänden. Berücksichtigt wurden Einwendungen, die Zielgruppe der behinderten Personen präziser zu umschreiben. Weiter wurde der Geltungsbereich auf gemischte Einrichtungen ausgedehnt.

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Regierung unterbreitet Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf eines Grossratsbeschlusses über Behinderteneinrichtungen. Die Ausführungen in der Botschaft und der Grossratsbeschluss entsprechen dem aufgrund der aktuellen Entwicklung im Behindertenbereich erweiterten Auftrag des Postulates 43.94.16 «Behindertenleitbild». Um dieser Entwicklung weiterhin Rechnung tragen zu können, soll der Grossratsbeschluss auf eine Vollzugsdauer von fünf Jahren ausgerichtet werden.

1. Anlass

1.1. Postulatsauftrag

Der Wortlaut des Postulates 43.94.16 «Behindertenleitbild» (ProtGR 1992/96 Nr. 701/1) lautet:

«Die Regierung wird eingeladen, eine Bedarfsplanung für Behinderteneinrichtungen, welche die Entwicklung der Sozialversicherungen einbezieht und Wohnsituationen, gesellschaftliche Integration, bauliche Massnahmen sowie Mobilität und Verkehr berücksichtigt, zu erstellen und hierüber dem Grossen Rat Bericht zu erstatten.»

Die Berichterstattung wurde im Amtsbericht 1997 für das Jahr 1999 in Aussicht gestellt. Ergänzend wurde im Amtsbericht 1998 festgehalten, dass sich im Zusammenhang mit der Beratung des Sozialhilfegesetzes (sGS 381.1; abgekürzt SHG) und der laufenden Behindertenplanung die Notwendigkeit gezeigt hat, die Aufsicht über die stationären Behinderteneinrichtungen auf eine neue gesetzliche Grundlage zu stellen und den Postulatsauftrag entsprechend zu erweitern.

Die Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage für Behinderteneinrichtungen zeigt sich in verschiedenen Zusammenhängen. Bereits bei der Beratung SHG wurde festgestellt, dass im Be-

reich der stationären Einrichtungen für Behinderte aufsichtsrechtliche Lücken bestehen. Die im Nachgang zu den Vorkommnissen im Kinderheim Bild, Mogelsberg, eingesetzte departementsinterne Task force wies ebenfalls auf die fehlende Bewilligungs- und Aufsichtspflicht für Einrichtungen für behinderte und betreuungsbedürftige Erwachsene hin. Parallel zu diesen Entwicklungen wurden dem Kanton vom Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) im Bereich der Behinderteneinrichtungen neue Aufgaben übertragen.

Das sensibilisierte Aufsichtsverständnis und die neuen Aufgaben führten dazu, dass der Inhalt des vom Grossen Rat gutgeheissenen Postulats 43.94.16 «Behindertenleitbild» entsprechend erweitert wurde und sich die Bearbeitung deshalb verzögerte (Amtsbericht 1998).

Durch diese Ergänzung und die Entwicklungen auf Bundesebene werden die ursprünglichen Postulatsanliegen in einen grösseren Zusammenhang gestellt und neu gewichtet. Ein Behindertenleitbild ist im Vergleich zum Erlass von Rechtsgrundlagen und zur Festlegung von Entscheidungskriterien für die Steuerung nicht erforderlich.

Die Einführung einer Bewilligungs- und Aufsichtspflicht für stationäre Einrichtungen ist eine rechtsstaatlich geforderte Voraussetzung, um die bereits heute anfallenden Aufgaben auf eine Rechtsgrundlage abzustützen. Im Weiteren bildet sie einen Grundpfeiler für die Gestaltung der künftigen Behindertenpolitik.

Die auf Bundesebene zur Beratung anstehende Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» und das Behindertengesetz sowie die offenen Fragen im Hinblick auf einen Neuen Finanzausgleich (NFA) werden den gesamten Behindertenbereich beeinflussen und eine Neuorientierung nötig machen. Es ist daher unumgänglich, den Behindertenbereich als Ganzes zu betrachten und sich rechtzeitig auf mögliche neue Entwicklungen vorzubereiten. Auch unter diesen Gesichtspunkten besteht keine Notwendigkeit, sich auf die Ausarbeitung eines Behindertenleitbildes zu konzentrieren.

1.2. Neue Aufgaben im Rahmen der Invalidenversicherung

Am 23. Februar 1996 beschloss der Bundesrat durch eine Änderung der Verordnung über die Invalidenversicherung (SR 831.201; abgekürzt IVV), die Ausrichtung von Beiträgen an Wohnheime und Werkstätten von einem kantonalen Bedarfsnachweis sowie von Leistungsverträgen abhängig zu machen.

Die Ostschweizer Kantone beschritten Neuland, indem sie bereits im Jahr 1997 entschieden, einen Teil der neuen Aufgaben gemeinsam anzugehen und eine Arbeitsgruppe für Behindertenfragen der Ostschweiz einzusetzen. Die Erfahrungen in der Zusammenarbeit waren positiv, und durch das gemeinsame Vorgehen erhoffte man sich grösseren Einfluss beim Bundesamt für Sozialversicherung (BSV). Um die Zusammenarbeit im Behinderten- sowie im gesamten Sozialbereich zu verstärken, wurde in der Folge im April 1999 die Konferenz der Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren der Ostschweiz (SODK Ost) gegründet.

Die Beziehungen zwischen Kantonen und Einrichtungen verändern sich mit den neuen Aufgaben und Instrumenten grundlegend. Während die Einrichtungen früher in der Regel – abgesehen von Bau- und Einrichtungsbeiträgen – direkt mit dem BSV verhandelten, sind die Kantone neu in die Steuerung und Gestaltung einbezogen.

1.2.1. Bedarfsplanung

Die Erhebung für die erste Bedarfsplanungsperiode 1998 bis 2000 erwies sich als schwierig. Es standen im Wesentlichen nur die Angaben der Institutionen zur Verfügung, und man konnte nur teilweise auf frühere regionale Planungen zurückgreifen, die im Zusammenhang mit Erweiterungen bestehender Einrichtungen erstellt worden waren. Von Seiten des BSV lagen

keine anerkannten Kennzahlen vor, und die Zuteilung der Platzkontingente durch das BSV erfolgte an die einzelnen Einrichtungen. Platzverschiebungen oder Mehrbedarf in einzelnen Einrichtungen mussten hingegen von den Kantonen beim BSV beantragt werden.

Für die Planungsperiode 2001 bis 2003 hat das BSV die Genehmigungskriterien präzisiert und die Kompetenzen zur Umsetzung vermehrt an die Kantone übertragen. Es bewilligt den Kantonen bestimmte Kontingente je Angebotsart (Abschnitt 3.2.1. dieser Botschaft) und je Zielgruppe (Abschnitt 3.2.3. dieser Botschaft). Die Verteilung der Plätze auf die Institutionen sowie Platzverschiebungen innerhalb der vom BSV genehmigten Kontingente obliegen den Kantonen. Bei Bedarf können, unter Voraussetzung der Zustimmung aller Beteiligten, Plätze zwischen den Kantonen verschoben werden. Die Einrichtungen müssen den Kantonen zudem alle wichtigen Änderungen zur Beurteilung und Antragsstellung an das BSV vorgelegen.

Mit den neuen Vorgaben des BSV reichen die bestehenden Rechtsgrundlagen nicht mehr aus, den Steuerungsauftrag verbindlich wahrnehmen zu können.

