Nachtrag zum Gesetz über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung
(Finanzierung ambulante Leistungen im Bereich Wohnen)

II. Nachtrag zum Gesetz über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung
(Behindertengleichstellungsrechte)

III. Nachtrag zum Gesetz über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung
(Inklusive familienergänzende Kinderbetreuung)

Botschaft und Entwürfe der Regierung vom 24. Juni 2025

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung **3**

1 Ausgangslage **5**
1.1 Entstehung des Gesetzes über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung 5
1.2 Projektauftrag 5
1.3 Umsetzung und Aufbau der Botschaft 6
1.4 Projektablauf und Berücksichtigung der Anspruchsgruppen 7
1.5 Schnittstellen zu anderen Projekten und Vorhaben 7

2 Nachtrag zum Gesetz über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung (Finanzierung ambulante Leistungen im Bereich Wohnen) **9**
2.1 Ausgangslage 9
2.2 Bestehendes System im Bereich Wohnen mit ambulanten Leistungen 12
2.3 Zielbild 18
2.4 Neues System der Bedarfsermittlung 18
2.5 Zuständigkeiten 23
2.6 Leistungsanspruch und Leistungsbezug 24
2.7 Leistungserbringende 25
2.8 Finanzierung 27
2.9 Flankierende Massnahmen im stationären Bereich 29
2.10 Finanzielle und personelle Folgen 31
2.11 Grundzüge des Verordnungsrechts 34

2.12 Vernehmlassung 35
2.13 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen 37
2.14 Referendum 41

3 II. Nachtrag zum Gesetz über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung (Behindertengleichstellungsrechte) 41
3.1 Rechtliche Grundlagen und Berichterstattungen 41
3.2 Umsetzungsoptionen 44
3.3 Interkantonaler Vergleich 45
3.4 Analyse der gesetzlichen Grundlagen im Kanton St.Gallen 46
3.5 Umsetzung im Kanton St.Gallen 47
3.6 Gesetzliche Anpassungen zur Umsetzung der Behindertengleichstellungsrechte 47
3.7 Weiterer Handlungsbedarf 54
3.8 Finanzielle und personelle Folgen 57
3.9 Grundzüge des Verordnungsrechts 58
3.10 Vernehmlassung 58
3.11 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen 59
3.12 Referendum 60

4 III. Nachtrag zum Gesetz über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung (inklusive familienergänzende Kinderbetreuung) 60
4.1 Problemstellung 61
4.2 Abgrenzungen 61
4.3 Ausgangslage 62
4.4 IST-Situation im Kanton St.Gallen und künftiger Bedarf 62
4.5 Finanzierungssystem der Inklusionskosten im Kanton St.Gallen 64
4.6 Finanzielle und personelle Folgen 68
4.7 Grundzüge des Verordnungsrechts 72
4.8 Vernehmlassung 73
4.9 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen 74
4.10 Referendum 74

5 Zusammenfassung der finanziellen und personellen Auswirkungen 74

6 Antrag 75

Anhänge 76
Anhang 1: Gesetzesanalyse UN BRK – Handlungsbedarf im Kanton St.Gallen (Studie von socialdesign) 76
Anhang 2: Inklusive Kinderbetreuung im Kanton St.Gallen, Grundlagenbericht (Büro Communis) 77

Entwürfe

Nachtrag zum Gesetz über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung **78**

II. Nachtrag zum Gesetz über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung **85**

III. Nachtrag zum Gesetz über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung **89**

Zusammenfassung

Das bestehende Gesetz über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung stammt aus dem Jahr 2013. Es regelt in erster Linie die Planung, die Aufsicht und die Finanzierung des Leistungsangebots in den Bereichen Wohnen, Tagesstruktur und Arbeit (ambulant sowie stationär). Im Jahr 2014 unterzeichnete die Schweiz die UN-Behindertenrechtskonvention. Diese verlangt, dass die Vertragsstaaten die Menschenrechte und Grundfreiheiten aller Menschen mit Behinderung fördern, schützen und gewährleisten. Die Ratifizierung der UN-Behindertenrechtskonvention, aber auch Trends und Entwicklungen auf gesellschaftlicher Ebene sowie in anderen Kantonen sind Auslöser für die vorliegende umfassende Revision des Gesetzes über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung.

Die Revision umfasst drei Teilbereiche. Als wichtigste Neuerung wird ein neues Finanzierungssystem für ambulante Leistungen im Bereich Wohnen eingeführt. Damit soll der Individualisierungstendenz, die sich auch bei Menschen mit Behinderung verstärkt zeigt, entsprochen werden und die Wahlfreiheit der betroffenen Personen wird gestärkt. Neu werden ambulante Leistungen im Bereich Wohnen aufgrund einer individuellen Bedarfserfassung subjektorientiert finanziert. Die betroffenen Personen erhalten so vermehrt passgenau jene Unterstützungsleistungen, die sie benötigen und können selbst entscheiden, wer diese erbringt. Das neue Finanzierungssystem ist auf die bestehenden Sozialversicherungsleistungen abgestimmt und subsidiär zu anderen Versicherungs- und Sozialversicherungsleistungen sowie Leistungen Dritter. Mit dem neuen Finanzierungssystem wird eine Lücke im bestehenden Angebot für Menschen mit Behinderung geschlossen. Es kann davon ausgegangen werden, dass durch die bessere Finanzierung mehr Menschen ambulant, also zu Hause leben werden und weniger in stationäre Einrichtungen eintreten. Dies hat langfristig einen positiven Kosteneffekt für den Kanton zur Folge: Die «günstigeren» ambulanten Angebote entlasten die «teureren» stationären Angebote. Dadurch kann das Kostenwachstum, das durch die demografische Entwicklung entsteht, gedämpft werden. Entsprechend war diese Massnahme auch Teil des Projekts Haushaltsgleichgewicht 2022plus (33.21.01, Massnahme A7).

Die Einführung einer subjektorientierten Finanzierung für ambulante Leistungen im Bereich Wohnen hat keinen Einfluss auf die Finanzierungsmechanismen im stationären Bereich. Damit die beiden Systeme keine ungewollten Schwelleneffekte oder Fehlanreize auftreten, müssen sie aufeinander abgestimmt werden. Dies wird in einem späteren Revisionsschritt erfolgen. Für den stationären Bereich werden für die Übergangsphase einige flankierende Massnahmen vorgesehen, damit auf unvorhersehbare kurzfristige Schwankungen bei der Auslastung aufgrund der neuen ambulanten Finanzierung angemessen reagiert werden kann und die Einrichtungen im stationären Bereich nicht in Finanzierungsengpässe geraten.

Der zweite Teilbereich der vorliegenden Revision betrifft die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in der St.Galler Rechtsordnung. Mit konkreten gesetzlichen Anpassungen, sowohl im Gesetz über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung als auch in weiteren Erlassen, werden die Behindertengleichstellungsrechte gezielt gestärkt. So werden die Aufgaben der kantonalen Verwaltung in Bezug auf die Umsetzung der Behindertengleichstellungsrechte ausgebaut und es wird ein Mechanismus geschaffen, nach dem gesetzliche Anpassungen, die einen Bezug zu den Behindertengleichstellungsrechten aufweisen, immer auch auf ihre Übereinstimmung mit den Behindertengleichstellungsrechten überprüft werden. Gezielte Drittanpassungen z.B. im Planungs- und Baugesetz, ergänzen diese generelle Stärkung der Bedeutung der Behindertengleichstellung.

Ein dritter Teilbereich betrifft die Finanzierung von behinderungsbedingten Mehrkosten bei der familienergänzenden Betreuung von Kindern mit Behinderung. Diese Kosten werden derzeit nicht systematisch abgegolten, sondern lediglich aufgrund von Einzellösungen gegebenenfalls von politischen Gemeinden getragen. Im Sinn der Behindertengleichstellung ist eine geregelte Finanzierung der entstehenden Mehrkosten sinnvoll. Davon profitieren die Eltern von Kindern mit Behinderung, da sie so die Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessern können. Entsprechend hat die Lösung auch einen positiven Effekt auf das Arbeits- und Fachkräftepotenzial und trägt dazu bei, dass die Familien ihre besondere Belastung besser stemmen können. Zudem profitieren die Kinder mit Behinderung von den positiven Frühfördereffekten und der Integration durch die Nutzung eines familienergänzenden Betreuungsangebots. Die Mehrkosten entstehen aus verschiedenen Gründen. Einerseits verlangt der behinderungsbedingte Mehrbedarf der Kinder oft einen höheren Betreuungsschlüssel. Anderseits muss das Betreuungspersonal aber auch entsprechend geschult und weitergebildet werden und den Betreuungseinrichtungen entsteht Aufwand durch die Koordination der verschiedenen involvierten Akteurinnen und Akteure. Die Finanzierung wird künftig von Kanton und Gemeinden im Sinn einer entflochtenen, gemeinsamen Finanzierung übernommen: Die Gemeinden tragen die Kosten für den Mehraufwand bei der Koordination und bei der eigentlichen Betreuungsleistung, der Kanton trägt die Kosten für das Coaching und die Weiterbildung der Betreuungspersonen.

Jeder der drei Teilbereiche wird in einem eigenen Nachtrag zum Gesetz behandelt. Der erste Nachtrag (Finanzierung ambulante Leistungen im Bereich Wohnen) untersteht dem obligatorischen Finanzreferendum. Der II. Nachtrag (Behindertengleichstellungsrechte) und der III. Nachtrag (inklusive familienergänzende Kinderbetreuung) unterstehen je einzeln dem fakultativen Gesetzes- bzw. Finanzreferendum.

Die Vernehmlassung zu dieser Vorlage dauerte vom 30. Oktober 2024 bis zum 28. Februar 2025. Es gingen 53 Stellungnahmen ein. Der Grossteil der Vernehmlassungsteilnehmenden sprach sich, wenn auch mit einigen Vorbehalten, für die Nachträge aus. Vorbehalte werden vor allem deshalb vorgebracht, weil einige konkrete Aspekte erst auf Verordnungsstufe geregelt werden. Der II. Nachtrag zur Verbesserung der Behindertengleichstellungsrechte geht insbesondere den Betroffenen und ihren Organisationen zu wenig weit, die vorgesehenen Anpassungen werden dennoch unterstützt. Die vorgesehene Anpassung am Planungs- und Baugesetz, wonach bei allen öffentlich zugänglichen Gebäuden im Eigentum der öffentlichen Hand die Beseitigung von bestehenden Barrieren beantragt hätte werden können, wird von breiten Kreisen abgelehnt, weshalb darauf verzichtet wird. Festgehalten wird aber an der Bezeichnung einer Bauberatungsstelle und deren Aufgabe. Der III. Nachtrag zur inklusiven familienergänzenden Kinderbetreuung wird ebenfalls von einem Grossteil der Vernehmlassungsteilnehmenden begrüsst. Die Notwendigkeit für die vorgesehene Regelung ist praktisch unbestritten. Einziger Diskussionspunkt ist der Kostenteiler zwischen Kanton und Gemeinden.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwürfe des:
– Nachtrags zum Gesetz über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung (Finanzierung ambulante Leistungen im Bereich Wohnen);
– II. Nachtrags zum Gesetz über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung (Behindertengleichstellungsrechte);
– III. Nachtrags zum Gesetz über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung (Inklusive familienergänzende Kinderbetreuung).

1 Ausgangslage

1.1 Entstehung des Gesetzes über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung

Das bestehende BehG geht auf die im Jahr 2008 in Vollzug getretene Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) zurück. Der Behindertenbereich war entscheidend davon betroffen: Der Bund übertrug im Rahmen der NFA den Kantonen die alleinige Verantwortung für spezialisierte Angebote für Menschen mit Behinderung in den Bereichen Wohnen, Schule, Arbeit und Beschäftigung.

Das BehG führen Art. 12 (soziale Sicherung) und 14 (soziale Integration) der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV), das eidgenössische Behindertengleichstellungsgesetz (SR 151.3; abgekürzt BehiG) sowie das Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (SR 831.26; abgekürzt IFEG) aus. Es regelt die Planung, Aufsicht und die Finanzierung des Leistungsangebots in den Bereichen Wohnen, Tagesstruktur und Arbeit (ambulant sowie stationär). In Ergänzung dazu umfasst das Gesetz einige Bestimmungen zur vom Bund geforderten Ombudsstelle, die bei Differenzen zwischen Leistungsnutzenden und Einrichtungen vermittelt sowie einige einleitende Bestimmungen hinsichtlich Koordination, Wirkungsüberprüfung und Ausrichtung von Beiträgen für Projekte mit Pilotcharakter. Das Gesetz umfasst aktuell keine Aspekte der Behindertengleichstellung. Auf Verordnungsebene konkretisiert die Verordnung über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung (sGS 381.41; abgekürzt BehV) die gesetzlichen Bestimmungen des BehG.

Das kantonale Behindertengesetz gilt seit seiner Invollzugsetzung am 1. Januar 2013 – mit Ausnahme von zwei kleineren Anpassungen – unverändert. Die erste Anpassung geht auf den XIV. Nachtrag zum Volksschulgesetz (22.13.01; nGS2014-061) zurück, der auf Anfang des Jahres 2015 in Vollzug trat. Damit wurde die Wohnsitzgemeinde von der Übernahme der Pensionstaxe bei Aufenthalt von Minderjährigen in anerkannten Einrichtungen für Menschen mit Behinderung entlastet. Die zweite Anpassung, die seit 1. April 2019 angewendet wird, gründet auf dem V. Nachtrag zum Sozialhilfegesetz (22.18.11; nGS 2019-024). Diese hat zur Folge, dass sich Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen als Leistungsnutzende im Umfang der Beiträge Unterhaltspflichtiger an den Kosten beteiligen müssen.

1.2 Projektauftrag

Die Regierung verabschiedete Anfang des Jahres 2022 den Projektauftrag «Revision des Gesetzes über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung[1] (sGS 381.4; abgekürzt BehG) (neues Finanzierungsmodell)». Das Projekt umfasst vier Teilprojekte:

[1] Anders als die UN-BRK spricht die St.Galler Gesetzgebung nicht von «Menschen mit Behinderungen», sondern von «Menschen mit Behinderung». Es wird durchgehend letzterer Begriff verwendet, ausser es handelt sich um wörtliche Zitate anderer Quellen.

– Erstes Teilprojekt «Bedarfserfassung»: Entwicklung eines Bedarfsabklärungssystems, mit dem der individuelle Bedarf der jeweiligen Person erhoben wird.
– Zweites Teilprojekt «Finanzierung»: Neukonzeption der Finanzierungslogik im Bereich Wohnen. Auf der Basis der individuellen Bedarfserfassung soll sich die Finanzierung nicht mehr wie bis anhin personenbezogen an den Einrichtungen orientieren, sondern direkter an den Menschen mit Behinderung. Es sollen nur die Leistungen finanziert werden, die eine Person auch tatsächlich benötigt und die Person soll wiederum mehr Freiheiten bei der Wahl der durch sie bezogenen Leistungen erhalten.
– Drittes Teilprojekt «Behindertengleichstellungsrechte»: Klärung, ob und in welchem Mass die Behindertengleichstellungsrechte auf kantonaler Gesetzesebene in Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (SR 0.109; abgekürzt UN-BRK) zu konkretisieren sind.
– Viertes Teilprojekt «familienergänzende Kinderbetreuung von Kindern mit Behinderung»: Aufzeigen der Finanzierungsmöglichkeiten und des bestehenden Angebots sowie auf dieser Grundlage Klärung, ob und wenn ja welche zusätzlichen Regelungen im Kanton St.Gallen nötig sind.

Hintergrund des Projektauftrags ist die UN-BRK. Die UN-BRK hat nach Art. 1 zum Zweck, den vollen und gleichberechtigten Genuss aller Menschenrechte und Grundfreiheiten durch alle Menschen mit Behinderung zu fördern, zu schützen und zu gewährleisten und die Achtung ihrer Würde zu fördern. Die Schweiz hat sich als Vertragsstaat nach Art. 4 Abs. 1 UN-BRK verpflichtet, alle Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle Menschen mit Behinderung ohne jede Diskriminierung aufgrund von Behinderung vollständig zu verwirklichen. Der Geltungsbereich des Übereinkommens ist sehr gross, da alle Bereiche abgedeckt werden, in denen Menschen mit Behinderung mit Ungleichbehandlungen konfrontiert sind. Thematisch betreffen diese Massnahmen neben der generellen Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung (Art. 5) u.a. die unabhängige Lebensführung in einer frei gewählten Wohnform (Art. 19), die persönliche Mobilität (Art. 20), die Bildung (Art. 24) sowie Zugang zum öffentlichen und kulturellen Leben (Art. 29). Da die UN-BRK nach Art. 4 Abs. 5 für alle Teile eines Bundesstaates gilt, müssen neben dem Bund auch die Kantone dafür sorgen, dass die Vorgaben in ihrem Kompetenzbereich umgesetzt werden.

Ein weiterer Auslöser für den Projektauftrag war der Kantonsratsbeschluss über das Haushaltsgleichgewicht 2022plus (33.21.09). Darin wurde als Massnahme A7 die Subjektfinanzierung als neues Finanzierungsmodell im Behindertenbereich festgelegt. Konkret umfasst dies einen Wechsel von der aktuell subjektorientierten Objektfinanzierung zur teilweisen Subjektfinanzierung. Ziel ist, dass die Menschen vermehrt (günstigere) ambulante Angebote nutzen und weniger (teurere) stationäre Angebote. Mittelfristig wird mit einer Kostendämpfung für den Kanton in der Höhe von rund 10 Mio. Franken je Jahr gerechnet.

1.3 Aufbau der Botschaft

Als Resultat der in Abschnitt 1.1 dargelegten Teilprojekte legt die Regierung hiermit eine Sammelvorlage vor. Die beiden Teilprojekte «Bedarfserfassung» und «Finanzierung» resultieren in einem (ersten) Nachtrag zum BehG. Es wird ein neuer Finanzierungsmechanismus für Angebote für Menschen mit Behinderung im ambulanten Bereich Wohnen eingeführt. Damit sollen mehr Menschen die Möglichkeit haben, selbstbestimmt zu leben. Das Ergebnis des Teilprojekts «Behindertengleichstellungsrechte» sind einige grundsätzliche Anpassungen in den Einführungsartikeln zum BehG sowie Drittänderungen in Spezialgesetzen in verschiedenen Rechtsbereichen. Auch wird ein neuer Überprüfungsmechanismus eingeführt, mit dem bei jeder gesetzlichen Anpassung oder bei neuen Gesetzen eine Überprüfung des Erlasses hinsichtlich seiner Übereinstimmung mit der UN-BRK erfolgt. Diese Anpassungen sind im II. Nachtrag zum BehG enthalten. In Ausführung der im Teilprojekt «familienergänzende Kinderbetreuung von Kindern mit Behinde-

rung» geforderten Inhalte ist eine weitere Anpassung des BehG (III. Nachtrag) nötig. Diese regelt die Finanzierung der behinderungsbedingten Mehrkosten bei der familienergänzenden Kinderbetreuung.

Da die drei Nachträge klar voneinander abgrenzbare Themenbereiche im Gesamtkontext des BehG umfassen, die unabhängig voneinander beurteilt werden können, ist es im Sinn der Einheit der Materie angezeigt, eine entsprechende Struktur mit einzelnen Nachträgen zu wählen. Über die einzelnen Nachträge wird separat Beschluss gefasst und sie unterstehen je einzeln dem obligatorischen oder fakultativen Referendum (siehe die zugehörigen Ausführungen in den Abschnitten 2, 3 und 4).

1.4 Projektablauf und Berücksichtigung der Anspruchsgruppen

Die Sammelvorlage wurde im Rahmen eines Regierungsprojekts erarbeitet. Aufgrund der gewichtigen Auswirkungen auf sensible Anspruchsgruppen wurde in der Projektorganisation eine Begleitgruppe geschaffen. Diese war zusammengesetzt aus Selbstvertretenden, einer Delegation der Behindertenkonferenz, Vertretenden des Verbandes der stationären Einrichtungen (INSOS) und Vertretenden der ambulanten Leistungserbringenden. Die Behindertenkonferenz führte zudem zwei Netzwerke: eines mit Menschen mit möglichst vielen verschiedener Behinderungsarten und eines mit Vertretenden der Leistungserbringenden, mit denen die Inhalte und Grundsatzfragen der Revision nochmals in breiteren Kreisen diskutiert wurde.

1.5 Schnittstellen zu anderen Projekten und Vorhaben

Die vorliegende Sammelvorlage weist Schnittstellen zu verschiedenen laufenden Projekten und Vorhaben auf. Im Folgenden ist ein Auszug der relevantesten Projekte und Vorhaben im Kanton sowie auf Bundesebene aufgeführt:

– *Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG):* Ende des Jahres 2024 überwies der Bundesrat eine Revision des BehiG an das Parlament. Die Revision umfasst drei Teile. Zum einen soll der Schutz vor Benachteiligung im privatrechtlichen Arbeitsverhältnis verbessert werden, indem der Geltungsbereich des BehiG, der bis anhin nur Arbeitsverhältnisse gemäss dem Bundespersonalgesetz (SR 172.220.1) umfasst, auf sämtliche öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Arbeitsverhältnisse ausgedehnt wird. Für privatrechtliche Arbeitsverhältnisse bedeutet dies primär eine Verdeutlichung des Schutzes, der sich bereits heute aus den allgemeinen Bestimmungen zum Persönlichkeitsschutz ergibt. In einem zweiten Teil soll eine Verbesserung des Zugangs zu Dienstleistungen erfolgen. Der Geltungsbereich des Diskriminierungsverbots wird auf private Dienstleistende, die für die Öffentlichkeit bestimmte Dienstleistungen erbringen, erweitert. Sie sollen unter bestimmten Bedingungen verpflichtet werden, angemessene Vorkehrungen vorzusehen, um Benachteiligungen beim Zugang zu diesen Leistungen zu verhindern, zu beseitigen oder zu verringern. Der Vorentwurf regelt zudem die Anerkennung der Gebärdensprachen und die Förderung der Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Personen. Die St.Galler Regierung äusserte sich im Rahmen der Vernehmlassung positiv zu den vorgesehenen Änderungen. Die Revision des BehiG hat zudem einen Zusammenhang zum indirekten Gegenvorschlag des Bundesrates zur «Inklusions-Initiative». Diese fordert eine Anpassung der Bundesverfassung, damit die rechtliche und tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit Behinderung in allen Lebensbereichen sichergestellt wird. Menschen mit Behinderung sollen Anspruch auf alle Anpassungs- und Unterstützungsmassnahmen haben, die für die Gleichstellung nötig und verhältnismässig sind. Explizit aufgeführt sind die Ansprüche auf personelle und technische Assistenz sowie die freie Wahl der Wohnform und des Wohnorts. Der Bundesrat wird voraussichtlich im Sommer 2025 die Vernehmlassung zu diesem eröffnen. Beide Vorlagen haben einen Zusammenhang mit dem II. Nachtrag zum BehG.

– *Änderung des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (SR 831.31; abgekürzt ELG) – Anerkennung des betreuten Wohnens*: Im September 2024 überwies der Bundesrat eine Änderung des ELG an das Parlament, mit der das betreute Wohnen besser gefördert werden soll. Der Entwurf, den die Regierung in ihrer Vernehmlassung unterstützt hat, sieht vor, dass sämtliche Leistungen zur Förderung des betreuten Wohnens über die Krankheits- und Behinderungskosten vergütet werden. Darunter fallen neben höheren Mieten für barrierefreie Wohnungen auch Leistungen wie Haushaltshilfen oder Notrufsysteme. Der Kanton St.Gallen kennt bereits eine ähnliche Regelung zur Vergütung von Leistungen des betreuten Wohnens, der Leistungskatalog geht allerdings weniger weit. Die vorliegende Revision des BehG sieht die neue Finanzierung für ambulante Leistungen im Bereich Wohnen als subsidiäre, aber von den Ergänzungsleistungen losgelöste Leistungen vor. Es kann sein, dass durch die vorgesehene Bundeslösung einzelne Leistungen, die mit den neuen kantonalen Leistungen finanziert werden, aufgrund der Änderung des ELG künftig über das ELG zu vergüten sind. Kostenträger ist indes in beiden Fällen der Kanton. Die Vorlage wird aktuell von den eidgenössischen Räten beraten.
– *Revision des Bundesgesetzes über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG)*: Die Motion 24.3003 der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates beauftragt den Bundesrat, das IFEG zu modernisieren und zeitgemässe Rechtsgrundlagen zu schaffen, damit Menschen mit Behinderung ihre Wohnform sowie ihren Wohnort frei und selbstbestimmt wählen können und die nötige Unterstützung erhalten. Während der Bundesrat die Motion mit der Begründung der Kantonszuständigkeit zur Ablehnung empfahl, wurde sie mittlerweile von beiden Räten angenommen. Die weiteren Arbeiten auf Bundesebene sind noch ausstehend.
– *Angebotsplanung für erwachsene Menschen mit Behinderung:* Mitte des Jahres 2024 legte das Departement des Innern den Planungsbericht «Angebote für erwachsene Menschen mit Behinderung im Kanton St.Gallen: Bedarfsanalyse und Planung für die Periode 2024 bis 2026»[2] vor. Mit dem Planungsbericht wird jeweils Art. 13 BehG ausgeführt, wonach periodisch der quantitative und qualitative Bedarf an stationären Wohnangeboten und Tagesstrukturen zu ermitteln ist. Die Angebotsplanung zeigt, dass sich der Bedarf der Menschen mit Behinderung verändert hat und sich weiter nachhaltig verändern wird. Bei Menschen mit Behinderung ist eine zunehmende Individualisierungstendenz zu beobachten, die neue Anforderungen an das Angebot mit sich bringt. Vor allem junge Menschen mit einer Behinderung wollen möglichst selbstständig und selbstbestimmt leben. Dazu sind ambulante Unterstützungsangebote bzw. eine Diversifizierung der stationären Angebote nötig.
– *II. Nachtrag zum Gesetz über Beiträge für familien- und schulergänzende Kinderbetreuung:* Der Kanton St.Gallen revidiert aktuell das Gesetz über die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung (sGS 221.1; abgekürzt KiBG). Ziel der Revision ist die Schaffung einer kantonal einheitlichen, subjektorientierten Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuung. Das Projekt weist eine Schnittstelle zum III. Nachtrag zum BehG auf, der sich ebenfalls mit Aspekten der familienergänzenden Betreuung befasst.
– *Strategien und Projekte im Bereich der Frühen Förderung:* Die familienergänzende Betreuung ist Teil der Frühen Förderung. Insofern bestehen Schnittstellen zur bestehenden kantonalen Strategie «Frühe Förderung 2021 bis 2026» sowie zum Projekt «Erledigung parlamentarische Vorstösse im Bereich der Frühen Förderung (EPAFF)». Dieses befasst sich mit verschiedenen Aufträgen des Kantonsrates im Bereich der Frühen Förderung. U.a. wird darin ein Bericht zur Förderung von sprachlichen und sozialen Kompetenzen in den ersten Lebensjahren sowie eine gesetzliche Grundlage für ein Massnahmenpaket im Bereich der Frühen Förderung erarbeitet. Aktuell läuft eine zweite Vernehmlassung zur überarbeiteten Vorlage.

[2] Bericht des Departementes des Innern vom 29. Juni 2021. Abrufbar unter www.soziales.sg.ch → Behinderung.

– *Totalrevision des Volksschulgesetzes (sGS 213.1; abgekürzt VSG) und Überarbeitung des Sonderpädagogik-Konzepts:* Aktuell läuft die umfassende Revision des VSG. Die erste Phase zum Ende der Amtsdauer 2020/2024 konnte mit einem Zwischenbericht des Bildungsdepartementes abgeschlossen werden. Dieser wurde von der Regierung im Mai 2024 zur Kenntnis genommen und stellt den bisherigen Verlauf der Arbeiten einschliesslich Schlüsselfragen und Leitantworten dar. Unter der neuen Departementsleitung werden die inhaltlichen Arbeiten weitergeführt und es wurde ein separates Teilprojekt zum Bereich der Sonderpädagogik initiiert. Aufgrund der umfassenden Revisionsarbeiten im Bereich der Volksschule ist dieser aus der vorliegenden Revision grösstenteils ausgenommen. Der Umgang und die Umsetzung der UN-BRK in der Volksschule ist im Rahmen der Revision VSG und der Überarbeitung des Sonderpädagogik-Konzepts zu klären.
– *Revision des Gesundheitsgesetzes:* Aufgrund der Motion 42.21.20 «Totalrevision Gesundheitsgesetz» revidiert der Kanton zurzeit das Gesundheitsgesetz umfassend. Die Revision hat einen Zusammenhang mit dem II. Nachtrag zum BehG bezüglich der Achtung der Behindertengleichstellungsrechte in der Gesundheitsversorgung.
– *Revision des Personalgesetzes*: Am 19. März 2024 verabschiedete die Regierung einen Projektauftrag für einen IV. Nachtrag zum Personalgesetz. Das Personalgesetz soll ihm Rahmen dieses Nachtrags umfassend überprüft und angepasst werden, um den Erwartungen und Anforderungen des Arbeitsmarkts auch in Zukunft gerecht zu werden und den Kanton weiterhin als attraktiven Arbeitgeber zu positionieren. In diesem Rahmen können auch Anpassungen hinsichtlich der Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse von Menschen mit Behinderung geprüft werden.

2 Nachtrag zum Gesetz über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung (Finanzierung ambulante Leistungen im Bereich Wohnen)

Mit dem vorliegenden Nachtrag zum BehG soll ein neues Finanzierungssystem für ambulante Leistungen im Bereich Wohnen eingeführt werden.