1.2.2. Leistungsverträge

Um die Bedarfsplanung wirkungsvoll umsetzen zu können, sieht das neue Finanzierungsmodell des BSV, gestützt auf die vom Bundesrat am 23. Februar 1996 beschlossene Änderung der IVV, in einem ersten Schritt den Abschluss von Leistungsverträgen für IV-Werkstätten vor. In den Jahren 2000 und 2001 laufen die ersten Pilotverträge. Die phasenweise Einführung ist ab 1. Januar 2001 geplant, ohne die Auswertung der Pilotphase abzuwarten (Rundschreiben BSV 4/1998 und 3/1999). Im Kanton St.Gallen sind vom BSV die Werkstätten von sechs grösseren Trägerschaften für die erste Realisierungsetappe für die Jahre 2001 bis 2003 ausgewählt worden (Heilpädagogische Vereinigung Rorschach; Stiftung Balm, Rapperswil-Jona; Johanneum, Heilpädagogisches Zentrum, Neu St.Johann; Heilpädagogische Vereinigung Gossau-Untertoggenburg-Wil; Chupferhammer, Werkstatt im Rosengarten; Dreischiibe, St.Gallen-Herisau).

Unklarheiten bestehen noch, ob die Kantone in jedem Fall ebenfalls als Vertragspartei einzubeziehen sind, d.h. ob die Kantone mit dem BSV gemeinsam als Leistungsbesteller auftreten. Bezüglich der neuen Verantwortung der Kantone für die Bedarfsplanung und der möglichen Abschlüsse von Leistungsverträgen ohne Einbezug der Kantone besteht noch Klärungsbedarf. Die SODK Ost hat gegenüber dem BSV die Meinung vertreten, dass der Abschluss von Leistungsverträgen zwingend unter Mitwirkung der Kantone zu erfolgen hat. Sie können die ihnen weitgehend delegierten Steuerungsaufgaben nur wahrnehmen, wenn sie auch vertraglich eingebunden werden.

1.2.3. Qualitätssicherung

Neu macht das BSV die Gewährung von Betriebsbeiträgen für Wohnheime und Werkstätten von der Erfüllung festgelegter qualitativer Bedingungen in Form eines Qualitätsmanagements abhängig. Eigentliche Aufsichtsnormen sind darin aber nicht enthalten. Das BSV nimmt hinsichtlich der Betreuungsqualität keine Aufsicht wahr, sondern verweist bei Schwierigkeiten an den Kanton.

Das Qualitätsmanagement muss bis Ende 2001 eingeführt sein. Bis Ende 2002 muss die erste externe Überprüfung durchgeführt sein, so dass bis Ende 2002 alle Institutionen im Besitz des ersten Qualitätszertifikates sein sollten. Die geforderte Einführung stellt viele Einrichtungen, vorwiegend kleinere, vor grosse Anforderungen. Aus kantonaler Sicht ist wünschbar, dass alle Institutionen die Zertifizierung und damit die Sicherheit für die Gewährung von IV-Beiträgen erhalten.

Im heutigen Zeitpunkt kann nicht abgeschätzt werden, inwieweit durch die geplanten Massnahmen neue Aufgaben auf den Kanton zukommen werden und welche Konsequenzen sich für

die Aufsichtsfunktionen des Kantons ergeben werden. Der Kanton muss ein Interesse daran haben, nicht nur die quantitative Versorgung im Rahmen der Bedarfsplanung, sondern darüber hinaus auch die Betreuungsqualität zu gewährleisten. Er kann die Sicherung einer qualitativen guten Betreuung nicht nur den von den Einrichtungen ausgewählten und durch das BSV finanzierten externen Qualitätsprüfern überlassen. Ohne gesetzlich verankerte Aufsichtspflicht ist dies nicht möglich.

1.3. Neuer Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen

Der vom Eidgenössischen Finanzdepartement und der Konferenz der Kantonsregierungen am 31. März 1999 herausgegebene Schlussbericht über die Konkretisierung der Grundzüge des Neuen Finanzausgleiches (NFA) zwischen Bund und Kantonen sieht vor, die kollektiven Leistungen der IV (Bau- und Betriebsbeiträge an Wohnheime, Tagesstätten, Werkstätten sowie Institutionen für die berufliche und medizinische Eingliederung) zu kantonalisieren bzw. der interkantonalen Zusammenarbeit zuzuführen (vgl. Bericht Seite 70). Im Weiteren wird ausgeführt, dass die Kantone Ausführungsgesetze für die innerkantonale Planung, die Qualitätssicherung, die Organisation der Aufsicht und der Beschwerdemöglichkeiten sowie für die Finanzierung erlassen müssen.

Vor diesem Hintergrund haben die Ostschweizer Kantone bereits die erste BSV-Bedarfsplanung 1998 bis 2000 nach einheitlichen Grundlagen erarbeitet. Im April 1999 hat die SODK Ost die Interkantonale Arbeitsgruppe Behindertenfragen der Ostschweiz eingesetzt. Diese hat zwischenzeitlich die BSV-Bedarfsplanung 2001 bis 2003 gemeinsam erarbeitet sowie einen Modell-Leistungsvertrag mit dazugehörigem Konzept vorgelegt. Im April 2000 ist die Arbeitsgruppe beauftragt worden, Grundlagen für die Definition einer zielgruppenspezifischen Versorgung und von Verbundregionen zu entwickeln.

Nicht übersehen werden darf, dass im Behindertenbereich – losgelöst von der Debatte bezüglich NFA – im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Grundlagen bereits eine Verlagerung von Bundesaufgaben an die Kantone stattgefunden hat und weiter stattfinden wird. Die Zusammenarbeit innerhalb der SODK Ost ist deshalb unabhängig vom Verlauf der Diskussion um den NFA zu intensivieren.

1.4. Verändertes Aufsichtsverständnis

Um der Komplexität der Einrichtungen und den Bedürfnissen der untergebrachten Personen Rechnung zu tragen und Veränderungen einzuleiten, sind Qualitätssicherungsmassnahmen, externe Audits, Berichtswesen und Besuche als Ganzheit zu betrachten und aufeinander abzustimmen. Staatliche Aufsicht kann heute nicht mehr mit Visitationsbesuchen gleichgesetzt werden. Längerfristig müssen die Entwicklung und die Durchsetzung eines einheitlichen Kontroll- und Aufsichtsverständnisses und die Vereinheitlichung der entsprechenden gesetzlichen Grundlagen angestrebt werden.

Die ersten Erfahrungen mit der seit 1. Januar 2000 gültigen Verordnung über Kinder- und Jugendheime (sGS 912.4; abgekürzt KJV) zeigen, dass ein mehrstufiges Modell das Wohl der untergebrachten Personen am ehesten sicherstellen kann. Neben der individuellen Aufsicht durch die Eltern, die gesetzlichen Vertreter oder die einweisenden Stellen muss die Leitung die fachliche Qualität und die professionelle Führung einer Einrichtung kontrollieren und garantieren. Auf der dritten Ebene kommt der internen Aufsicht eine wichtige Funktion zu, die durch die Trägerschaft oder eine von der operativen Leitung unabhängigen Instanz wahrzunehmen ist.

Die staatliche Aufsicht stellt schliesslich sicher, dass die festgelegten Voraussetzungen zur Erteilung einer Betriebsbewilligung erfüllt sind und die damit verbundenen Auflagen und Bedingungen erfüllt werden. Die Bewilligungs- und Aufsichtsfunktion ist als längerfristiger Prozess

mit den Beteiligten zu gestalten. Sie geht über das Aneinanderreihen von Momentaufnahmen und Entscheiden hinaus und bedingt eine zielorientierte, verbindliche Zusammenarbeit mit der Leitung, der internen Aufsicht sowie weiteren Stellen. Einweisende Stellen, Behörden, Standortgemeinden oder Fachverbände usw. sind je nach Fragestellung ebenfalls einzubeziehen.

Inhaltlich steht vorläufig ein detailliertes Betriebskonzept im Vordergrund, das unter anderem die folgenden Punkte umfasst: Klar geregelte Zuständigkeiten zwischen Trägerschaft, Leitung und interner Aufsicht, klar definierte Zielgruppen und Betreuungsangebote, geeignet ausgebildetes Personal und Massnahmen zur Qualitätssicherung. Das Betriebskonzept muss regelmässig überprüft werden und die Ergebnisse sind in einem Bericht an die Aufsichtsstelle zusammenzufassen.