2.1 Ausgangslage

2.1.1 Abgrenzung des Regelungsbereichs

Das BehG regelt insbesondere die Finanzierung von stationären Wohnangeboten und Tagesstrukturen (Art. 7–25 BehG) sowie von ambulanten Leistungen in einem weiten Sinn (Art. 5–7 BehG). Die beiden Wohnarten «stationär» und «ambulant» unterscheiden sich in erster Linie durch ihre Finanzierung, die grundlegend unterschiedlich ist. Die Finanzierung stationärer Wohnangebote richtet sich nach Art. 17 ff. BehG. Ein stationäres Wohnangebot wird mittels einer pauschalen Leistungsabgeltung des Kantons an die Einrichtung finanziert, die betreute Person beteiligt sich an den Pensionskosten (mittels Einkommen, Renten, Ergänzungsleistungen [EL] usw.). Die Finanzierung von ambulanten Leistungen im Bereich Wohnen richtet sich aktuell nach Bundesrecht und nach Art. 5 ff. BehG. Dabei werden einzelne Leistungsstunden abgegolten, die begleitete Person ist selber dafür verantwortlich, sich die Finanzierungsquellen dafür zu erschliessen (Einkommen, Renten, EL, Assistenzbeitrag des Bundes usw.). Die Finanzierung ist aber nicht umfassend, sondern an Leistungsvereinbarungen zwischen einzelnen Organisationen und dem Staat gebunden. Zudem sind die Ansätze dieser Leistungsvereinbarungen nicht kostendeckend. Unterschiede bestehen indes nicht nur bei den Staatsbeiträgen, sondern auch bei den EL. Die Berechnung der jährlichen EL unterscheidet sich grundlegend, ob eine Person zu Hause («ambulant») oder dauerhaft im Heim («stationär») lebt.

Abgesehen von der Finanzierungsart ist die Unterscheidung zwischen stationären und ambulanten Angeboten bzw. Leistungen im Bereich Wohnen nicht ganz eindeutig. Stationäre Leistungen werden in der Regel in kollektiven Wohnformen erbracht, die gesamtheitlich (Unterkunft, Verpflegung, Betreuung usw.) durch Einrichtungen angeboten werden. Ambulante Leistungen werden in der Regel in der Privatwohnung der Leistungsnutzenden und häufig durch verschiedene Leistungserbringende erbracht. Es gibt aber verschiedene Mischformen. Klar ambulant ist eine Wohnform, wenn eine Person selber den Mietvertrag unterschrieben hat. Ist eine Person Untermieterin bzw. Untermieter und eine Einrichtung, die stationäre Leistungen im Bereich Wohnen anbietet Hauptmieterin, sind beide Finanzierungsarten denkbar. In der Regel ist die Handhabung so, dass Wohnformen mit weniger als vier Personen als ambulant gelten. In Ausnahmefällen wurden in der Vergangenheit aber auch schon Wohnformen mit nur einer Person stationär finanziert. Damit sollen möglichst individuelle Lösungen ermöglicht werden.

Ursprünglich zielte der Projektauftrag der Regierung auf eine Änderung des Finanzierungssystems im gesamten Bereich Wohnen ab. Der Bereich Tagesstruktur bzw. Arbeit wurde bereits vorgängig ausgeklammert, da beim Thema Arbeit durch die Zuständigkeit der Invalidenversicherung (IV) und damit des Bundes andere Rahmenbedingungen herrschen. Im frühen Projektverlauf zeigte sich jedoch, dass sich im Bereich Wohnen ein etappiertes Vorgehen von ambulantem und stationärem Bereich aus unterschiedlichen Gründen besser eignet. Ziel der besseren Finanzierung von ambulanten Leistungen im Bereich Wohnen ist, dass mehr ambulante Dienstleistungsangebote entstehen. Heute ist wegen mangelnder Finanzierung das Angebot zu klein. Erst ein genügendes Angebot führt zu einer echten Wahlfreiheit für die betroffenen Personen. Es entspricht dem Wunsch vieler, vor allem jüngerer Betroffener, ihren Unterstützungsbedarf durch ambulante Leistungen zu decken. Sobald durch die bessere Finanzierung das Angebot an ambulanten Leistungen im Bereich Wohnen die Nachfrage besser zu decken vermag, kommt es mittelfristig zu einer gewissen Verlagerung, indem ambulante Leistungen mehr und stationäre Leistungen weniger in Anspruch genommen werden. Diese Verlagerung hat auch positive finanzielle Effekte für die Ausgaben der öffentlichen Hand, da besonders bei leichtem Unterstützungsbedarf die ambulant finanzierten Leistungen in der Summe günstiger sind als die stationär finanzierten Leistungen.

2.1.2 Zweiter Revisionsschritt

Der Schwerpunkt der vorliegenden Revision liegt auf dem ambulanten Bereich, konkret auf der Förderung der Angebote und die Finanzierung. Für den stationären Bereich sind kurzfristige flankierende Massnahmen vorgesehen, um die finanziellen Belastungen bei einem allfälligen Nachfragerückgang abzufangen. Bereits begonnen haben mittlerweile die Arbeiten für einen zweiten Revisionsschritt des Finanzierungssystems. Dabei wird die Finanzierung des stationären Bereichs umfassend analysiert und es wird geprüft, wie ein möglichst einheitliches, fehlanreizfreieres System über den gesamten Wohn- und allenfalls auch Beschäftigungsbereich aufgebaut werden kann. Auch dieser Revisionsschritt erfolgt zeitnah: Der Vollzug ist bereits auf das Jahr 2028 geplant. Im Rahmen des vorliegenden Revisionsschritts werden die bestehenden Begrifflichkeiten «ambulant» und «stationär» beibehalten. Die begriffliche Trennung widerspiegelt die unterschiedliche Finanzierung der beiden Angebotsarten. Ziel des zweiten Revisionsschritts ist ein Finanzierungsmodell mit einer guten Abstimmung der unterschiedlichen Angebotsarten aufeinander. Dabei sind die Begrifflichkeiten «ambulant» und «stationär» zu überprüfen und – soweit sinnvoll und möglich – zu ändern.

2.1.3 Rechtliche Grundlagen und Zuständigkeiten

Auf Bundesebene ist im Bereich der Finanzierung von Leistungen für Menschen mit Behinderung vornehmlich das IFEG massgebend. Das IFEG bezweckt die Gewährleistung des Zugangs für invalide Personen zu einer Institution zur Förderung der Eingliederung. Es delegiert den Sicherstellungsauftrag der stationären Angebote an die Kantone.

Der Bund ist zudem für die Invalidenversicherung (Bundesgesetz über die Invalidenversicherung [SR 831.20; abgekürzt IVG]) und deren Finanzierung zuständig. Damit regelt und finanziert er die Leistungen der Invalidenversicherung. Mittels Art. 74 IVG beteiligt sich der Bund an der Finanzierung des ambulanten Bereichs anhand der Förderung von Organisationen der privaten Behindertenhilfe. Der Bund richtet gemäss IVG zudem Assistenzbeiträge aus. Diese ermöglichen Bezügerinnen und Bezügern einer Hilflosenentschädigung, die auf regelmässige Hilfe angewiesen sind, aber dennoch in einer eigenen Wohnung (selber gemietete Wohnung, Wohneigentum) leben möchten, Personen anzustellen, welche die erforderlichen Hilfeleistungen erbringen. Mit dem Assistenzbeitrag sollen in erster Linie die Selbstbestimmung und Eigenverantwortung gefördert werden.

Als Verbundaufgabe richten Bund und Kantone in Ergänzung zur Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) und zur IV Ergänzungsleistungen gemäss ELG aus. Die EL werden gemeinsam von Bund und Kantonen in einem Verhältnis 5/8 zu 3/8 finanziert. Dieser Verteilschlüssel gilt für die jährlichen EL für zu Hause lebende Personen. Der Bund beteiligt sich ausschliesslich an den Kosten zur Deckung des allgemeinen Existenzbedarfs, nicht an den Krankheits- und Behinderungskosten, die zulasten der Kantone gehen. Bei Personen im Heim oder Spital wird berechnet, wie hoch die EL wären, wenn die betroffene Person zu Hause leben würde. Hiervon übernimmt der Bund wiederum 5/8. Der Rest und die darüber hinaus anfallenden Kosten gehen zulasten der Kantone.

Der Kanton gewährleistet nach Art. 2 IFEG, dass Menschen mit Behinderung, die Wohnsitz in seinem Gebiet haben, ein Angebot zur Verfügung steht, das ihren Bedürfnissen in angemessener Weise entspricht. Als gesetzliche Grundlage für diese Aufgabe dient im Kanton St.Gallen das BehG. Der Kanton stellt das Angebot mittels Leistungsvereinbarung mit privaten Trägern sicher und finanziert es. Zudem kann er nach Art. 5–7 BehG auch Leistungserbringenden im ambulanten Bereich finanzielle Beiträge ausrichten.

2.1.4 Trends und Entwicklungen

Die Entwicklungen der Nutzendenzahlen und der Bedürfnisse im Bereich Behinderung werden im Kanton St.Gallen alle drei Jahre im Rahmen eines Planungsberichts erhoben, auf dessen Basis die stationären Leistungserbringenden ihr Angebot weiterentwickeln. Der letzte Planungsbericht für die Periode 2024 bis 2026 zeigt die Trends auf[3]. So ist demografiebedingt mit einer Zunahme der Leistungsnutzenden zu rechnen. Wie überall in der Gesellschaft ist zudem ein Individualisierungstrend zu erkennen. Menschen mit Behinderung wollen selbstbestimmter und selbstständiger leben. Während alle anderen Beeinträchtigungen als Ursache für eine IV-Rente abnehmen, steigt die Anzahl IV-Rentnerinnen und IV-Rentner mit einer psychischen Behinderung weiter an. Um diesen Entwicklungen begegnen zu können, ist es wichtig, dass die Angebotsentwicklung mit dem Bedarf Schritt hält, und zwar nicht nur mengenmässig, sondern vor allem auch hinsichtlich der Art der Angebote. Mittel- bis langfristig ist von einer Nachfrageverschiebung auszugehen. Insgesamt wird die Nachfrage nach kollektiven Wohnformen, wie sie heute vornehmlich im stationär finanzierten Bereich bestehen, voraussichtlich sinken. Denn heute jüngere Personen werden länger in ihrer selber gemieteten Wohnung oder ihrem Wohneigentum bleiben wollen und besonders bei leichterem Betreuungsbedarf nicht oder möglichst spät in eine unselbstständigere kollektive Wohnform in einer Einrichtung eintreten. Gleichzeitig werden die stationären Anbietenden in den vorhandenen Plätzen tendenziell Personen aufnehmen, die sich keine selbstständige Wohnform wünschen oder für die eine solche aus anderen Gründen nicht möglich ist (z.B. hoher Unterstützungsbedarf).

[3] Abrufbar unter www.behinderung.sg.ch → stationäre Einrichtungen → Bedarf analysieren und Angebote planen.

Diesen ohnehin vorhandenen Trend unterstreichen die Forderungen der UN-BRK. Verschiedene Artikel der Konvention halten fest, dass Menschen mit Behinderung die gleichen Rechte und Pflichten einzuräumen sind, wie allen anderen auch, dass sie Wahlfreiheit in all ihren Lebensbelangen haben sollen und jegliche Diskriminierung abzuschaffen ist. Im Bereich Wohnen ist Art. 19 UN-BRK zentral. Dieser besagt, dass die Vertragsstaaten das gleiche Recht aller Menschen mit Behinderung, mit gleichen Wahlmöglichkeiten wie andere Menschen in der Gemeinschaft zu leben, anerkennen und wirksame Massnahmen treffen, um dies zu erreichen. Namentlich haben sie zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderung gleichberechtigt die Möglichkeit haben, ihren Aufenthaltsort zu wählen und zu entscheiden, wo und mit wem sie leben und nicht verpflichtet sind, in besonderen Wohnformen zu leben. Auch haben sie sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderung Zugang zu einer Reihe von gemeindenahen Unterstützungsdiensten zu Hause und in Einrichtungen haben, einschliesslich der persönlichen Assistenz, die zur Unterstützung des Lebens in der Gemeinschaft notwendig ist. Dass die Ziele der UN-BRK auch tatsächlich den Wünschen und Bedürfnissen der Betroffenen entsprechen, zeigt eine Erhebung[4], welche die Zuger Regierung im Rahmen des Projekts «InBeZug» von der Universität Luzern durchführen liess. Die Befragung zeigte, dass viele Betroffene, die aktuell in einer sozialen Einrichtung oder bei Angehörigen leben, sich wünschen, zukünftig möglichst selbstständig zu wohnen, sei es allein, mit der Lebenspartnerin bzw. dem Lebenspartner oder mit der eigenen Familie.

2.2 Bestehendes System im Bereich Wohnen mit ambulanten Leistungen

2.2.1 Wohnen mit ambulanten Leistungen – was ist darunter zu verstehen?

Eine Person mit einer Behinderung, die selbstständig in der selber gemieteten Wohnung oder ihrem Wohneigentum lebt, kann unterschiedliche Bedürfnisse haben, damit diese Wohnform funktioniert. So können z.B. Pflegeleistungen erforderlich sein. Diese bedürfen einer ärztlichen Verordnung und werden durch Spitex-Organisationen erbracht. Es handelt sich dabei um Pflichtleistungen der Krankenpflegeversicherung und diese werden daher nach dem Bundesgesetz über die Krankenversicherung (SR 832.10; abgekürzt KVG) finanziert. Die leistungsnutzende Person beteiligt sich über die Patientenbeteiligung (höchstens Fr. 15.35 je Tag), den Selbstbehalt und die Franchise der Krankenkasse. Unter Spitex-Leistungen sind Grundpflegeleistungen (Körperhygiene, Lagerung, Mobilisation usw.), Behandlungen (Wundpflege, Medikamentenabgabe usw.) oder psychiatrische Spitex-Leistungen zu verstehen. Pflegeleistungen sind nicht als ambulante Leistungen im Bereich Wohnen zu verstehen und werden denn auch in den nachfolgenden Ausführungen ausgeklammert.

Neben Pflegeleistungen benötigen Menschen mit einer Behinderung Hilfe bei alltäglichen Verrichtungen, Anleitung bei der Ausführung von Handlungen, Unterstützung beim Lösen von Problemen, Unterstützung in Krisensituationen, lebenspraktische Hilfe usw. Diese Leistungen können einfacher Art sein, die eine Person stellvertretend für die betroffene Person erbringt, wie z.B. kochen, putzen, Hilfe beim Anziehen oder Einkaufen. Oder es werden komplexere, unterstützende Leistungen benötigt, für die eine einschlägige Ausbildung nötig ist. Es sind Hilfeleistungen beim Lösen von Problemen, die meist als Gespräch stattfinden, sei es in der eigenen Wohnung oder auch ausserhalb, z.B. auf einem Spaziergang. Vielleicht hat die Person mit Behinderung etwas erlebt, das sie verunsichert, ihr Angst oder sie wütend macht. Sie schafft es nicht, das Geschehene einzuordnen. Eine Fachperson unterstützt sie bei der Einordnung, indem sie dabei hilft, den Blickwinkel zu verändern und die Situation aus einer anderen Perspektive zu sehen. Oder eine Person mit Behinderung hat Schwierigkeiten, sich auf etwas zu fokussieren und eine Handlung zu Ende zu führen. Das Ergebnis sind unzählige Projekte, die alle angefangen, aber

[4] A. Canonica, Projekt «InBeZug»: Weiterentwicklung des Dienstleistungsangebots für Menschen mit Behinderung im Kanton Zug. Partizipation der Anspruchsgruppen in der Projektgestaltung. Swiss Yearbook of Administrative Sciences, 13(1), 2022, S. 158–170. DOI: https://doi.org/10.5334/ssas.17.

nicht beendet sind (die Wäsche türmt sich, weil sie nicht fertig gebügelt ist; die Post stapelt sich auf dem Tisch, weil sie nicht komplett bearbeitet wurde; im Waschbecken stapelt sich das schmutzige Geschirr usw.). Die Fachperson hilft der Person mit Behinderung dabei, zu priorisieren und begleitet sie dabei, wichtige Projekte zu beenden und sich von weniger wichtigen zu lösen. Besonders gefordert ist die Unterstützung von Fachpersonen bei Krisen, in denen eine intensive Betreuung durch geschultes Fachpersonal unabdingbar ist.

2.2.2 Aktuelles Angebot im Bereich Wohnen mit ambulanten Leistungen

Zahlreiche Einrichtungen im Kanton St.Gallen haben die Zeichen der Zeit erkannt und differenzieren ihr Angebot bereits. Die zur Verfügung stehenden Plätze (im Jahr 2020 total 1'609) sind von ihrer Ausgestaltung her vielfältig[5] und richten sich nach den Bedürfnissen der Bewohnenden. Im Jahr 2020 gab es im Kanton St.Gallen 78 Wohnheime mit 1'029 Plätzen. Sie befinden sich auf einem klar abgegrenzten Areal und bestehen aus einem oder mehreren Häusern. Zudem gibt es 246 Plätze in 85 Aussenwohngruppen mit bis zu vier Plätzen. Die Leistungsnutzenden werden dort in der Regel punktuell und bedürfnisorientiert begleitet und verfügen nicht über eine ständige Nachtbetreuung. Weitere 250 Plätze verteilen sich auf 36 Aussenwohngruppen mit fünf und mehr Plätzen. Auch sie befinden sich, wie die kleineren Wohngruppen, meist in grösseren Überbauungen und Mehrfamilienhäusern. Die Leistungsnutzenden werden in der Regel enger begleitet und verfügen oft über eine punktuelle oder ständige Nachtbetreuung. Acht Personen leben in einer Wohnschule und verfolgen das Ziel, selbstständiger zu werden. 63 Personen wohnen in Einzelwohnungen[6] (meist befinden sich mehrere dieser Wohnungen in einem Gebäude oder in der gleichen Überbauung) und werden von einem Standort einer Einrichtung begleitet. Sie befinden sich an der Schwelle zur ambulanten Begleitung und/oder können nur schwer in eine Gruppe integriert werden. Neun Personen verfolgen das Ziel, in eine ambulante Begleitung zu wechseln und belegen einen auf höchstens zwei Jahre befristeten Integrationswohnplatz. Vier Plätze stehen für Menschen mit ausserordentlich hohem oder intensivem Betreuungsbedarf zur Verfügung.

Angebotsart	Anzahl Angebote	Anzahl bewilligte Plätze
Wohnheim (einschliesslich verschiedene Häuser/Wohngruppen auf dem gleichen Areal)	73	1'078
Aussenwohngruppe bis 4 Plätze	45	110
Aussenwohngruppe 5 Plätze und mehr	35	429
Wohnschule	1	8
Einzelwohnung (unbefristet)	52	52
Integrationswohnplatz (befristet)	31	31
Übergangswohnplatz (befristet)	2	2
Intensivwohnplatz	3	12
Total	**424**	**1'722**

Tabelle 1: Diversifikation der Wohnangebote, Stand Mai 2025. Quelle: Amt für Soziales, Registerdatenbank Behinderteneinrichtungen

2.2.3 Aktuelle Finanzierung der Angebote im Bereich Wohnen mit ambulanten Leistungen aus Sicht der Leistungserbringenden

Die Leistungserbringenden im ambulanten Bereich finanzieren sich durch Beiträge des Bundes, des Kantons und der Nutzenden. Unter dem Titel «Finanzierung von Organisationen der privaten Behindertenhilfe» finanziert der Bund ambulante Angebote nach Art. 74 IVG. Der Bund gewährt

5 Die Angebotsdiversifikation kann erst ab dem Jahr 2020 beschrieben und ausgewertet werden, da die Datenqualität in den vorherigen Jahren unzureichend war.

6 Bei Bewohnerinnen oder Bewohnern, die in einer betreuten kollektiven Wohngruppe aufgrund ihrer Beeinträchtigung im engen Zusammenleben mit anderen Personen überfordert sind, kann das Amt für Soziales eine Ausnahmebewilligung für «dauerndes Einzelwohnen» erteilen. Die Ausnahmebewilligung wird personenbezogen in der Betriebsbewilligung aufgeführt.

Finanzhilfen zur Förderung der sozialen Eingliederung von Menschen mit Behinderung mit dem Ziel, ihnen eine möglichst selbstbestimmte und selbstverantwortliche Teilnahme am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen. Die Finanzhilfen unterstützen Leistungen in den Bereichen Beratung, Betreuung, Kurse sowie Grundlagen-, Informations- und Öffentlichkeitsarbeit. Die Finanzhilfen werden nur an sprachregionale oder nationale Organisationen ausgerichtet. Damit eine Anbietendenorganisation im Kanton St.Gallen von den Beiträgen nach Art. 74 IVG profitieren kann, muss sie daher einer nationalen Dachorganisation angeschlossen sein. Die Bundesbeiträge sind sowohl hinsichtlich des Betrags als auch der Anzahl finanzierter Stunden limitiert. Im Jahr 2020 wurden rund 155 Mio. Franken über Art. 74 IVG ausgerichtet. Wie viele dieser Finanzmittel in den Kanton St.Gallen fliessen ist nicht bekannt. Ausgehend vom Bevölkerungsanteil von 6 Prozent gemessen an der Gesamtbevölkerung in der Schweiz wären es knapp 10 Mio. Franken. Ein Teil dieser Gelder fliesst in die Finanzierung von ambulanten Leistungen im Bereich Wohnen. Im Jahr 2022 leistete der Bund in diesem Bereich Beiträge von insgesamt Fr. 420'456.–. Zudem finanziert der Bund den Assistenzbeitrag, über den eine persönliche Assistenz im Rahmen eines Anstellungsverhältnisses finanziert wird (vgl. dazu auch Abschnitt 2.2.4).

In Ergänzung zu diesen Bundesmitteln finanziert auch der Kanton die ambulanten Leistungen im Bereich Wohnen über Leistungsvereinbarungen mit geeigneten Organisationen. Die Leistungen des Kantons werden auf Grundlage von Art. 5 BehG und subsidiär zu den Bundesleistungen sowie weiteren Kostenträgern ausgerichtet. Insgesamt finanzierte der Kanton St.Gallen so im Jahr 2024 diesen Bereich mit Fr. 350'000.–[7].

Die Leistungserbringenden erheben zudem bei den Leistungsnutzenden einen Selbstbehalt. Dieser ist teilweise als Sozialtarif ausgestaltet und je nach Einkommens- und Vermögensverhältnis abgestuft. Er beträgt in der Regel in etwa das, was bei EL-Beziehenden über die Krankheits- und Behinderungskosten als Selbstbehalt über die EL abgegolten wird. Zudem finanzieren sich gemeinnützige Leistungserbringende über Spenden und freiwillige Zuwendungen.

Als Leistungserbringende für ambulante Leistungen im Bereich Wohnen kommen Anbietende von stationären Wohnangeboten, die ihr Angebot differenzieren und ihre Leistungen auch ambulant anbieten, Beratungs- und Begleitungsdienstleistende wie z.B. Pro Infirmis oder Pro Senectute in Frage, Spitex-Dienstleistende, die neben Spitex-Leistungen auch Haushaltshilfeleistungen erbringen, oder Privatpersonen.

2.2.4 Aktuelle Finanzierung der Nutzung im Bereich Wohnen mit ambulanten Leistungen aus Sicht der Leistungsnutzenden

Leistungsnutzende ambulanter Angebote im Bereich Wohnen bezahlen den zuvor genannten Selbstbehalt. Sie finanzieren diesen mittels unterschiedlicher Finanzierungsquellen, namentlich einem Einkommen, einer IV-Rente und weiteren Versicherungsleistungen. Ist eine Person EL-berechtigt, wird der Selbstbehalt über Art. 9 der Verordnung über die Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten bei den Ergänzungsleistungen (sGS 351.53; abgekürzt VKB) getragen (bis zum Höchstbetrag der Krankheits- und Behinderungskosten von Fr. 25'000.–). Die VKB finanziert auch Hilfe- und Betreuungsleistungen von Privaten, jedoch zu einem reduzierten Tarif und nur bis zu Fr. 4'800.– im Jahr, sowie Leistungen von Angehörigen ebenfalls zu einem reduzierten Tarif und höchstens bis zur Höhe des Erwerbsausfalls.

Ambulante Leistungen im Bereich Wohnen können auch über den Assistenzbeitrag der IV finanziert werden. Anspruch auf einen Assistenzbeitrag haben Personen, die eine Hilflosenentschädigung (HE) beziehen und zu Hause leben, sofern sie voll handlungsfähig sind. Personen, die nicht voll handlungsfähig sind, müssen zusätzlich eines der folgenden Kriterien erfüllen: Die Person

[7] Zum Vergleich, der stationäre Bereich Wohnen kostete im Jahr rund 52 Mio. Franken an Staatsbeiträgen, ohne Pensionstaxen, die über die IV, die EL, eine HE und/oder privat finanziert werden.

muss einen eigenen Haushalt führen, sie muss wenigstens zehn Stunden je Woche im ersten Arbeitsmarkt arbeiten, eine Berufsausbildung im ersten Arbeitsmarkt oder eine andere Ausbildung auf Sekundarstufe II absolvieren oder sie bezog bereits bei Eintritt der Volljährigkeit einen Assistenzbeitrag nach Art. 39a Bst. c der der eidgenössischen Verordnung über die Invalidenversicherung (SR 831.201; abgekürzt IVV). Ein Assistenzbeitrag wird nur für Leistungen gewährt, die von einer natürlichen Person erbracht werden, die von der versicherten Person oder ihrer gesetzlichen Vertretung im Rahmen eines Arbeitsvertrags angestellt wird. Die Person darf weder mit der versicherten Person verheiratet sein, mit ihr in eingetragener Partnerschaft leben, eine faktische Lebensgemeinschaft führen noch in gerader Linie mit ihr verwandt sein. Der Assistenzbeitrag wird mit Hilfe eines standardisierten Instruments aufgrund des regelmässigen zeitlichen Hilfebedarfs festgelegt. Für die Berechnung wird die Zeit abgezogen, die bereits über andere Leistungen gedeckt ist (Grundpflege gemäss KVG, Hilflosenentschädigung usw.). Der Assistenzbeitrag beträgt im Jahr 2024 Fr. 34.30 je Stunde. Der Ansatz für den Nachtdienst wird im Einzelfall und nach Intensität der zu erbringenden Hilfeleistung festgelegt. Er beträgt jedoch höchstens Fr. 164.35 je Nacht. In diesen Ansätzen sind die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge an die Sozialversicherungen und die Ferienentschädigung inbegriffen.

2.2.5 Aktuelle Finanzierungslücke im ambulanten Bereich Wohnen

Im beschriebenen System bestehen Finanzierungslücken. Diese führen dazu, dass Personen nicht die nötigen Hilfeleistungen nutzen können, weil ihnen zu wenig Unterstützung finanziert wird. Oder die fehlende Finanzierung führt zu einer Angebotslücke, weil gewisse Leistungen nicht ausfinanziert sind und die nachgefragten Leistungen deshalb nicht angeboten werden.

Bei Organisationen, die ambulante Leistungen im Bereich Wohnen erbringen, wird über die Krankheits- und Behinderungskosten der EL der Selbstbehalt bis zu höchstens Fr. 35.– für Leistungen der Hilfe und Pflege zu Hause finanziert. Zu diesem Tarif können einfache Hilfe- oder Assistenzleitungen erbracht werden, zumal sie zusätzlich subventioniert sind. Der Ansatz ist aber zu tief, als dass professionelle Leistungen einer agogisch ausgebildeten Fachperson oder einer Sozialpädagogin bzw. eines Sozialpädagogen finanziert werden könnten. Zudem ist die Leistungsausrichtung der EL an die Bedingung geknüpft, dass die Leistungen zu Hause erbracht werden. Nur in Ausnahmefällen werden auch Leistungen ausser Haus finanziert. Es ist aber oftmals der Fall, dass Menschen mit Behinderung eben auch gerade ausserhalb ihrer eigenen Wohnung Unterstützung benötigen.

Erbringen Privatpersonen die Leistungen, beträgt die Abgeltung der EL höchstens Fr. 25.– je Stunde und nur bis zur Summe von Fr. 4'800.– je Jahr. Das kann dazu führen, dass nicht genug Leistungen über diese Lösung erbracht werden können.

Personen, die einen Assistenzbeitrag beziehen, sollten in der Regel sämtliche nötigen Leistungen abgedeckt haben. Die Bemessungsgrundlage des Assistenzbeitrags ist jedoch relativ eng. Es kann deshalb vorkommen, dass in Einzelfällen trotz gesprochenem Assistenzbeitrag ein selbstständiges Wohnen nicht möglich ist. Zudem kann es sein, dass Personen eigentlich Anspruch auf einen Assistenzbeitrag hätten, diesen aus anderen Gründen aber nicht nutzen können. So kann sie z.B. die Tatsache, dass sie als Arbeitgeberin bzw. Arbeitgeber fungieren müssen, überfordern oder sie sind mit dem Aufbau eines Notfallszenarios überfordert.

2.2.6 Praxisbeispiele

Nachfolgend soll die bestehende Problematik anhand einiger Praxisbeispiele veranschaulicht werden:

Person 1
33 Jahre alt, psychische Behinderung
Die Person lebt in ihrer eigenen Wohnung und konnte bisher alleine für sich sorgen. Aufgrund einer psychischen Krise wurde ein Aufenthalt in der Klinik notwendig. Nach dem Klinikaufenthalt ist die Person noch nicht stabil genug, um wieder in die eigene Wohnung zurückzukehren. Sie wechselt deshalb von der Klinik direkt in eine Einrichtung für Menschen mit Behinderung (Wohnen). Nach zwei Monaten ist eine Tagesstruktur aufgegleist und die Person hat sich soweit stabilisiert, dass sie mit regelmässigen stabilisierenden Gesprächen wieder in der eigenen Wohnung leben könnte. Die in der Einrichtung aufgegleiste Tagesstruktur ohne Lohn wird weiter beibehalten.