Abschliessend bleibt darauf hinzuweisen, dass zum gesamten Themenbereich noch kaum theoretische Grundlagen und praxiserprobte Handlungsinstrumente vorliegen, die einer ganzheitlichen Sichtweise genügen. Weder geeignete Rechtsgrundlagen noch anerkannte Aufsichtsmodelle können verhindern, dass Übergriffe auf betreuungsbedürftige Personen vorkommen. Ziel muss sein, dass optimale Voraussetzungen geschaffen werden, um allfällige Probleme rechtzeitig zu erkennen, und dass ein unverzügliches Einschreiten durch die verantwortlichen Aufsichtsorgane gewährleistet ist.

2. Entwicklungstendenzen im Behindertenbereich

Die kantonalen Aufgaben im Behindertenbereich müssen im weiteren Umfeld gesehen werden. Hier sind einige wichtige Entwicklungstendenzen angesprochen. Ihnen gilt es bei der Steuerung und der Weiterentwicklung Rechnung zu tragen.

2.1. Veränderte Zielgruppen und neue Bedürfnisse

Seit dem Volksentscheid zur Einführung der Invalidenversicherung im Jahr 1959 hat die gesellschaftliche Entwicklung vor den Behinderten nicht Halt gemacht. Dabei ist eine Vielzahl wirtschaftlicher, medizinischer und sozialer Veränderungen zu beachten. An dieser Stelle muss in erster Linie der Grundsatz «Eingliederung vor Rente» näher betrachtet werden.

Seit mehr als vierzig Jahren ist über die Leitideen der Invalidenversicherung kaum mehr öffentlich diskutiert worden. Der Grundsatz «Eingliederung vor Rente» findet seit der Einführung der Invalidenversicherung breite Zustimmung. Allerdings ist er auf Grund veränderter wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Verhältnisse kaum mehr zu verwirklichen. Immer häufiger sehen sich die Privatwirtschaft und die öffentlichen Dienste ausserstande, Behinderte in den Arbeitsprozess einzugliedern. Die Folgen rezessiver Phasen beschleunigen diese Entwicklung. Der Zwang zu höherer Produktivität hat zur Folge, dass die Leistungen, welche die einzelnen Personen erbringen müssen, weiterhin steigen und die Zahl der Arbeitsplätze, insbesondere auch der Nischenarbeitsplätze, tendenziell sinken wird.

Obwohl nach wie vor grosse finanzielle Mittel in die berufliche Ausbildung von Behinderten investiert werden, sind die Aussichten, die erworbenen Kenntnisse und Fähigkeiten tatsächlich auch im Arbeitsprozess anwenden zu können, gering. Die Folge sind eine steigende Zahl von blossen Berentungen ohne Integrationsmassnahmen. Sie betreffen in der Tendenz vorwiegend jüngere Personen und werden überproportional Personen mit psychischen Behinderungen zugesprochen.

Die schwierige Integration auf dem Arbeitsmarkt und die allgemeinen gesellschaftlichen Entwicklungen wie Veränderung der Familienstrukturen, Individualisierung oder demographische Verschiebungen betreffen diese Zielgruppen besonders stark. Durch fehlende berufliche Perspektiven rücken für viele Betroffene andere Lebensinhalte und andere Bedürfnisse in den

Vordergrund: Individuelle Wohnmöglichkeiten anstelle von fremdbestimmtem Wohnen, Assistenzdienste, selbstbestimmte Pflegemodelle, Mobilität, usw. Vermehrt stellt sich darum die Frage nach Tagesstrukturen, nach Beschäftigung und Freizeitgestaltung, nach Mobilität und Verkehr bzw. nach deren Finanzierung.

2.2. Von der stationären zur ambulanten Betreuung

Diese veränderten Bedürfnisse und der steigende Bedarf an flexibleren Wohnformen erfordern eine ganzheitliche Sichtweise und neue Entscheidungsgrundlagen. Auch im Behindertenbereich lag das Schwergewicht lange Zeit bei der stationären Betreuung. Errichtung und Betrieb von Heimen und der Aufenthalt in Heimen waren gewährleistet. Anreize, nur wirklich notwendige Leistungen und diese so kostengünstig wie möglich zu erbringen, bestanden kaum. Bis heute ist es in der Regel einfacher, den Aufenthalt in einem Wohnheim über IV- und EL-Renten zu finanzieren, als eine eigene Wohnung mit entsprechenden Hilfeleistungen vergütet zu erhalten.

Die Förderung eines bedarfsgerechten Angebotes im Sinne von flexibleren Wohnformen, Tagesstrukturen und ambulanter Betreuung erfordert nicht nur verbesserte Sozialversicherungsleistungen, wie sie zum Teil in der kommenden 4. IVG-Revision vorgesehen sind, sondern auch Leitvorstellungen analog dem Altersleitbild des Kantons St.Gallen.

2.3. Positionierung im gesellschaftlichen Umfeld

Der überholte Grundsatz «Eingliederung vor Rente» und neue Bedürfnisse erfordern eine Neuausrichtung des Behindertenbereiches. Zusätzlich macht die quantitative Zunahme des Bereiches längerfristig eine neue Debatte über die konkreten Zielsetzungen der Integration behinderter Menschen notwendig.

In diesem Zusammenhang müssen grundsätzliche Forderungen, wie sie die zur Beratung anstehende Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» stellt, beurteilt werden. Die Behinderten und ihre Organisationen führen an, dass die Integrationschancen durch die verschlechterten Eingliederungsmöglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt und die Benachteiligung beim selbständigen Wohnen massiv beeinträchtigt worden sind. Verstärkt werden diese Eindrücke durch die Auseinandersetzungen um die Möglichkeiten der Gentechnologie und zur pränatalen Diagnostik, die in breiten Kreisen bewusst oder unbewusst die Vorstellung gefördert haben, dass Behinderungen eigentlich nicht sein dürften.

Aus der Sicht der Betroffenen genügen Verbesserungen in Teilbereichen, z. B. bei der Mobilität oder beim behindertengerechten Bauen, ohne Gesamtkonzept nicht mehr. Der Erfolg bei der Abstimmung um die Viertelsrente hat sie bestärkt, das Recht auf ein unabhängiges und selbstbestimmtes Leben mit Vehemenz zu fordern. Aus Erfahrungen im Ausland ist zu schliessen, dass Selbsthilfegruppen im Wissen um das Potential des gesamten Behindertenbereiches vermehrt die Diskussion bestimmen werden.

3. Behinderteneinrichtungen im Kanton St.Gallen

3.1. Geltendes Recht

3.1.1. Bundesgesetz über die Invalidenversicherung

Gestützt auf Art. 73 des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (SR 831.20; abgekürzt IVG) kann die IV Beiträge an die Errichtung, den Ausbau und die Erneuerung sowie den Betrieb öffentlicher und gemeinnütziger privater Anstalten und Werkstätten leisten, die im Wesentlichen Eingliederungsmassnahmen durchführen. Sie gewährt auch Beiträge an geschützte Werkstätten, Tagesstätten und Wohnheime. Die Ausrichtung dieser Beiträge kann gemäss

Art. 100 Abs. 1 und 3, Art. 102 Abs. 1, Art. 106 Abs. 1 und 5 sowie 107 Abs. 2 IVV an Bedingungen geknüpft und mit Auflagen verbunden werden.

Am 23. Februar 1996 beschloss der Bundesrat durch eine Änderung der IVV, die Ausrichtung von IV-Beiträgen an Wohnheime und Werkstätten gemäss Art. 73 des IVG von einem kantonalen Bedarfsnachweis sowie von Leistungsverträgen abhängig zu machen. Auf der gleichen Rechtsgrundlage basieren die neuen qualitativen Bedingungen, die von den Einrichtungen in den nächsten Jahren zu erfüllen sind.