Für eine Rückkehr in eine eigene Wohnung kennen die EL eine gewisse Karenzfrist: Solange nach einem Heimeintritt die Rückkehr nach Hause noch möglich ist, und die Wohnung beibehalten wird, sind der Mietzins und die damit zusammenhängenden Nebenkosten für die Wohnung bis zum Mietzinsmaximum während höchstens einem Jahr als zusätzliche Ausgabe (in der Heimberechnung) zu berücksichtigen. Die Person könnte also in ihre Wohnung zurückkehren. Bisher kann die nötige Begleitung durch eine Fachperson in der Wohnung jedoch nicht finanziert werden bzw. sie ist unterfinanziert oder wird gar nicht angeboten.

Person 2
56 Jahre alt, Lernbehinderung und geistige Behinderung
Die Person lebt zu Hause bei den Eltern in einer Einliegerwohnung und wird von diesen begleitet. Mit zunehmendem Alter können und wollen die Eltern die Begleitung ihrer Tochter bzw. ihres Sohns je länger je weniger übernehmen. Die Person ist relativ selbstständig, braucht aber Unterstützung bei der Planung und Zubereitung von Mahlzeiten wie auch beim Umgang mit Geld. Die Medikamenteneinnahme und das regelmässige Duschen werden bereits seit einigen Jahren von der Spitex übernommen. Die Person möchte gerne noch selbstständiger werden: Sie träumt von einer Partnerschaft, von Ferien und von einer grossen Reise auf einem fremden Kontinent. Der Konsum von Medien und Alkohol ufert immer wieder aus – vor allem, wenn sich die Person allein fühlt und deprimiert ist. Da die Person seit vielen Jahren schon eine Tagesstruktur mit Lohn besucht, sind die Eltern der Meinung, dass ein Umzug in die Aussenwohngemeinschaft des angegliederten Wohnheims wohl die beste Lösung wäre. Die Person selber möchte aber gerne unabhängig in der eigenen Wohnung leben.

Mit den bisherigen Möglichkeiten ist die Finanzierung der notwendigen zusätzlichen Betreuung nicht machbar. Die Person wird in eine Einrichtung wechseln müssen.

Person 3
24 Jahre alt, körperliche Behinderung und leichte Lernbehinderung
Die Person ist aus der Sonderschule direkt in eine Einrichtung eingezogen. Sie äussert bereits kurz nach dem Einzug, dass sie eigentlich in einer eigenen Wohnung leben möchte, sich aber noch nicht in der Lage dazu fühlt, weil sie vieles noch nicht kann und vieles nicht versteht. Nach einigen Jahren in der Einrichtung hat sich die Person entsprechend gefestigt und sich viele Kompetenzen erarbeitet, die es zum eigenständigen Wohnen erforderlich sind. Zuletzt hat die Person in einer Einzelwohnung mit Unterstützung der Einrichtung gelebt und ist nun zuversichtlich, dass sie den nächsten Schritt gehen kann. Ihre Bedürfnisse im körperlichen Bereich kann sie sich über die Spitex organisieren. Offen bleibt eine Begleitung in der Lebensgestaltung und bei alltäglichen Fragen, wenn es z.B. um Briefe und Termine geht, bei denen sich die Person überfordert fühlt. Ein Assistenzbeitrag kommt infolge der eingeschränkten Handlungsfähigkeit und dem Fehlen von weiteren Zugangsmöglichkeiten (Ausbildung oder Arbeit im ersten Arbeitsmarkt usw.) nicht in Frage. Auch wäre die Person (noch) überfordert, die Rolle des Arbeitgebenden einzunehmen.

Ohne die entsprechende Finanzierung kann eine Begleitung in der eigenen Wohnung nicht installiert werden. Die Person muss weiter in der Wohnung der Einrichtung verbleiben und wird von dort die Begleitung bekommen.

2.2.7 Fehlanreize im Verhältnis ambulant/stationär

Neben der bestehenden Finanzierungs- und der damit verbundenen Versorgungslücke bestehen zudem systembedingte Fehlanreize. Im Unterschied zu ambulanten Leistungen, bei denen die leistungsnutzende Person mit einer Vielzahl komplexer Zahlungsflüsse konfrontiert ist, funktioniert die Finanzierung von stationären Leistungen zum grössten Teil über die Einrichtung, in der die Person wohnt. Die betreute Person erhält lediglich eine einzige Rechnung der Einrichtung für die bezogenen Leistungen, die sie selber finanzieren muss. Diese finanziert sie aus einer IV-Rente, über weitere Versicherungsleistungen und allfällige EL. Der Rest wird ohne ihr Zutun abgewickelt. Wohnt die Person hingegen selbstständig und bezieht ambulante Leistungen, muss sie selber dafür sorgen, dass sie die nötigen Leistungen bekommt und rechnet diese mit unterschiedlichen Finanzierungsquellen (Krankenkasse, IV, EL usw.) ab. Durch diese unterschiedliche Finanzierungslogik von ambulanten und stationären Leistungen im Bereich Wohnen entstehen Hürden. So kann es sein, dass sich eine betroffene Person – oder oftmals ihr persönliches Umfeld, ihre Angehörigen oder ihre Beistandsperson – aufgrund der Einfachheit für einen Eintritt in eine Einrichtung entscheiden, auch wenn dies vielleicht gar nicht nötig wäre.

Dies geht manchmal mit einer Einschränkung der Wahlfreiheit einher. So kann die betroffene Person z.B. nur bei bestimmten Angeboten auf Leistungen, die sie aufgrund ihrer Einschränkung nicht benötigt, verzichten, weil diese im Gesamtpaket der Einrichtung enthalten sind. Oft wird ein Austritt aus einer Einrichtung nicht ernsthaft in Betracht gezogen, weil dies mit zu viel Aufwand und zu viel unbekannten Faktoren für die Person und ihr Umfeld einhergeht. Gleichzeitig haben die Einrichtungen aufgrund des Finanzierungssystems einen grossen Anreiz bzw. eine Verpflichtung, eine hohe Auslastung in ihren Angeboten zu haben. Die Finanzierung durch den Kanton basiert auf einer Normauslastung. Wird im Jahresverlauf diese Auslastung von der Einrichtung nicht erreicht, entsprechen die berechneten Erträge nicht mehr den Kosten. Ein Indikator für Einrichtungsaufenthalte, die nicht unbedingt notwendig sind, ist die Anzahl Personen mit tiefem Betreuungsbedarf, die in Einrichtungen leben (IBB[8] 0 oder IBB 1). Der Anteil Leistungsnutzende mit einer tiefen IBB-Stufe ist relativ hoch und über die letzten Jahre steigend. Waren im Jahr 2017 noch 1'742 Personen mit IBB 0 und IBB 1 in einer Einrichtung, waren es im Jahr 2022 bereits 2'460. Im Jahr 2017 machte der Anteil von Nutzenden mit IBB 0 und IBB 1 noch 41 Prozent aus, im Jahr 2022 bereits knapp 50 Prozent.[9] Gleichwohl ist festzuhalten, dass ein tiefer IBB-Wert nicht immer mit der Fähigkeit einhergeht, selbstständig wohnen zu können. Es gibt einen nicht vernachlässigbaren Anteil von Personen mit tiefem IBB-Wert, deren Betreuungsbedarf gerade nur deshalb tief ist, weil sie in einer Einrichtung leben und damit ein grosses Mass an Sicherheit haben und vom bereitgestellten Grundangebot profitieren. Genauso wenig heisst ein hoher Wert in jedem Fall, dass eine selbstständige Lebensführung nicht möglich ist. Gleichwohl ist die IBB-Stufe aktuell ein valabler Anhaltspunkt, mit dem sich eine Aussage zum Potenzial für Austritte aus dem stationären Bereich bzw. zur künftig tieferen Eintrittsquote zahlenmässig untermauern lässt.

---

8 Mit dem «individuellen Betreuungsbedarf» (IBB) werden die finanzrelevanten individuellen Betreuungsleistungen einer Einrichtung zugunsten von Menschen mit Behinderung ermittelt.

9 Quelle: Amt für Soziales, Registerdatenbank Behinderteneinrichtungen; vereinbarte und bewilligte Leistungen; Aufbereitung: Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen.

2.3 Zielbild

Um die beschriebenen Probleme zu beheben, wird im vorliegenden ersten Revisionsschritt ein subjektorientiertes Finanzierungssystem für den ambulanten Wohnbereich eingeführt. Dieses soll es Menschen mit Behinderung ermöglichen, in einem standardisierten und unabhängigen Verfahren ihren individuellen Unterstützungsbedarf plausibel darzulegen. Zudem wird die Erbringung ambulanter Leistungen künftig so finanziert, dass die Kosten für die Bereitstellung abgegolten sind und somit Leistungserbringende die nachgefragten Leistungen auch nachhaltig anbieten.

Auch wenn die vorliegende Sammelvorlage zum BehG nur die Umgestaltung der ambulant finanzierten Leistungen des Bereichs Wohnen umfasst, liegt ihr ein Zielbild zugrunde, wie die Angebotslandschaft für Menschen mit Behinderung in Zukunft aussehen soll. Dieses Zielbild soll im Anschluss an den vorliegenden ersten Revisionsschritt mit einem zweiten Revisionsschritt erreicht werden. Dieser soll den stationären Bereich dahingehend optimieren, dass möglichst wenig Fehlanreize und Schnittstellenprobleme im Gesamtsystem bestehen, die Wahlfreiheit über den gesamten Wohnbereich hinweg möglichst gross ist und gleichzeitig der Mitteleinsatz möglichst effektiv und effizient erfolgen kann.

Die gesellschaftlichen Trends und der beabsichtigte Umbau im Finanzierungssystem bedingen Entwicklungen bei den Anbietenden von heute stationär finanzierten Leistungen. Wenngleich die Anzahl Leistungsnutzende demografiebedingt insgesamt steigt, wird ein Ausbau stationär finanzierter Plätze künftig die Ausnahme sein. Die Einrichtungen müssen sich noch stärker spezialisieren oder ihre Angebotspalette mit intermediären Angeboten oder ambulanten Dienstleistungen erweitern.[10] Das heutige System reguliert den stationären Bereich Wohnen feingliedrig unter Anwendung unterschiedlicher Instrumente. Dabei greift der Kanton im Rahmen der gesetzlichen Grundlagen regulierend ein und finanziert im Wesentlichen die Angebote, die von privaten Leistungserbringenden bereitgestellt werden. Die privaten Leistungserbringenden agieren dabei in einem Spannungsfeld zwischen staatlicher Regulierung und Finanzierung sowie privatwirtschaftlicher Freiheit. Um ein umfassendes, den Forderungen der UN-BRK entsprechendes System über den gesamten Bereich Wohnen zu entwickeln, ist demnach auch eine Weiterentwicklung des stationären Angebots für Menschen mit Behinderung nötig. Das Ergebnis soll ein zukunftsorientiertes System von Bedarfserhebung, Angebotssteuerung und Finanzierung sein. Dieses soll:

– ein bedarfsgerechtes Wohnangebot sicherstellen;
– dem Kanton einen zielgerichteten und ressourcenschonenden Mitteleinsatz ermöglichen;
– für die Leistungserbringenden eine Balance von Sicherheit und wirtschaftlicher Freiheit herstellen.

Dieser Weiterentwicklungsschritt wird im Rahmen eines nachgelagerten Projekts bearbeitet. Dabei ist es zentral, dass die bestehenden Einrichtungen von Beginn an einbezogen werden, damit sie ihre Entwicklung vorausschauend und zukunftsorientiert planen können und um genau zu wissen, welche Unterstützung sie für die nötigen Transformationsprozesse brauchen. Voraussichtlicher Vollzugsbeginn dieses nächsten Nachtrags ist auf Anfang 2028 geplant.

2.4 Neues System der Bedarfsermittlung

Der Kern des neuen Systems der Subjektfinanzierung ist die Bedarfsermittlung. Im Rahmen dieser wird der individuelle Unterstützungsbedarf des Menschen mit Behinderung erfasst und basierend darauf ermittelt, welche Unterstützungsleistungen nötig sind. Daraus leiten sich direkt auch die benötigten finanziellen Mittel für die Finanzierung dieser Unterstützungsleistungen ab (bei

[10] Vgl. dazu Planungsbericht 2024 bis 2026, abrufbar unter www.behinderung.sg.ch → stationäre Einrichtungen → Bedarf analysieren und Angebote planen.

Nutzung eines ambulanten Angebots). Das nachfolgend beschriebene System der Bedarfsermittlung fusst auf dem Verständnis von Behinderung der Internationalen Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit (ICF) der Weltgesundheitsorganisation (WHO)[11] und erfüllt die Anforderungen der UN-BRK. Die Bedarfsermittlung basiert auf einem Unterstützungsplan, wie z.B. dem individuellen Hilfeplan (IHP) aus dem Jahr 2003, der in unterschiedlichen Deutschschweizer Kantonen in verschiedenen Versionen angewendet wird. Er basiert auf dem Grundgedanken, dass Menschen mit Behinderung Expertinnen und Experten ihrer Lebenssituation sind und deshalb im Verfahren eine zentrale Rolle einnehmen sollen. Dies entspricht auch dem Verständnis der UN-BRK. Menschen mit Behinderung sind nicht als «Trägerinnen» bzw. «Träger» eines persönlichen Defizits anzusehen, sondern dabei zu unterstützen, die ihnen bei der gleichberechtigten und selbstbestimmten Teilhabe am Leben in der Gesellschaft im Weg stehenden Barrieren zu überwinden. Im Gegensatz zu den Abklärungsinstrumenten der IV für den Assistenzbeitrag, die Hilflosenentschädigung oder den Intensivpflegezuschlag ist der IHP geeignet, einen individualisierten Zugang zu schaffen, der die subjektiven Bedarfe und Aktivitäten der Menschen mit Behinderung in den Vordergrund rückt. Durch die Fokussierung auf die persönliche Behinderung geht das Instrument über das der IV hinaus, weil Kontextfaktoren berücksichtigt werden.[12] Der IHP wurde im Pilotprojekt «WUP – Wohnen mit Unterstützungsplan» (vgl. Abschnitt 2.4.4) mittels einem für den Kanton St.Gallen adaptierten Unterstützungsplan eingesetzt und erprobt. Die genaue Ausgestaltung des Bedarfsermittlungsprozesses und die Methode werden auf Verordnungsebene zu regeln sein. Es soll ein möglichst breit anerkanntes und eingesetztes Modell zur Bedarfsermittlung angewendet werden. Dies stellt eine hohe Akzeptanz bei allen Stellen sicher und ermöglicht einen interkantonalen Vergleich. Zudem können allfällige Weiterentwicklungen des Modells gemeinsam mit anderen Kantonen und unter Nutzung von Synergien erfolgen.