Gestützt auf die erwähnte Verordnungsänderung ist seit 1998 eine kantonale Bedarfsplanung Voraussetzung für die Gewährung von Beiträgen; die erste Planungsperiode umfasst die Jahre 1998 bis 2000, die zweite die Jahre 2001 bis 2003 (Kreisschreiben BSV Nr. 1/1999 und Nr. 1/2000). Die kantonale Bedarfsplanung hat quantitative und qualitative Daten zu umfassen und ist nach Zielgruppen und Angeboten zu gliedern.

Ebenfalls auf den Beschluss des Bundesrates vom 23. Februar 1996 stützt sich die Gewährung von Betriebsbeiträgen an Wohnheime, Tagesstätten und Werkstätten für die Dauerbeschäftigung Behinderter, die künftig von der Erfüllung qualitativer Bedingungen abhängig gemacht wird (Kreisschreiben BSV Nr. 1/2000). Bis spätestens 31. Dezember 2001 ist ein Qualitätsmanagement einzuführen, welches definierten Anforderungen genügen und periodisch durch eine unabhängige externe Stelle überprüft werden muss.

Gemäss Art. 27 Abs. 1 IVG in Verbindung mit Art. 24 Abs. 2 IVV ist das BSV befugt, mit den Anstalten und Werkstätten, die Eingliederungsmassnahmen durchführen, Verträge in Bezug auf die Zusammenarbeit und die Tarife abzuschliessen. Auf dieser Grundlage basiert das neue Finanzierungskonzept für die Leistungsverträge.

3.1.2. Gesetz über die Staatsbeiträge an die Invalidenhilfe

Gestützt auf Art. 1 und Art. 14 der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) gewährt das Gesetz über die Staatsbeiträge an die Invalidenhilfe (sGS 353.7; abgekürzt InvHG) Bau- und Betriebsbeiträge, sofern ein Bedürfnis besteht (Art. 1 Abs. 1 InvHG). Art. 10 InvHG nennt weitere Voraussetzungen für die Gewährung der Staatsbeiträge. Behinderteneinrichtungen haben beispielsweise unter fachkundiger Leitung zu stehen und sind der Staatsaufsicht unterstellt. Zudem kann die Gewährung der Beiträge mit Auflagen und Bedingungen verbunden werden (Art. 3 Abs.2 InvHG). Die Gewährung von IV-Beiträgen wird nicht als zwingende Voraussetzung für die Gewährung von Bau- oder Betriebsbeiträgen aufgeführt.

Gestützt auf Art. 15 InvHG hat die Regierung die Vollzugsverordnung zum Gesetz über die Staatsbeiträge an die Invalidenhilfe (sGS 353.71; abgekürzt VV zum InvHG) erlassen. In Art. 8 Abs. 2 VV zum InvHG wird die Kommission für Invalidenhilfe mit der Überwachung der Wohnheime- und Beschäftigungsstätten – «im Einvernehmen mit der kantonalen Stelle für Heimaufsicht» – beauftragt.

Diese Aufsichtsfunktion wurde bisher aus verschiedenen Gründe nicht wahrgenommen. Das InvHG entstand 1971 mit Blick auf die ursprünglich ungenügende IV-Subventionierung von Werkstätten. Es erfüllt seither eine wichtige Funktion als Finanzhilfegesetz, indem die Kommission für Invalidenhilfe das zuständige Departement vorab in Baufragen beratend unterstützt. Thematisch gehört die Aufsichtspflicht aus heutiger Sicht nicht in ein Finanzhilfegesetz. Die vorhandene Grundlage genügt nicht, um die Bewilligungspflicht, die Aufsicht und den Bewilligungsentzug zu regeln.

3.1.3. Sozialhilfegesetz

Gestützt auf Art. 44 SHG leistet der Staat in Verbindung mit der Heimvereinbarung (sGS 387.11; abgekürzt IHV) Betriebsdefizitbeiträge an Einrichtungen für behinderte Erwach-

sene, die von der IV anerkannt sind. Gemäss Art. 1 Bst. b IHV können private Kinder- und Jugendheime nur als Einrichtungen nach der Heimvereinbarung anerkannt werden, sofern eine kantonale Betriebsbewilligung vorliegt. Einrichtungen für behinderte Erwachsene können anerkannt werden, wenn sie von der IV als berufliche Eingliederungsstätten, Werkstätten, Tagesstätten oder Wohnheime anerkannt sind. Eine kantonale Betriebsbewilligung ist nicht erforderlich.

Die Regelung der Aufsicht wird nach Art. 45 SHG der Regierung delegiert. Gemäss Verordnung zur Heimvereinbarung (sGS 387.21; abgekürzt IHVV) besuchen die Organe der Heimaufsicht die Einrichtungen für Erwachsene. Sie prüfen namentlich, ob die Führung der Einrichtungen den anerkannten Anforderungen an die Behindertenbetreuung entspricht (Art. 6 IHVV). Die IHV ist wichtig, um st.gallische Einrichtungen zu sichern und ausserkantonale Platzierung zu finanzieren. Für eine Bewilligungs- und Aufsichtspflicht genügt die Rechtsgrundlage jedoch nicht.

Auf Bundesebene steht die Revision der IHV bevor. Es ist unklar, welche Auswirkungen sich für die Kantone ergeben werden.

3.1.4. Keine weiteren kantonalen Aufsichtsnormen

Über die Regelungen im InvHG und SHG sowie über die entsprechende Verordnung hinaus gibt es keine weiteren kantonalen Rechtsgrundlagen, welche die Bewilligungspflicht, die Aufsicht oder den Bewilligungsentzug bei Behinderteneinrichtungen tangieren.

3.2. Bestandesaufnahme

Die Bedarfsplanungen im Auftrag des BSV ermöglichten erstmals einen Überblick über alle IV-Einrichtungen. Obwohl die Grundlagen für die Erhebungen seitens des BSV noch verfeinert werden müssen, erlauben die Resultate eine erste grobe Interpretation. Zudem zeigen sie auf, wie wichtig die Bedarfsplanungen für die künftige Steuerung des Behindertenbereiches sind.

Eine komplette Bestandesaufnahme über sämtliche Einrichtungen im Kanton St.Gallen und detailliertere Aussagen sind erst nach der Einführung einer Bewilligungs- und Aufsichtspflicht möglich und ein gesamtschweizerisches Bild wird sich erst nach der Auswertung durch das BSV ergeben. Dank der Zusammenarbeit der Ostschweizer Kantone kann jedoch bereits heute eine erste Einschätzung des Angebotes in IV-Einrichtungen der Ostschweiz gemacht werden.

3.2.1. Angebotsübersicht

Die folgende Tabelle zeigt, dass der Kanton St.Gallen über rund 2800 Plätze für erwachsene Behinderte verfügt. Davon befinden sich rund 2600 Plätze in anerkannten IV-Einrichtungen und knapp 200 in Einrichtungen ohne IV-Beiträge. Rund 1300 Plätze sind dem Wohnbereich zuzuordnen, und knapp 1500 Plätze stehen in Werkstätten zur Verfügung.

Art des Angebotes	Einrichtungen	Plätze
IV-Wohnheime ¹⁾	37	1052
IV-Tagesstätten ¹⁾	3	35
IV-Werkstätten ¹⁾	18	1544
Total IV-Einrichtungen	58	2631
Wohnheime ohne IV-Beiträge ²⁾	14	193
Total Einrichtungen	72	2824

1) Bewilligte Plätze gemäss BSV-Bedarfsplanung 1998 bis 2000

2) Angaben der Einrichtungen gemäss Umfrage des Amtes für Soziales vom Januar 2000

3.2.2. Verteilung nach Herkunftskantonen in IV-Einrichtungen

Die nachfolgende Tabelle «Wohnheime und Tagesstätten» zeigt:

- Insgesamt 3498 Personen hielten sich in Ostschweizer Einrichtungen auf. Davon hatten 2786 Personen (ca. 70 Prozent) den zivilrechtlichen Wohnsitz in der Ostschweiz. 1101 Personen (ca. 30 Prozent) hatten den zivilrechtlichen Wohnsitz im Kanton *St.Gallen* und 712 Personen (ca. 30 Prozent) in den übrigen Kantonen oder im Ausland.
- 1084 Personen hielten sich in Einrichtungen im Kanton *St.Gallen* auf. Davon hatten 743 Personen (ca. 65 Prozent) zivilrechtlichen Wohnsitz im Aufenthaltskanton. 906 Personen (ca. 85 Prozent) stammten aus den Ostschweizer Kantonen, und 178 Personen (ca. 15 Prozent) hatten den zivilrechtlichen Wohnsitz in übrigen Kantonen oder im Ausland.

Über die Zahl der Personen mit zivilrechtlichem Wohnsitz im Kanton *St.Gallen*, die sich in der Schweiz insgesamt in anerkannten Einrichtungen aufhalten, ist keine Aussage möglich. Ebenfalls keine Angaben können über die Bewohnerinnen und Bewohner in Einrichtungen ohne IV-Beiträge gemacht werden.

Zu beachten ist ferner, dass sich Verschiebungen gegenüber den bewilligten Zahlen gemäss Bedarfsplanung aus nicht vollständig ausgelasteten oder überbelegten Einrichtungen ergeben.

Wohnheime und Tagesstätten per 31.12.1999								
	Aufenthaltskanton							
Zivilrechtlicher Wohnsitz	SG	AI	AR	GL	GR	SH	TG	Total
St.Gallen	743	1	147	6	19	2	183	1101
Appenzell I.Rh.	14	4	13	0	0	0	5	36
Appenzell A.Rh.	50	8	84	0	0	0	15	157
Glarus	17	0	18	53	7	0	12	107
Graubünden	14	0	10	2	440	0	7	473
Schaffhausen	11	0	8	0	0	207	21	247
Thurgau	57	0	41	0	1	11	555	665
Ostschweiz	906	13	321	61	467	220	798	2786
Übrige Kantone/Ausland	178	0	183	7	27	54	263	712
Total Personen in Ostschweizer Einrichtungen	1084	13	504	68	494	274	1061	3498

Die nachfolgende Tabelle «Werkstätten» zeigt:

- Insgesamt 3928 Personen waren in Ostschweizer Einrichtungen beschäftigt. Davon hatten 3588 Personen (ca. 90 Prozent) den zivilrechtlichen Wohnsitz in der Ostschweiz. 1642 Personen (ca. 40 Prozent) hatten den zivilrechtlichen Wohnsitz im Kanton *St.Gallen* und 340 Personen (ca. 10 Prozent) in den übrigen Kantonen oder im Ausland.
- 1618 Personen arbeiteten in Einrichtungen im Kanton *St.Gallen*. Davon kamen 1272 Personen (ca. 80 Prozent) aus dem Standortkanton. 1485 Personen (ca. 90 Prozent) stammten aus den Ostschweizer Kantonen, und 133 Personen (ca. 10 Prozent) hatten den zivilrechtlichen Wohnsitz in übrigen Kantonen oder im Ausland.

Keine Aussagen sind möglich, wie viele Personen mit zivilrechtlichem Wohnsitz im Kanton *St.Gallen* in der Schweiz insgesamt in anerkannten Einrichtungen beschäftigt sind.

Zu beachten ist ferner, dass sich Verschiebungen gegenüber den bewilligten Zahlen gemäss Bedarfsplanung aus nicht vollständig ausgelasteten oder überbelegten Einrichtungen ergeben.

Werkstätten per 31.12.1999								
	Aufenthaltskanton							
Zivilrechtlicher Wohnsitz	SG	AI	AR	GL	GR	SH	TG	Total
St.Gallen	1272	1	125	3	10	1	230	1642
Appenzell I.Rh.	13	21	17	0	0	0	5	56
Appenzell A.Rh.	77	15	93	0	0	0	16	201
Glarus	15	0	15	65	3	0	7	105
Graubünden	10	0	1	0	581	0	6	598
Schaffhausen	7	0	3	0	0	251	10	271
Thurgau	91	0	21	0	0	1	602	715
Ostschweiz	1485	37	275	68	594	253	876	3588
Übrige Kantone/Ausland	133	0	24	0	11	24	148	340
Total Personen in Ostschweizer Einrichtungen	1618	37	299	68	605	277	1024	3928

3.2.3. Verteilung nach Zielgruppen in IV-Einrichtungen

Die Einteilung der Behinderungsarten (Stichtag 31. Dezember 1999) entspricht den Vorgaben des BSV. Bei mehrfach behinderten Personen erfolgte die Zuteilung bei der vorherrschenden Behinderung. Die Angaben der Einrichtungen konnten nicht überprüft werden.

Zielgruppe	Wohnheime	Tagesstätten	Werkstätten
Physisch Behinderte	98	10	104
Psychisch Behinderte	151	15	366
Geistig Behinderte	714		897
Sinnesbehinderte	63	10	114
Suchtbehinderte	61		63
Total	1087	35	1544

3.2.4. Betriebsbeiträge

Gemäss Angaben des BSV sind im Jahr 1997 an Wohnheime und Tagesstätten Betriebsbeiträge in der Höhe von 24,6 Mio. Franken und an Werkstätten in der Höhe von 18,4 Mio. Franken ausbezahlt worden. Im gleichen Zeitraum sind zusätzlich Einrichtungsbeiträge von Fr. 740'000.– ausgerichtet worden.

Aktuellere Zahlen sind nicht verfügbar, da das BSV für 1998 noch nicht alle Beitragsverfügungen erlassen hat. Die Beträge werden jedoch mit Sicherheit steigen, da in der Zwischenzeit mehrere neue Einrichtungen eröffnet und andere erweitert worden sind.

Auf der Grundlage des SHG sind im Rahmen der IHV in den vergangenen Jahren die folgenden Leistungen ausbezahlt worden:

1997	10 Einrichtungen	Fr. 1'506'704.55
1998	10 Einrichtungen	Fr. 716'081.65
1999	12 Einrichtungen	Fr. 1'091'959.15

Die grossen Abweichungen ergeben sich durch die Praxis des BSV, zum Teil mehrere Rechnungsjahre einer Einrichtung in einem Jahr zu revidieren. Dadurch können die Einrichtungen die Restdefizitansprüche erst nach erfolgter Beitragsverfügung und Beitragsleistung durch das BSV geltend machen.

Insgesamt ist bei den Betriebsbeiträgen durch das BSV und die Heimvereinbarung mit einer Zunahme des Aufwandes zu rechnen, da die Zahl der anerkannten Einrichtungen im gleichen Zeitraum von 30 auf 37 gestiegen ist. Weiter spielt die Defizitentwicklung aufgrund der gesamtwirtschaftlichen Situation eine Rolle, indem wegen rückläufigen Beschäftigungsaufträgen höhere Defizite zu verzeichnen sind.

3.3. Beurteilung des Angebotes

- Die Mehrheit der stationären Angebote wird im Kanton St.Gallen durch private Trägerschaften abgedeckt. Aus einstigen Pionierprojekten sind Einrichtungen von der Grösse kleinerer oder mittlerer Unternehmen geworden.
- Wohnen wird vorwiegend in Heimen mit relativ umfassender Betreuung angeboten. Die Plätze sind in der Regel gut ausgelastet.
- Differenzierte und abgestufte Wohnformen wie betreutes oder begleitetes Wohnen befinden sich erst im Aufbau.
- Die geschützten Arbeitsplätze befinden sich zum überwiegenden Teil in speziellen Werkstätten mit industrieller oder gewerblicher Produktion, vereinzelt auch im Dienstleistungssektor. Die bestehenden Plätze sind sehr gut belegt.
- Plätze in Tagesstätten sind ausgesprochen rar und bisher nur auf die Zielgruppen Sinnesbehinderte und Körperbehinderte beschränkt. Für Menschen mit psychischen Behinderungen fehlen solche Angebote somit fast vollständig.
- Damit entsteht im Wohn- und Arbeitsbereich ein Druck auf die regionalen Einrichtungen für geistig Behinderte, psychisch Behinderte aufzunehmen. Diese Plätze fehlen in der Folge für die primäre Zielgruppe, einerseits für jüngere Behinderte und andererseits für ältere Personen, die auf Grund des körperlichen und geistigen Abbauprozesses wieder der intensiveren institutionellen Betreuung bedürfen.