2.4.1 Zugang

Zugang zum Instrument der Bedarfsermittlung haben Personen, welche die Grundvoraussetzungen für eine Anspruchsberechtigung erfüllen (vgl. Abschnitt 2.4.2). In besonderen Fällen kann auch Personen, die bestimmte Anspruchsvoraussetzungen (noch) nicht erfüllen, eine Bedarfsermittlung zugesprochen werden. Zu denken ist dabei z.B. an Minderjährige. Die Kosten der Bedarfsermittlung übernimmt der Kanton. Für eine Bedarfsermittlung stellt die betroffene Person einen Antrag bei der zuständigen kantonalen Stelle, welche die Anspruchsvoraussetzungen prüft.

2.4.2 Anspruchsberechtigung

Anspruch auf Leistungen haben Menschen, die kumulativ die folgenden Kriterien erfüllen. Das Gesetz spricht aufgrund seiner Systematik durchgehend von Leistungsnutzenden:

Invalidität

– Menschen mit einer nachgewiesenen Invalidität nach Art. 8 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (SR 830.1; abgekürzt ATSG).

11 Vgl. www.who.int/classifications/international-classification-of-functioning-disability-and-health.

12 A. Canonica / P. Margot-Cattin / R. Stalder / M. Abbas / G. Froidevaux, Unterstützung beim Wohnen zu Hause: Instrumente zur Bedarfsabklärung. Studie im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherungen, Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 11/22.

Wohnsitz
– stationär finanzierte Leistungen: gemäss IVSE;
– ambulant finanzierte Leistungen: Wohnsitz im Kanton St.Gallen seit wenigstens einem Jahr[13].

Die Regierung kann für ambulante Leistungen im Bereich Wohnen Ausnahmen vom Kriterium des Wohnsitzes vorsehen. Damit ist sichergestellt, dass Menschen mit Behinderung aus dem Kanton St.Gallen frei sind in ihrer Wohnsitzwahl. Der Kanton St.Gallen kann damit, unter bestimmten Voraussetzungen und für eine bestimmte Dauer, die beide auf Verordnungsstufe zu regeln sind, ausserkantonale Angebote des ambulanten Wohnens finanzieren – namentlich für die Überbrückung von Karenzfristen in anderen Kantonen.

Alter
– Untergrenze: Jugendliche nach Beendigung der obligatorischen Schulpflicht;
– Obergrenze: keine Neuzulassungen ab AHV-Alter, ausser die Behinderung lag bereits vor dem Erreichen des AHV-Alters vor und es wurden bereits vorher Leistungen im Bereich ambulantes Wohnen bezogen.

Nachgewiesener Bedarf
Ein Unterstützungsbedarf muss ausgewiesen sein. Auf eine Mindestgrenze an festgestellten Unterstützungsstunden wird indes verzichtet. Das System ist so ausgestaltet, dass ein Bedarf nur dann nachgewiesen ist, wenn dieser auch tatsächlich mit Unterstützungsleistungen zu decken ist.

2.4.3 Verpflichtung zur Bedarfsermittlung
Die Bedarfsermittlung ist obligatorisch für alle Personen, die erstmalig kantonale Leistungen für Menschen mit Behinderung in Anspruch nehmen möchten (ambulant oder stationär).[14] Die Bedarfsermittlung ist freiwillig für die Menschen, die bereits heute in einer bewilligten Einrichtung leben und stationär finanzierte Leistungen in Anspruch nehmen. Die Freiwilligkeit für diese Personen ist vornehmlich mit dem hohen Aufwand begründet sowie mit der Annahme, dass eher ein kleiner Teil von Menschen, die bereits in einer kollektiven Wohnform leben, wieder aus dieser austreten. Gleichwohl soll die Möglichkeit allen offenstehen.

2.4.4 Prozess der Bedarfsermittlung
Der Prozess der Bedarfsermittlung besteht aus verschiedenen Stufen, in die unterschiedliche Akteurinnen und Akteure einbezogen sind. Der Prozess wurde in enger Zusammenarbeit mit Menschen mit Behinderung sowie weiteren Anspruchsgruppen erarbeitet. Weiterentwicklungen werden mit allen Anspruchsgruppen partizipativ erarbeitet. Im Zentrum des gesamten Prozesses steht immer die Person mit Behinderung, unabhängig von der Behinderungsart oder dem Behinderungsgrad. Das mehrstufige Bedarfsermittlungsverfahren gewährleistet die Teilhabe der Menschen mit Behinderung am Prozess sowie die Unabhängigkeit und fachliche Qualität der Bedarfseinschätzung. Sie legt fest, welcher Anspruch an welcher Art von Unterstützungsleistung besteht, die dann im Rahmen der Leistungserbringung finanziell abgegolten wird. Die folgende Grafik zeigt den Bedarfsermittlungsprozess auf:

---

13 Die SODK hat Ende des Jahres 2024 «Empfehlungen zum kantonalen Angebot ambulanter Leistungen für Menschen mit Behinderung und zur interkantonalen Kostenübernahme» veröffentlicht (abrufbar unter www.sodk.ch → Themen → Behindertenpolitik → Wohn- und Arbeitsangebote). Die Empfehlungen betreffen interkantonale Absprachen zur Finanzierung ambulanter Leistungen bei ausserkantonaler Wohnsitznahme. Solange sich die Kantone nicht auf ein einheitliches interkantonales Finanzierungsmodell geeinigt haben, ist eine Karenzfrist unabdingbar, um unkontrollierbare Zuzüge und Überweisungen aus anderen Kantonen zu vermeiden.

14 Eine direkte Umrechnung in eine IBB-Stufe ist nicht möglich. Diese Einstufung muss bei einem Eintritt in eine Einrichtung separat erfolgen.

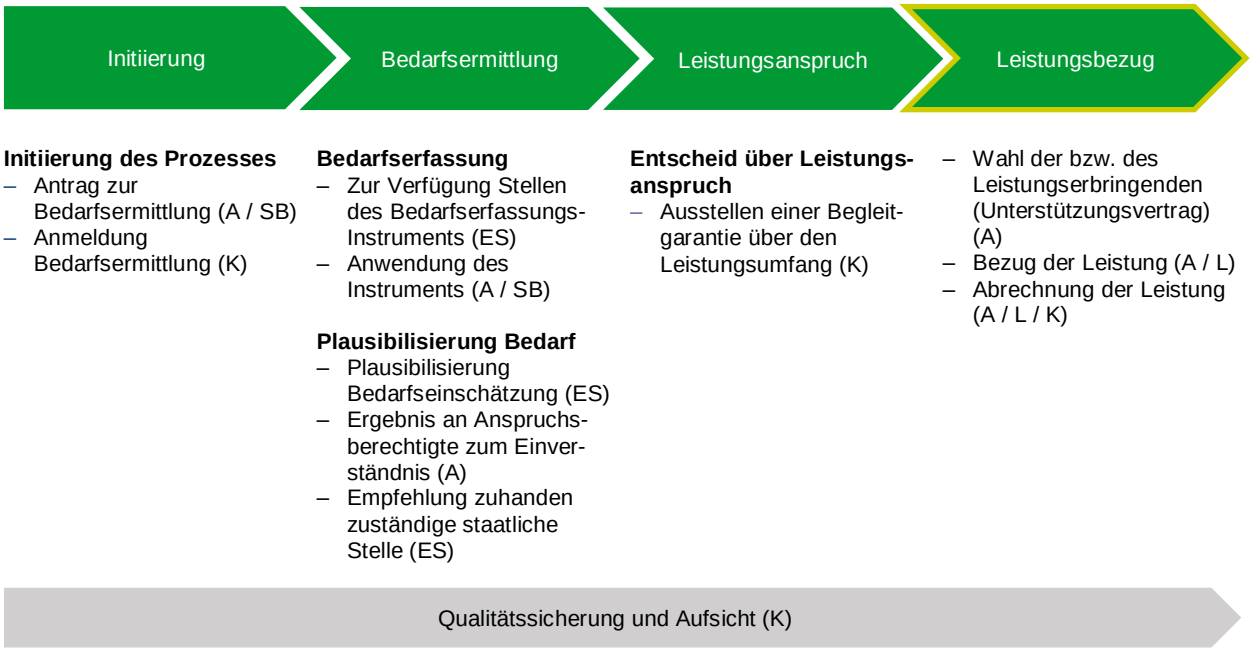


Abbildung 1: Prozess der Bedarfsermittlung mit Zuständigkeiten

Legende:
Anspruchsberechtigte (A)
zuständige kantonale Stelle (K)
Einschätzungsstelle (ES)
Leistungserbringende (L)
Spezialisierte Beratungsstelle (SB)

Initiierung

Für die Inanspruchnahme von kantonal finanzierten Leistungen für Menschen mit Behinderung im Bereich Wohnen muss ein Antrag zur Bedarfsermittlung bei der zuständigen kantonalen Stelle eingereicht werden. Diese prüft die Anspruchsberechtigung (Invalidität, Wohnsitz, Alter). Bei Nichterfüllung der Anspruchsberechtigung wird der Antrag abgelehnt. Sind die Kriterien der Anspruchsberechtigung erfüllt, startet der Bedarfsermittlungsprozess und die betroffene Person wird über bestehende Unterstützungsangebote informiert.

Die Einschätzungsstelle (vgl. Abschnitt 2.5.2) koordiniert sodann den Bedarfsermittlungsprozess. In einem ersten Schritt wird die antragstellende Person über den Ablauf der Bedarfsermittlung informiert und dazu eingeladen, den individuellen Bedarf mittels Unterstützungsplan zu erfassen (vgl. Abschnitt 2.4.4).

Im Ausnahmefall können Leistungen bereits ab der Initiierung des Prozesses der Bedarfsermittlung auch ohne abgeschlossene Bedarfsermittlung vom Kanton erstattet werden. Der Bedarfsermittlungsprozess wird in diesem Fall baldmöglichst nachgeholt.

Je nach den persönlichen Umständen einer Person und ihrem Umfeld verfügt sie nicht über genügende oder geeignete Ressourcen, um den Bedarfsermittlungsprozess selbstständig zu durchlaufen. In diesen Fällen soll die antragstellende Person die Möglichkeit haben, Unterstützung in Anspruch zu nehmen. In erster Linie wird diese Unterstützung durch Angehörige, Bekannte, Beistandspersonen oder weitere Bezugspersonen übernommen. Sollte keine solche Unterstützung vorhanden sein, kann die betroffene Person auf ein spezialisiertes Beratungsangebot zurückgreifen. Dies kann als vollständige Begleitung entlang des gesamten Prozesses (Ausfüllen des Unterstützungsplans bis zur Plausibilisierung durch die Einschätzungsstelle) erfolgen oder punktuell in einer bestimmten Phase.

Bedarfsermittlung
Der im Pilotprojekt verwendete Unterstützungsplan erfasst zuerst die Ziele der Menschen mit Behinderung in verschiedenen Lebensbereichen und ermittelt dann die angesichts des bio-psycho-sozialen Bedarfs individuell erforderlichen Unterstützungsleistungen. Im Zentrum steht die Frage, was eine Person benötigt, um am gesellschaftlichen Leben teilhaben zu können.[15] Die Person mit Unterstützungsbedarf steht beim Unterstützungsplan im Zentrum. Sie soll den Fragebogen deshalb möglichst selbstständig ausfüllen. Eine selbst gewählte Vertrauensperson kann sie beim Ausfüllen unterstützen. Vertrauenspersonen sollen – wenn immer möglich – durch die betroffene Person selber ausgewählt werden, z.B. auch in dem Fall, wenn eine urteilsfähige Person umfassend verbeiständet ist. Vertrauenspersonen können z.B. gesetzliche Vertretungen, Angehörige, Freundinnen bzw. Freunde oder weitere Bezugspersonen sein. In begründeten Fällen, wie z.B. bei eingeschränkten Kommunikationsmöglichkeiten oder anderen Hinderungsgründen, kann es nötig sein, dass das Ausfüllen des Unterstützungsplans ganz an die Vertretungsperson delegiert wird. Sie kann den Fragebogen dann stellvertretend für die Person mit Unterstützungsbedarf ausfüllen. Neben der Selbsteinschätzung der betroffenen Person ergänzt idealerweise eine externe Sicht die Erhebung. Diese erfolgt durch eine vertraute Person oder durch eine Fachperson. Die Vertrauensperson, die beim Ausfüllen unterstützt, sollte – wenn immer möglich – nicht gleichzeitig die ergänzende Sicht übernehmen. Dies gilt insbesondere dann, wenn der Bogen stellvertretend für die Person mit Unterstützungsbedarf ausgefüllt wird. Der Unterstützungsplan umfasst somit immer die persönliche Sicht und Einschätzung der Person selbst sowie eine ergänzende externe Sicht.

Im letzten Kapitel des Unterstützungsplans können die betroffene Person und diejenige Person, welche die externe Sicht einbringt, im gemeinsamen Dialog Vorschläge für mögliche Leistungen und Leistungserbringende vorschlagen. Der Unterstützungsplan unterstützt somit dabei, das optimale Setting für die Person zu finden. Für die künftigen Leistungserbringenden definiert der Unterstützungsplan gewissermassen den Leistungsauftrag, der auf den persönlichen Zielen der betroffenen Person basiert.

Der Unterstützungsplan liegt barrierefrei in Standardsprache und in leichter Sprache vor und er kann sowohl elektronisch als auch auf Papier ausgefüllt werden. Das Einreichen von Bildern, Flipcharts, Audio- oder Videobotschaften sowie anderen Medien ist ausdrücklich erwünscht bzw. möglich. Im Unterstützungsplan soll alles angegeben werden, was zum Verständnis des Unterstützungsbedarfs notwendig ist.

Plausibilisierung Bedarf
Der mit dem Unterstützungsplan erfasste Unterstützungsbedarf einer Person wird durch die unabhängige fachliche Einschätzungsstelle plausibilisiert. Dazu führt die Einschätzungsstelle auf Grundlage des ausgefüllten Unterstützungsplans Gespräche mit den beteiligten Personen durch und/oder besucht diese in ihrem Wohnumfeld. Anschliessend formuliert sie in Form eines Kurzberichts eine Empfehlung bezüglich des individuellen Unterstützungsbedarfs zuhanden der zuständigen kantonalen Stelle. Die Empfehlung umfasst das Leistungsmaximum sowie Richtwerte für den Bezug einzelner Leistungen (d.h. maximale Anzahl Stunden je Leistungsart). Zu erwartende Schwankungen im Unterstützungsbedarf werden in der Berechnung der maximalen Anzahl Stunden je Monat berücksichtigt. Sie sollen so bemessen sein, dass sowohl das betreuende Umfeld als auch die Unterstützung suchende Person darauf vertrauen können, dass auch in schwierigen Phasen genügend Unterstützung zur Verfügung steht. Aufgrund der Empfehlung der Einschätzungsstelle verfügt der Kanton den Leistungsumfang.