- Das Angebot an und in Einrichtungen, die weder IV-Betriebsbeiträge noch Leistungen im Rahmen der Interkantonalen Heimvereinbarung beziehen, hat in den letzten Jahren zugenommen, und eine Wende ist nicht absehbar. Diese Einrichtungen finanzieren sich über die IV- und EL-Renten der Bewohnerinnen und Bewohner, die gemäss Umfrage mehrheitlich aus dem Kanton St.Gallen stammen. Es muss zudem vermutet werden, dass auf privater Basis weitere, bisher nicht bekannte Angebote existieren oder Menschen mit einer Behinderung in anderen Einrichtungen, z.B. Alters- und Pflegeheimen, untergebracht sind. Fundierte Angaben können nicht gemacht werden.
- Die Verknüpfungen in der Ostschweiz sind eng und gleichzeitig recht unterschiedlich. Zusätzlich ist davon auszugehen, dass die Verbindungen von Zielgruppe zu Zielgruppe variieren. Diese Unterschiede und die daraus zu ziehenden Folgerungen sind Gegenstand der weiteren Zusammenarbeit der Ostschweizer Kantone.

3.4. Beurteilung der Grundlagen

Der Kanton St.Gallen ist für die bereits eingeleiteten Veränderungen und die bevorstehenden Entwicklungen nicht genügend vorbereitet.

Die aufsichtsrelevanten Bestimmungen in der VV zum InvHG sowie in der IHVV genügen nicht, um die vom BSV bereits übertragenen Aufgaben in den Bereichen Bedarfsplanung und Leistungsverträge wirksam wahrzunehmen. Zusätzlich fehlen Aufsichtsnormen, die über die vom BSV geforderten qualitativen Bedingungen hinausgehen sowie die entsprechenden Interventionsmöglichkeiten. Der Kanton St.Gallen ist der einzige Ostschweizer Kanton, der für diesen grossen Bereich keine Bewilligungspflicht kennt.

Für Einrichtungen, die weder Beiträge nach InvHG noch SHG und IVG erhalten, bestehen weder auf der Ebene des Bundes, des Kantons oder der Gemeinden materielle Aufsichtsnormen und Sanktionsmöglichkeiten.

Abgesehen von der in Entwicklung stehenden Zusammenarbeit innerhalb der SODK Ost hat sich der Kanton St.Gallen noch kaum mit den möglichen Auswirkungen des NFA auf den Behindertenbereich befasst. Insbesondere liegen keine strategische Grundlagen im Sinne einer Gesamtplanung vor. Bisher blieb weitgehend unberücksichtigt, dass die Entscheidungen bezüglich NFA für den gesamten Behindertenbereich von grosser Tragweite sein und neue gesetzliche Grundlagen auf kantonaler Ebene erfordern werden.

Offen bleibt schliesslich, wie die Einflüsse der 4. IVG-Revision, des Behindertengesetzes, der Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» sowie der Revision der IHV auf kantonaler Ebene Eingang finden werden.

4. Handlungsbedarf und vorgesehene Neuordnung

Die rechtlichen Lücken zur Erfüllung der bestehenden Aufgaben und das Fehlen von Leitideen erfordern längerfristig eine grundsätzliche Überprüfung und Neuausrichtung der kantonalen Behindertenpolitik. Angesichts der fehlenden rechtlichen Grundlagen für die Erfüllung der neuen Aufgaben und der mangelnden Aufsicht über die stationären Einrichtungen sind diese Lücken vordringlich zu schliessen.

Die strategischen Fragen sind anschliessend abgestimmt auf die wichtigen Themen auf Bundesebene anzugehen. Die Konsequenzen aus den Entscheidungen betreffend NFA, Behindertengesetz, Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» und Revision IHV sind dabei in geeigneter Weise zu berücksichtigen. Längerfristig muss auf Grund der Komplexität des Be-

hindertenbereiches wahrscheinlich ein kantonales Behindertengesetz in Aussicht genommen werden.

Unabhängig von den Entwicklungen auf Bundesebene ist die Zusammenarbeit innerhalb der SODK Ost zu verstärken. Den engen Verflechtungen mit den übrigen Ostschweizer Kantonen ist mit der Entwicklung gemeinsamer Grundlagen und Instrumente Rechnung zu tragen.

4.1. Ziele des Grossratsbeschlusses

Die Einführung einer Bewilligungspflicht und einer Aufsichtsordnung bedarf der Grundlage in einem formellen Gesetz, da es sich bei Bewilligungspflichten für die Ausübung einer Erwerbstätigkeit gemäss Bundesgericht um einen schweren Eingriff in die Handels- und Gewerbefreiheit handelt. Zudem ist erforderlich, dass die Massnahme dem Schutz von Polizeigütern, wie beispielsweise der öffentlichen Gesundheit, dienen muss. Die Massnahme muss zudem verhältnismässig sein und das Gebot der Gleichbehandlung der Gewerbetreibenden eingehalten werden (vgl. U. Häfelin / W. Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 4. Aufl., Zürich 1998, N 1424 ff.).

Durch die bereits eingeleiteten Neuerungen bei der IV werden die Beziehungen zwischen den stationären Einrichtungen, dem Staat und dem Bund in den nächsten Jahren neu definiert. Wohin die Praxisentwicklung genau gehen wird, ist schwierig vorauszusagen, da sie wesentlich mit den Entscheidungen auf Bundesebene zusammenhängt.

In Anbetracht der zahlreichen offenen Fragen und des Handlungsbedarfs auf kantonaler Ebene stellt die Form des befristeten Grossratsbeschlusses eine einfache, zweckmässige und wirksame Lösung dar. Die notwendigen Aufgaben können wahrgenommen werden, und gleichzeitig ist gewährleistet, dass kommende Veränderungen berücksichtigt werden können. Innerhalb der vorgesehenen Geltungsdauer von fünf Jahren werden sich wichtige Klärungen ergeben. Eine vergleichbare Ausgangslage führte seinerzeit zum Grossratsbeschluss über die Übergangsregelung zur Heimvereinbarung vom 8. Januar 1987 (sGS 387.2), der an die Stelle eines damals noch in Aussicht genommenen Heimgesetzes (heute: Abschnitt III des SHG) trat. Er ist zwischenzeitlich aufgehoben worden, nachdem sein Regelungsbereich in das SHG übernommen wurde.

Mit der Bewilligungs- und Aufsichtspflicht für stationäre Einrichtungen wird die Grundlage für eine spätere Bestandesaufnahme geschaffen, die ermöglichen soll, die bestehenden Angebote wirksam zu steuern, Lücken zu erkennen und Schwerpunkte zu setzen. So können private Initiativen für neue Betreuungsformen im stationären Bereich gezielt gefördert werden. Der Geltungsbereich ist im Interesse der Betroffenen und wegen der gegenseitigen Wechselwirkungen auch auf Einrichtungen ohne IV-Betriebsbeiträge und Defizitbeiträge im Rahmen der Interkantonalen Heimvereinbarung auszudehnen.

4.2. Vernehmlassungsverfahren

Am 18. Oktober 2000 eröffnete das Departement für Inneres und Militär mit Ermächtigung der Regierung das Vernehmlassungsverfahren über den Bericht und den Entwurf des Grossratsbeschlusses über Behinderteneinrichtungen. Von vier politischen Parteien (CVP; FDP; SP; SVP) und vier Verbänden (Heimverband Schweiz; Sektion St.Gallen/Liechtenstein; INSOS Ostschweiz; Pro Infirmis St.Gallen-Appenzell; Invalidenverband St.Gallen-Appenzell) gingen Stellungnahmen ein.