15 T. Schreiber / C. Giere, Individuelle Hilfeplanung in der Praxis, Köln 2014.

Überprüfung des Unterstützungsbedarfs
Der individuelle Bedarf wird periodisch, in der Regel alle fünf Jahre, überprüft. In begründeten Fällen kann auf eine Überprüfung verzichtet werden. Die leistungsberechtigte Person kann bei Bedarf eine Überprüfung des Unterstützungsplans beantragen. Auch die zuständige kantonale Stelle kann eine Überprüfung ausserhalb der vorgesehenen Periodizität durchführen lassen, z.B. bei einem sehr tiefen Ausschöpfungsgrad oder beim Verdacht auf Missbrauch.

Exkurs: Pilotprojekt «WUP – Wohnen mit Unterstützungsplan»
Der neue Bedarfserfassungsmechanismus wurde im Lauf der Erarbeitung der vorliegenden Gesetzesrevision im Rahmen eines Pilotprojekts «Wohnen mit Unterstützungsplan» (WUP) getestet und weiterentwickelt. Das Pilotprojekt startete am 1. Januar 2022 mit einer Begrenzung auf zehn teilnehmende Personen, die vorher in einer Einrichtung gelebt haben mussten. Ende 2022 wurden zehn Personen in der eigenen Wohnung mit Hilfe eines einheitlichen Bedarfserfassungsmodells begleitet. Die internen Abläufe konnten entwickelt und die Funktionsweise der Bedarfsermittlung erprobt werden. Am 1. Januar 2023 gab es eine Öffnung der Anzahl der Teilnehmenden auf 40 Personen. Zusätzlich konnten auch Personen am Pilotprojekt teilnehmen, die vorher noch in keiner Einrichtung gelebt haben. Ende 2023 wurden 17 Personen begleitet. Bis dahin war es nur ausgewählten Einrichtungen, die Leistungen im stationären Bereich erbringen, möglich, die ambulanten Leistungen im Bereich Wohnen im Rahmen des Pilotprojekts zu erbringen. Anfang 2024 wurde die Leistungserbringung auf alle anerkannten Einrichtungen im Kanton St.Gallen ausgeweitet. Mit jedem Schritt konnten neue Aspekte des Bedarfsermittlungssystems beleuchtet und weiterentwickelt werden.

2.5 Zuständigkeiten

2.5.1 Kantonale Stelle

Die zuständige kantonale Stelle bezeichnet die Einschätzungsstelle (unter Einhaltung des öffentlichen Beschaffungsrechts) und schliesst mit dieser eine Leistungsvereinbarung ab. Sie überprüft auch die Zugangskriterien der Einzelperson und verfügt die Höhe des Leistungsanspruchs. Anzusiedeln ist diese Aufgabe sinnvollerweise beim Amt für Soziales im Departement des Innern, das für Bewilligung, Aufsicht und Finanzierung des stationären Bereichs zuständig ist.

Wo die Abrechnung der Leistungen anzusiedeln ist, ist von der konkreten Ausgestaltung der Zahlungsflüsse abhängig. Diese sind nicht auf Gesetzesstufe zu regeln. Denkbar ist indes eine Abrechnung durch die Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen (SVA), welche die EL abrechnet oder auch durch das Amt für Soziales, das die Staatsbeiträge im stationären Bereich abrechnet. Die Regierung regelt diese Frage auf Verordnungsstufe.

2.5.2 Einschätzungsstelle

Die Einschätzungsstelle plausibilisiert und überprüft den Unterstützungsbedarf und macht eine Empfehlung an die kantonale Stelle bezüglich des Leistungsanspruchs. Zudem berät und schult sie die Stellen, die Beratungsleistungen im Bedarfsermittlungsprozess erbringen. Die Einschätzungsstelle ist sowohl organisatorisch als auch operativ unabhängig vom Kanton. Das Mandat wird an eine (oder mehrere) verwaltungsexterne Organisation vergeben und basierend auf einer befristeten Leistungsvereinbarung gesteuert. Zwingend zu vermeiden sind dabei Interessenskonflikte. So darf die für die Bedarfseinschätzung verantwortliche Organisation nicht zugleich beratend bei der individuellen Bedarfsermittlung mitwirken oder als leistungserbringende Organisation zugelassen sein.

2.5.3 Spezialisierte Beratung

Eine spezialisierte Beratung heisst, dass betroffene Personen vor und während dem Bedarfsermittlungsprozess Beratungsleistungen in Anspruch nehmen können. Dies erfolgt auf Wunsch der betroffenen Person. Es ist vorgesehen, dass der Kanton mit geeigneten Beratungsstellen eine Leistungsvereinbarung zur Bereitstellung dieser Leistungen abschliesst. Um ihre Unabhängigkeit sicherzustellen, können Beratungsstellen allerdings nicht gleichzeitig Leistungserbringende im ambulanten oder stationären Bereich sein. Die Beratungsleistungen sind für die betroffenen Personen kostenlos.

2.6 Leistungsanspruch und Leistungsbezug

Am Ende des Verfahrens zur Einschätzung des Leistungsanspruchs informiert die Einschätzungsstelle die leistungsberechtigte Person über das Ergebnis der Einschätzung. Die leistungsberechtigte Person kann innerhalb einer bestimmten Frist dem Ergebnis der Einschätzung zustimmen oder dieses ablehnen. Lehnt sie dieses ab, versucht die Einschätzungsstelle im Dialog mit den beteiligten Personen eine tragfähige Lösung zu finden. Kommt keine Lösung zustande, entscheidet die zuständige kantonale Stelle über den Leistungsanspruch. Die kantonale Stelle verfügt anschliessend eine Begleitgarantie mit dem maximalen Leistungsumfang in Stunden, aufgeschlüsselt nach Leistungsart. Mit der Verfügung ist immer auch die Möglichkeit eines Rekurses verbunden. Mit der Begleitgarantie kann die leistungsberechtigte Person bei jedem zugelassenen Leistungserbringenden Leistungen beziehen. Die Abgeltung erfolgt entweder direkt an den Leistungserbringenden oder aufgrund von eingereichten Abrechnungen an die leistungsberechtigte Person. Es ist hingegen nicht vorgesehen, dass die begleitete Person selbst jemanden für die Leistungserbringung anstellt. Wenn diese Lösung für die betroffene Person eine Möglichkeit darstellt, steht der Assistenzbeitrag der IV zur Verfügung.

Der verfügte Leistungsanspruch kann Leistungen aus den nachfolgend aufgelisteten Leistungsarten umfassen. Die Leistungserbringung ist nicht auf die Wohnung der begleiteten Person beschränkt. Es können auch Begleitungen oder Unterstützungen ausserhalb der Wohnung erbracht werden, sofern ein nachvollziehbarer Zusammenhang zwischen der Leistung und der Fähigkeit zum selbständigen Wohnen besteht.

- *Fachleistungen* sind Unterstützungsleistungen, für deren Erbringung eine anerkannte Ausbildung erforderlich ist. Dies betrifft insbesondere Leistungen, die eine Anleitung, Information und/oder Beratung umfassen. In einer Fachleistungsstunde hilft die Begleitperson beim Planen oder beim Überlegen oder beim Lösen von Problemen. Sie findet als Gespräch, aber auch als Anleitung zum Tun (z.B. Wohntraining) statt. Dabei ist es unerheblich, an welchem Ort oder bei welcher Tätigkeit das Gespräch stattfindet. Es kann in der Wohnung der Person mit Unterstützungsbedarf selbst, in einem Büro, auf einem Spaziergang, in einem Café oder auch während einer anderen Aktivität stattfinden. Wichtig ist allein, in welchem Setting die Person mit Unterstützungsbedarf sich wohl fühlt oder zugänglich ist. Fachleistungen können auch Unterstützungsleistungen beim «Bedienen» des Systems der Finanzierung ambulanter Leistungen im Bereich Wohnen oder bei der Nutzung des IV-Assistenzbeitrags umfassen. Die Fachperson leitet die unterstützte Person an, wie sie Rechnungen von Leistungserbringenden kontrolliert, begleicht und an die richtige Stelle weiterleitet oder wie die unterstützte Person beim IV-Assistenzbeitrag ihrer Rolle als Arbeitgeberin bzw. Arbeitgeber gerecht wird oder eine geeignete Assistenzperson findet.

- *Assistenzleistungen* sind Leistungen, die auch von Personen ohne anerkannte Ausbildung erbracht werden können (z.B. durch Privatpersonen, Nachbarschaft oder auch Angehörige). Dies betrifft vor allem diejenigen Unterstützungsleistungen, bei denen die Betreuungsperson ausführende oder begleitende Tätigkeiten ohne Beratungs- oder Anleitungscharakter übernimmt. In einer Assistenzstunde macht die Begleitperson etwas stellvertretend und im klaren

Auftrag der Person mit Unterstützungsbedarf. Sie kauft ein, kocht, putzt, hilft beim Unterwegssein oder beim Essen oder Anziehen. Auch Assistenzleistungen können Unterstützungsleistungen zum «Bedienen» des Systems sein. Sie haben dann keine agogische Komponente wie bei Fachleistungen, bei denen die begleitete Person befähigt wird. Werden Assistenzleistungen zum «Bedienen» des Systems benötigt, übernimmt die Assistenzperson stellvertretend für die unterstützte Person Leistungen wie z.B. das Einsenden von Rechnungen an die richtige Stelle oder die Abrechnung mit Leistungserbringenden. Assistenzleistungen können auch von Menschen mit Behinderung erbracht werden, z.B. im Rahmen eines Peer-Coachings oder auch wenn Angehörige mit Behinderung eine Leistung erbringen.

Die leistungsberechtigte Person entscheidet, bei welcher bzw. welchem zugelassenen Leistungserbringenden sie Leistungen beziehen möchte. Leistungen erbringen können zugelassene Leistungserbringende oder Privatpersonen (vgl. Abschnitt 2.7). Die Leistungserbringung ist in einem Unterstützungsvertrag zwischen der leistungsnutzenden Person und der leistungserbringenden Organisation oder Person geregelt. Die Beurteilung der Qualität der erbrachten Leistung obliegt der Person selbst (mittels Zulassung wird indes ein Mindestmass an Qualität durch die kantonale Zulassungsbehörde vorausgesetzt). Sie entscheidet, wer welche Leistung für sie erbringen soll und darf. Die Leistung wird dokumentiert, im Idealfall zusammen mit der leistungsnutzenden Person, um so die Koordination bei der Leistungserbringung zu erleichtern und um die Kontinuität und Nachvollziehbarkeit bei wechselnden Leistungserbringenden zu ermöglichen.

Bereitschaftsleistungen
Neben der eigentlichen Arbeit für die betroffene Person im Rahmen von Fach- oder Assistenzleistungen können Bereitschaftsleistungen nötig sein. Der Bedarf dafür kann sich je nach Situation sehr unterschiedlich gestalteten. So kann z.B. eine blinde Person, die an einer Sitzung teilnimmt, eine Begleitperson benötigen, die diese nicht nur zu einer vorbestimmten Zeit abholt, sondern auch flexibel zur Verfügung steht, wenn die Sitzung weniger lang oder länger dauert. Oder eine Person mit einer psychischen Erkrankung braucht hingegen allenfalls die Gewissheit, dass sie zu jeder Tages- und Nachtzeit jemanden anrufen kann. Eine sinnvolle Finanzierung von Bereitschaftsleistungen ist komplex, gerade weil sie so unterschiedlich sind und sich ihr Bedarf durch ihre Unvorhersehbarkeit auch schlecht einschätzen lässt. Sobald im Rahmen einer Vorhalteleistung eine eigentliche Leistung erbracht wird (z.B. Telefongespräch in der Nacht), ist diese als Fach- oder Assistenzleistung abrechenbar. Es soll zudem möglich sein, eine Anzahl Stunden an Assistenzleistungen für die Finanzierung einer Vorhalteleistung einzusetzen, ohne dass eine eigentliche Leistungserbringung erfolgt. Eine entsprechende Regelung ist im Rahmen der Verordnung vorzunehmen.

Krisen
Wie bei allen Menschen kann es auch bei Menschen mit Behinderung vorkommen, dass die Person in eine Krisensituation kommt. Die Auslöser und Gründe von Krisen können vielschichtig sein. Sie können etwa im persönlichen Umfeld, der Psyche oder aufgrund von körperlichen Veränderungen und Krankheiten auftreten. Um den Verbleib in der bestehenden Wohnform auch im Fall einer Krise zu ermöglichen, kann es notwendig werden, die obere Grenze des Leistungsumfangs für eine bestimmte Zeit ausser Kraft zu setzen. Das konkrete Vorgehen bei Krisen wird die Regierung auf Verordnungsebene regeln.

2.7 Leistungserbringende

Das Resultat der Bedarfsermittlung ist die Begleitgarantie, die aussagt, welche Leistungen die betroffene Person in welchem Umfang beziehen kann. Diese Leistungen können durch unterschiedliche Leistungserbringende zur Verfügung gestellt werden und werden je nach Leistungsart unterschiedlich abgegolten. Als Leistungserbringende kommen Organisationen oder Privatpersonen sowie Angehörige in Frage.

2.7.1 Organisationen für Fachleistungen

Für die Bereitstellung von Fachleistungen ist eine Zulassung durch die zuständige kantonale Stelle nötig. Diese setzt einen gewissen Anteil an qualifiziertem Personal und weitere qualitative Mindestanforderungen voraus. Für die Bereitstellung von Fachleistungen kommen Fachorganisationen (z.B. Pro Infirmis) oder bewilligte Anbietende stationärer Leistungen in Frage. Letztere sind durch ihre Bewilligung nach Art. 8 BehG automatisch auch für die Leistungserbringung im ambulanten Bereich zugelassen. Sie müssen für ihre Bewilligung als stationäre Leistungserbringende umfassende Voraussetzungen (Art. 9 BehG) erfüllen, wie z.B. Anforderungen an die Bauten oder genügend Fachpersonal. Einrichtungen, die über eine Bewilligung nach Art. 8 BehG, nicht aber über eine Anerkennung nach Art. 14 BehG verfügen, müssen für das Erbringen von Fachleistungen zusätzlich ihre Gemeinnützigkeit nachweisen. Es ist allen Einrichtungen freigestellt, ob sie ein Angebot im ambulanten Bereich aufbauen möchten oder nicht. Entscheiden sie sich dafür, müssen sie diese Leistungen im Sinn einer Spartenrechnung separat führen. Organisationen, die Fachleistungen erbringen und nicht über eine Betriebsbewilligung nach Art. 8 BehG verfügen, müssen sinngemäss die gleichen Voraussetzungen erfüllen. Damit wird sichergestellt, dass hinsichtlich der Qualität für alle Anbietenden gleiche Anforderungen bestehen.

2.7.2 Organisationen für Assistenzleistungen

Für die Erbringung von Assistenzleistungen ist eine Zulassung durch die zuständige kantonale Stelle nötig. Einrichtungen und Organisationen, die für die Erbringung von Fachleistungen zugelassen sind, können immer auch Assistenzleistungen erbringen. Es ist aber auch möglich, dass Organisationen nur für das Erbringen von Assistenzleistungen zugelassen werden. Die Zulassungsvoraussetzungen für diese Organisationen orientieren sich ebenfalls an Art. 9 BehG. Die Anforderungen sind jedoch tiefer, insbesondere hinsichtlich des Skill-Grade-Mix des Personals. Stellen Organisationen für Assistenzleistungen Angehörige an, ist sicherzustellen, dass diese Anstellungsverhältnisse dem Arbeitsrecht genügen.