Die Notwendigkeit, die Lücke bei der Bewilligungs- und Aufsichtspflicht zu schliessen, wurde durchwegs bejaht. Soweit sich die vernehmlassenden Stellen dazu äusserten, wurde der Weg über einen befristeten Grossratsbeschluss als zweckmässig erachtet. Hingegen brachte die Mehrheit der Vernehmlassungen Vorbehalte gegenüber dem im Gesetzesentwurf definierten

Geltungsbereich an. Drei Stellungnahmen gingen auf die fehlende Gesamtkonzeption im Behindertenbereich ein und verlangten, die Entwicklung eines Behindertenleitbildes voranzutreiben.

Fünf Eingaben kritisierten die Beschränkung auf Einrichtungen für Bezügerinnen und Bezüger von Leistungen der Invalidenversicherung. Sie hielten fest, dass den oft über mehrere Jahre dauernden Verfahren der Invalidenversicherung nicht Rechnung getragen werde. Sie schlugen vor, die Zielgruppe auf Personen, die im Sinn der Invalidenversicherung behindert sind, auszuweiten. Die Einwendungen sind berechtigt, da sich eine Invalidität in der Regel prozesshaft entwickelt und selten von einem Tag auf den anderen eintritt. Gerade psychisch behinderte Personen sind nach der stationären und durch das KVG finanzierten Akutphase oft über kürzere oder längere Dauer auf stationäre Einrichtungen angewiesen, ohne deshalb bereits Bezügerinnen oder Bezüger von Leistungen der Invalidenversicherung zu sein.

Zwei Stellungnahmen wollten die Betreuung gegen Entgelt als Kriterium für die Bewilligungspflicht benützen statt die Anzahl der zu betreuenden Personen. Mit dieser Definition würden Betreuungsangebote von Privatpersonen oder Einrichtungen ohne offizielle Kostenregelung nicht unter die Bewilligungspflicht fallen, was nicht im Sinn des Gesetzgebers sein kann. Von einer Seite wurde gefordert, die Grenze bei familienähnlichen Einrichtungen bei fünf statt bei drei Personen festzulegen. Dem ist entgegen zu halten, dass ab drei Personen eine qualitative Betreuung erfahrungsgemäss nicht mehr familienintern gewährleistet werden kann, sondern externes Personal verpflichtet und betriebliche Strukturen errichtet werden müssen.

Im Rahmen der Auswertung des Vernehmlassungsverfahrens wurden Lücken bei Einrichtungen mit gemischten Zielgruppen festgestellt. Der Kanton St.Gallen regelt die Bewilligungs- und Aufsichtspflicht im Kanton St.Gallen nicht für das Gesamtangebot einer Einrichtung, sondern für Kinder- und Jugendliche, betagte und behinderte Menschen separat. Dadurch können, unter Berücksichtigung der geltenden gesetzlichen Bestimmungen, Einrichtungen ohne staatliche Aufsicht geführt werden. Zum Schutz der betroffenen Personen ist dieser Mangel zu beheben.

Der grössere Teil der Vernehmlassungen sprach sich dafür aus, die rechtlichen Lücken für die Erfüllung der neuen vom Bund übertragenen Aufgaben und die Aufsicht für den stationären Bereich vordringlich zu schliessen. Sie unterstützten, die grundsätzliche Überprüfung der kantonalen Behindertenpolitik angesichts der offenen Fragen auf Bundesebene anschliessend an die Hand zu nehmen. Einzelne Stellungnahmen verlangten, die im Postulat 43.94.16 «Behindertenleitbild» aufgezeigten Themenbereiche gleichzeitig zu bearbeiten. Sie widersprachen dem in Ziff. 4 dieser Botschaft dargelegten Vorgehen nicht grundsätzlich, sondern führten an, dass gerade wegen der Komplexität des Behindertenbereiches politische Leitplanken im Sinne eines Behindertenleitbildes gesetzt werden müssen. Diese Einwände verkennen die Wirkung der bereits eingeleiteten und geplanten Massnahmen: Die Zusammenarbeit innerhalb der Ostschweizer Kantone im Behindertenbereich stützt sich auf Leitideen, die für die BSV-Bedarfsplanung 1998 bis 2000 gemeinsam mit den Behindertenorganisationen ausgearbeitet wurden. Die Erkenntnis, dass die Konkretisierung der Leitideen eine gemeinsame Plattform erfordert, trug neben anderen Motiven wesentlich zur Gründung der Konferenz der Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren der Ostschweiz bei. Die Umsetzung der Leitideen im interkantonalen Verbund und die fundierte Bestandesaufnahme nach der Einführung der Bewilligungs- und Aufsichtspflicht ergeben für die künftige Ausrichtung der Behindertenpolitik wichtige Leitplanken. Schliesslich ist aus behinderungspolitischer Sicht positiv, dass zentrale Fragen kantonsübergreifend und praxisnah bearbeitet werden und der Blick nicht auf den kantonalen oder stationären Bereich eingengt wird.

4.3. Bemerkungen zu einzelnen Artikeln

Art. 1 setzt für alle privaten Behinderteneinrichtungen, die drei und mehr erwachsene behinderte Personen zur dauernden Unterbringung, Pflege oder Beschäftigung aufnehmen können, eine Betriebsbewilligung voraus.

Die Bewilligungsgrenze ist vor allem aus zwei Gründen bei wenigstens drei Personen anzusetzen. Zum einen zeigt die Praxis zeigt klar, dass der institutionelle Charakter ab drei und mehr Personen gegenüber dem familienähnlichen Modellen überwiegt. Um die qualitative Betreuung zu gewährleisten, müssen ab dieser Grösse in der Regel externe Personen zur Unterstützung beigezogen und betriebliche Strukturen errichtet werden. Weiter ist die Schutzbedürftigkeit behinderter Personen mit jener von Kindern und Jugendlichen vergleichbar. Die KJV setzt die Grenze ebenfalls bei drei Personen an.

Analog zur Regelung für private Betagteinrichtungen gemäss Art. 32 SHG kann die Betriebsbewilligung für Einzelpersonen, für die Gesamtleitung einer grossen Einrichtung verantwortlich sind, und für Trägerschaften ausgestellt werden. Damit wird die Tendenz zu kleineren und teilweise im Verbundsystem vernetzten Betreuungseinheiten sowie dezentralen Wohnformen mitberücksichtigt. Weiter wird dem veränderten Aufsichtsverständnis, das der internen Aufsicht eine grössere Bedeutung zumisst, besser Rechnung getragen.

Eine Betriebsbewilligung ist schliesslich ebenfalls für Angebote mit Tagesstruktur notwendig, nicht jedoch für Angebote im ambulanten Bereich.

Art. 2 regelt die Bewilligungspflicht für private Einrichtungen, die wenigstens eine erwachsene behinderte Person sowie wenigstens zwei unmündige oder betagte Personen gemäss den einschlägigen Bestimmungen aufnehmen können. Die Betreuung mehrerer Zielgruppen in einer kleinen Einrichtung stellt sehr hohe Anforderungen in führungsmässiger, fachlicher und personeller Hinsicht. Die Erfahrungen bei der Einführung der KJV sowie konkrete Fälle in Alters-, Pflege- und Behinderteneinrichtungen zeigen, dass Lücken für gemischte stationäre Angebote bestehen. Denkbar wäre sonst, dass unter Beachtung der bestehenden Vorschriften beispielsweise zwei Kinder und Jugendliche, zwei erwachsene behinderte Personen sowie fünf Personen im AHV-Alter ohne staatliche Aufsicht dauernd untergebracht, gepflegt oder beschäftigt werden können.

Mit diesem Schritt wird eine erste Lücke geschlossen. Gleichzeitig wird damit aufgezeigt, dass bei allfälligen Revisionen der KJV sowie der Verordnung über Alters- und Pflegeheime ähnliche Bestimmungen für gemischte Einrichtungen geprüft werden müssen.

Art. 3 umschreibt den Begriff der erwachsenen behinderten Person. Für die Bewilligungspflicht ist zunächst ausschlaggebend, dass sie Leistungen der eidgenössischen Invalidenversicherung bezieht oder zum Bezug solcher Leistungen angemeldet ist.

Invalidität gemäss Art. 4 Abs. 1 IVG setzt eine durch einen körperlichen oder geistigen Gesundheitsschaden als Folge von Geburtsgebrechen, Krankheit oder Unfall verursachte voraussichtlich bleibende oder länger dauernde Erwerbsunfähigkeit voraus. Die Invalidität gilt gemäss Art. 4 Abs. 2 IVG als eingetreten, sobald sie die für die Begründung des Anspruchs auf die jeweilige Leistung erforderliche Art und Schwere erreicht hat.

Im Leistungsrecht der Invalidenversicherung gilt das Dispositionsprinzip. Die versicherte Person entscheidet, ob ein Leistungsverfahren durchgeführt werden soll. Es ist Aufgabe der zuständigen IV-Stellen, den Sachverhalt allenfalls zusätzlich abzuklären und zu entscheiden, welche Leistungen zu sprechen sind. Der eingereichten Anmeldung kommt unbefristete Wirkung zu.

Art. 4 bezeichnet das zuständige Departement als Bewilligungsinstanz. Die Bestimmung legt überdies in Übereinstimmung mit dem für private Betagten- und Pflegeheime geltenden Art. 33 zweitem Satz SHG fest, dass die Aufsicht von der zuständigen Stelle des Staates wahrgenommen wird. Es handelt sich dabei um die für die Heimaufsicht zuständige Dienststelle im Amt für Soziales.

Art. 5 ermächtigt die Regierung zum Erlass von Verordnungsrecht. Auch hier besteht eine Parallele zur Bewilligungspflicht für private Einrichtungen im Bereich der privaten Betagten- und Pflegeheime (Art. 34 SHG). Die eingeleiteten und noch nicht erprobten Neuerungen der IV erfordern eine flexible Handlungsgrundlage auf Verordnungsstufe. Beim Erlass des Verordnungsrechts wird zu prüfen sein, ob und in welcher Form die qualitativen Bedingungen der IV zu ergänzen sind. Dies trifft insbesondere auf das Betriebskonzept und die Massnahmen zur Qualitätssicherung zu. Zudem wird der Bedarfsfrage spezielle Beachtung geschenkt werden müssen.

Ziel der kantonalen Verordnung über Behinderteneinrichtungen muss sein, dass optimale Voraussetzungen geschaffen werden, um allfällige Übergriffe zu vermeiden oder zumindest aufsichtsrechtlich erkennen zu können, und dass ein unverzügliches Einschreiten durch die verantwortlichen Aufsichtsorgane rechtlich abgestützt ist, sobald diese von Missbrauchsfällen erfahren. Klare Zuständigkeiten für die Einrichtungen, die wichtigsten Voraussetzungen zur Erteilung und zum Entzug der Betriebsbewilligung sowie die Regelung des aufsichtsrechtlichen Handelns werden von zentraler Bedeutung sein.

Unter die Bewilligungspflicht – und unter die Aufsicht – fallen nicht nur künftige, sondern auch die bestehenden Einrichtungen. Die Verordnung wird festlegen, innert welcher Frist die bestehenden Einrichtungen um die Bewilligung nachzusuchen haben. Sie wird nötigenfalls Übergangsbestimmungen enthalten, welche die bestehenden Einrichtungen verpflichten, die für die Bewilligungserteilung erforderlichen Voraussetzungen innert einer bestimmten Frist zu erfüllen. Mögliches Instrument bildet dabei das Erteilen von provisorischen befristeten Bewilligungen.

Nach *Art. 6* wird der Grossratsbeschluss auf fünf Jahre befristet. In diesem Zeitraum kann die Entwicklung, wie sie in dieser Botschaft dargestellt worden ist, weiter verfolgt werden. Das später zu erlassende Behindertengesetz wird auf diese Entwicklung sowie auf die Erfahrungen mit dem vorliegenden Grossratsbeschluss Rücksicht nehmen müssen.

Weil der Inhalt des Grossratsbeschlusses allgemeinverbindlicher Natur ist, bedarf er der Unterstellung unter das fakultative Gesetzesreferendum.

5. Finanzielle Auswirkungen

Die Umsetzung der Bewilligungs- und Aufsichtspflicht und die Erfüllung der heute vom BSV übertragenen Aufgaben erfordern vorerst zwei Planstellen (Voranschlag 2001). Aussagen sind angesichts der komplexen Zusammenhänge erst nach einer vollständigen Bestandesaufnahme und nach der Klärung der offenen Fragen im Bereich IV-Qualitätssicherung möglich. Ungewiss ist insbesondere, welche Konsequenzen der Einbezug jener Einrichtungen haben wird, die bisher ohne jede staatliche Aufsicht und Kontrolle betrieben wurden. Nicht auszuschliessen ist zudem, dass bei genauerer Betrachtung neue Fragen, beispielsweise betriebswirtschaftlicher Art, in den Vordergrund rücken und eine vertiefere Auseinandersetzung erfordern.

6. Antrag

Wir beantragen Ihnen, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, auf den Entwurf eines Grossratsbeschlusses über Behinderteneinrichtungen einzutreten.

Im Namen der Regierung,
Der Präsident:
lic.iur. Anton Grüninger, Landammann

Der Staatssekretär:
lic.iur. Martin Gehrer

Grossratsbeschluss über Behinderteneinrichtungen

Entwurf der Regierung vom 27. Februar 2001

Der Grosse Rat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 27. Februar 2001¹ Kenntnis genommen und erlässt

als Beschluss:

Bewilligung a) Behinderteneinrichtung

Art. 1. Wer eine private Behinderteneinrichtung betreibt, in der dauernd wenigstens drei erwachsene behinderte Personen untergebracht, gepflegt oder beschäftigt werden können, bedarf einer Bewilligung.

b) gemischte Einrichtung

Art. 2. Wer eine private Einrichtung betreibt, in der wenigstens eine erwachsene behinderte Person und wenigstens zwei weitere Personen untergebracht, gepflegt oder beschäftigt werden können, deren Eigenschaft für eine Bewilligung nach den besonderen Vorschriften über Kinder- und Jugendheime, Alters- und Pflegeheime oder die Aufnahme von Pflegekindern massgebend ist², bedarf einer Bewilligung.

Die Bewilligungspflicht nach diesem Beschluss besteht nicht, wenn eine Bewilligung nach den besonderen Vorschriften vorliegt oder erforderlich ist.

c) erwachsene behinderte Person

Art. 3. Als erwachsene Behinderte gelten volljährige Personen, die Leistungen der Invalidenversicherung beziehen oder sich zum Bezug solcher Leistungen angemeldet haben.

Zuständigkeit

Art. 4. Das zuständige Departement erteilt die Bewilligung.

Die zuständige Stelle des Staates beaufsichtigt die Behinderteneinrichtungen.

¹ ABI 2001.

² Eidgenössische Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (SR 211.222.338); Verordnung über Kinder- und Jugendheime (sGS 912.4); Pflegekinderverordnung (sGS 912.3); Art. 32 des Sozialhilfegesetzes (sGS 381.1); Verordnung über die privaten Alters- und Pflegeheime (sGS 381.18).

Verordnung

Art. 5. Die Regierung regelt durch Verordnung:

- a) Voraussetzungen und Verfahren zur Erteilung und zum Entzug der Betriebsbewilligung;
- b) die Aufsicht.

Vollzug

Art. 6. Dieser Beschluss wird ab 1. Januar 2002 bis 31. Dezember 2006 angewendet.

Referendum

Art. 7. Dieser Beschluss untersteht dem fakultativen Gesetzesreferendum.³

³ Art. 5 des Gesetzes über Referendum und Initiative, sGS 125.1.