2.7.3 Einzelpersonen

Einzelpersonen (unabhängig von ihren beruflichen Hintergrund) können nur Assistenzleistungen erbringen (zu Angehörigen vgl. Abschnitt 2.7.4). Sie brauchen dafür eine Zulassung der kantonalen Stelle. Die Zulassung setzt voraus, dass die Person über eine Schweizer Staatsbürgerschaft oder eine Aufenthaltsbewilligung, die eine Erwerbstätigkeit erlaubt, verfügt, einen einwandfreien Leumund aufweist sowie den Nachweis eines Besuchs eines geeigneten Basiskurses (z.B. Pro Infirmis Basiskurs, Agogis Einstiegskurs, Lehrgang Pflegehelfer/in Schweizerisches Rotes Kreuz) oder mehrjähriger einschlägiger Erfahrung erbringt.

Fachleistungen können nicht von Einzelpersonen (auch nicht in einem selbstständigen Arbeitsverhältnis) erbracht werden. Während dies zwar die Wahlfreiheit und die Breite der Angebotspalette verbessern würde, sprechen eine Vielzahl von Fakten gegen eine solche Leistungserbringung. Im Gegensatz zur Leistungserbringung von Spitex-Leistungen, die auch durch private Fachpersonen möglich ist, fehlt bei Fachleistungen im sozialpädagogischen Kontext die auftraggebende Fachperson (bei der Spitex eine Ärztin oder ein Arzt), welche die Qualität der erbrachten Leistungen überprüfen kann. Zudem ist die Qualitätssicherung bei selbstständig tätigen Personen nur schwierig überprüfbar. Auch kann die Betreuungskontinuität bei Krankheit oder Ferien nicht sichergestellt werden. Zudem fehlen bei der selbstständigen Leistungserbringung Reflexions- und Intervisionsmöglichkeiten im Team ebenso wie Mechanismen der internen Aufsicht und der fachlichen und sozialen Kontrolle.

2.7.4 Angehörige

Angehörige können Assistenzleistungen bis zu einer bestimmten Obergrenze erbringen. Die Obergrenze wird von der Regierung in der Verordnung definiert und dient dem Schutz vor Missbrauch. Sie müssen keine weiteren Voraussetzungen erfüllen, Voraussetzung ist wenigstens die Schweizer Staatsbürgerschaft oder eine Aufenthaltsbewilligung, damit sie in der Schweiz einer

Arbeit nachgehen dürfen. Die Einnahmen erfolgen als Selbstständigerwerbende, womit die Abrechnung der Sozialversicherungsleistungen durch die angehörige Person selber erfolgt. Um Rollen- und Interessenkonflikte zu vermeiden, sind Personen, die mit der beruflichen Beistandschaft der leistungsbeziehenden Person betraut sind, von der Leistungserbringung ausgeschlossen. Damit wird zwar ein Anteil an Betreuungsarbeit künftig vergütet, der bereits heute «ohnehin» geleistet wird. Dafür wird der Bedeutung dieser wichtigen Betreuungsarbeit aber künftig wenigstens ansatzweise entsprochen. Zudem diese können prekäre Situationen entlastet werden (hoher Anteil an Betreuungsarbeit ohne Lohn und ohne soziale Absicherung). Durch die Obergrenze ist Missbrauch ausgeschlossen.

2.8 Finanzierung

Die neuen kantonalen Beiträge für ambulante Leistungen werden subsidiär – also nach allen anderen möglichen Finanzierungsquellen, jedoch vor Leistungen der Sozialhilfe – ausgerichtet. Die Subsidiarität der Leistungen ist nötig, um Doppelfinanzierungen zu vermeiden und sicherzustellen, dass der Kanton keine Kosten übernimmt, die eigentlich von einem anderen Kostenträger, z.B. dem Bund, zu tragen sind.

2.8.1 Abgeltung je Leistungsart

Die Abgeltung erfolgt je Leistungsart und nach Abzug der Beiträge der vorgelagerten Kostenträger (vgl. Abschnitt 2.8.3). Die konkreten Beträge der Leistungsabgeltung je Leistungsart werden auf Verordnungsstufe festgelegt, um auf Veränderungen (z.B. Teuerung) reagieren zu können. Assistenzleistungen, die durch Private erbracht werden, könnten z.B. in Anlehnung an den Ansatz des Assistenzbeitrags abgegolten werden. Dieser betrug im Jahr 2024 Fr. 34.30 je Stunde einschliesslich Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge. Davon ausgehend werden die Tarife für Angehörige (z.B. Fr. 25.– analog VKB), Tarife für Assistenzleistungen durch eine Organisation (z.B. Fr. 55.–) und Tarife für Fachleistungen (z.B. Fr. 95.–) festgelegt. Wichtig ist, dass durch die Tarifstruktur keine Fehlanreize entstehen. Die genannten Zahlen und auch das Verhältnis dieser zueinander sind nur als Anhaltspunkte zu werten. Sie werden zu einem späteren Zeitpunkt durch die Regierung auf Verordnungsebene festzulegen sein. In den Pauschalen sind sowohl die direkte Arbeit mit der begleiteten Person als auch Leistungen enthalten, die nicht direkt mit der begleiteten Person erbracht werden, aber in direktem Zusammenhang mit dieser stehen. Dazu zählen z.B. das Verfassen von Berichten, Telefonate mit Beistandspersonen oder weitere administrative Tätigkeiten. Eine leistungserbringende Person kann also sowohl für eine Leistungsstunde direkt an oder mit der begleiteten Person eine Stunde verrechnen, als auch für die mit dieser Leistung zusammenhängende Vor- und Nachbereitung. Wegkosten zum Wohnort der begleiteten Person werden voraussichtlich separat vergütet, die genaue Vergütungshöhe und Vergütungsart regelt die Regierung auf Verordnungsebene. Dies bietet sich an, damit Anpassungen z.B. aufgrund der Teuerung rasch berücksichtigt werden können.

2.8.2 Leistungsmenge

Um die Wirtschaftlichkeit der Finanzierung der ambulanten Leistungen sicherzustellen, ist beim Bezug von ambulanten Leistungen eine Obergrenze festzulegen. Ab einem gewissen Bedarf wird im Einzelfall eine Leistungserbringung im ambulanten Kontext teurer als in einem stationären Setting. Die konkrete Obergrenze wird auf Verordnungsebene festzulegen sein, orientiert sich aber an den Kosten, die ein Aufenthalt in einer durchschnittlichen Einrichtung bei einem bestimmten individuellen Betreuungsbedarf (IBB) generieren würde. Bei IBB 3 würde die Obergrenze z.B. bei rund 10'000 Franken je Monat liegen. Eine Obergrenze hat zudem den Effekt, dass sie die Planungssicherheit für die Einrichtungen in gewisser Weise erhöht. Die Einrichtungen können sich bei der Weiterentwicklung ihres stationären Angebots auf diejenige Zielgruppe fokussieren, für die eine ambulante Wohnform aufgrund des hohen Bedarfs ohnehin im Allgemeinen nicht vorgesehen ist.

Denkbar wäre auch die Einführung einer Eintrittsgrenze in den stationären Bereich. In bestimmten Konstellationen ist eine stationäre Leistungsnutzung um ein Vielfaches teurer als eine ambulante. Vorderhand wird keine feste Eintrittsgrenze für den stationären Bereich festgelegt, auch weil in einem Nachfolgeprojekt der stationäre Bereich eingehend analysiert und ebenfalls in ein neues Finanzierungssystem überführt werden soll. Mittelfristig ist es aber klar das Ziel, den Anteil Personen mit tiefer Betreuungsstufe im stationären Bereich markant zu senken.

2.8.3 Abgrenzung zu anderen Kostenträgern

Vorgelagert zu den neuen ambulanten Beiträgen im Bereich Wohnen sind in erster Linie Versicherungsleistungen (KVG-Leistungen, aber auch Leistungen aus Zusatzversicherungen oder von Unfallversicherern usw.). Eine allfällige Hilflosenentschädigung (HE) ist ebenfalls vorher zu verzehren ausser wenn die Person einen Assistenzbeitrag bezieht, denn dann wird die HE bereits in diesem berücksichtigt.

Bezieht die betroffene Person einen Assistenzbeitrag, geht dieser den neuen ambulanten Beiträgen ebenfalls vor. Es ist dennoch möglich, dass Personen mit Assistenzbeitrag ambulante Leistungen des Kantons beziehen: einerseits, wenn die Person mit Behinderung für die Geltendmachung, Administration und Abrechnung der mit dem Assistenzbeitrag zusammenhängenden Aufgaben Unterstützung benötigt, und anderseits, wenn die Leistungen des Assistenzbeitrags nicht ausreichen, um ein selbstständiges Wohnen tatsächlich zu ermöglichen.

Bei den neuen kantonalen ambulanten Leistungen im Bereich Wohnen soll bewusst auf die Erhebung eines Selbstbehalts verzichtet werden. Eine gewisse Kostenbeteiligung der betroffenen Person erfolgt durch die Anrechnung der Hilflosenentschädigung. Die HE beträgt beim Wohnen zu Hause zwischen knapp 500 Franken und knapp 2'000 Franken im Monat. Auf einen weiteren Selbstbehalt wird verzichtet. Dieser würde ohnehin nur bei Personen zu erheben sein, die keine EL beziehen. Gemäss Schätzungen betrifft dies lediglich etwa einen Viertel der Personen. Entsprechend sind die finanziellen Auswirkungen vernachlässigbar. Ausgehend von einer Höchstbeteiligung mittels Selbstbehalt von Fr. 700.– je Person und Jahr (analog KVG) ergäbe dies bei einem Viertel der 700 Personen, die langfristig im System sein werden, eine Gesamtbeteiligung von etwas über 100'000 Franken. Stellt man dem den zusätzlichen administrativen Aufwand sowie entstehende Abgrenzungs- und Schnittstellenprobleme bei der EL-Berechnung gegenüber, ist von der Erhebung eines Selbstbehalts abzusehen.

Aufgrund des wegfallenden Selbstbehalts erübrigt sich auch eine Abgrenzung gegenüber den Krankheits- und Behinderungskosten der EL. Ein Teil der neuen ambulanten Leistungen im Bereich Wohnen kann unter den Geltungsbereich der VKB subsumiert werden. In Frage kommen Leistungen nach Art. 9 «Hilfe und Betreuung zu Hause» und Leistungen nach Art. 12 «Pflege und Betreuung durch Familienangehörige». Würde ein Selbstbehalt auf die neuen Leistungen erhoben, bestünde die Möglichkeit, dass EL-Beziehende diesen über die Leistungen nach VKB abrechnen können. Dies würde das System unnötig verkomplizieren, weshalb diese Leistungen beim Vorliegen einer Begleitgarantie wegfallen müssten.

2.8.4 Beschreibung des Finanzierungsprozesses

Um besser verstehen zu können, was die neuen ambulanten Leistungen für die leistungsbeziehenden Personen bedeuten, soll der beabsichtigte Finanzierungs- und Abrechnungsmechanismus im Folgenden an zwei Beispielen erläutert werden:

Beispiel 1
Eine Person lebt in einer Wohnung, die sie selbst gemietet hat. Sie hat eine IV-Rente, eine HE und Anspruch auf einen Assistenzbeitrag. Zudem ist sie EL-berechtigt. Die pflegerischen Leistungen, die sie benötigt, bekommt sie von der Spitex. Sie ist stark gefordert durch die Organisation der Assistenz und die Anforderungen, die an sie in der Rolle der Arbeitgebenden gestellt werden.

Diesen Anforderungen kann sie nur genügen, weil sie von ihrer Familie und von ihrem sozialen Netz unterstützt wird. Da ein Elternteil erkrankt, kann die Unterstützung nicht mehr im erforderlichen Rahmen wahrgenommen werden. Die Person stellt einen Antrag auf Leistungen im ambulanten Bereich Wohnen und füllt einen Unterstützungsplan aus. Im Unterstützungsplan wird sichtbar, dass die Person eine gewisse Anzahl Stunden an Fachleistungen benötigt, um sich in der Rolle der Arbeitgebenden sicher zu fühlen und um auch andere schwierige Themen im Leben besser und ressourcenschonender bearbeiten zu können. Diese Fachleistungen bezieht die Person von einer bzw. einem zugelassenen ambulanten Leistungserbringenden. Die Rechnungen für die Spitex-Leistungen werden von dieser ohnehin direkt an den zuständigen Krankenversicherer weitergeleitet, die Patientenbeteiligung wird von den EL getragen. Leistungen, die über den Assistenzbeitrag verrechnet werden können, werden zuerst von der begleiteten Person beglichen. Gegen Vorlage der Rechnungen wird dieser Betrag von der IV zurückerstattet. Da die HE bereits im Assistenzbeitrag eingerechnet wurde, kann sie für die Fachleistungen nicht noch einmal angerechnet werden. Die nötigen Fachleistungen, die vom Kanton getragen werden, werden der Person von der bzw. dem Leistungserbringenden in Rechnung gestellt. Diese kontrolliert die Rechnung und rechnet die Leistungen mit dem Kanton ab.

Beispiel 2
Eine Person lebt in der von ihr selber gemieteten Wohnung. Sie hat zwar eine HE, ist aber aufgrund ihrer kognitiven Behinderung nicht voll handlungsfähig und hat deshalb keinen Anspruch auf einen Assistenzbeitrag der IV. Die Person ist nicht EL-berechtigt. Sie bezieht 30 Stunden Haushaltshilfe-Leistungen bei einer Spitex-Organisation, für die sie eine ärztliche Verordnung hat. Sie hat aufgrund der Bedarfsermittlung einen gesamten Unterstützungsbedarf von 10 Stunden Fachleistung und von 60 Stunden Assistenz je Monat (von diesen werden die Haushaltshilfe-Leistungen der Spitex abgezogen). So bleiben noch 30 Stunden Assistenz oder eine Stunde je Tag übrig, die der Kanton mitfinanziert. Die ersten Stunden ihrer Unterstützung finanziert die Person mit der HE. Die HE wird der betroffenen Person überwiesen. Aus diesem Geld finanziert sie einen Teil der angefallenen Kosten. Den Rest kann sie dem Kanton in Rechnung stellen. Diese Assistenzleistungen bezieht die Person von der Familie und von anderen Privatpersonen, die Fachleistungen bezieht sie über einen zugelassenen Leistungserbringenden.

2.9 Flankierende Massnahmen im stationären Bereich

Ein Blick auf das Zielbild der Behindertenpolitik im Kanton St.Gallen zeigt (vgl. Abschnitt 2.3), dass neben einer Entwicklung des ambulanten Bereichs Wohnen zwingend und zeitnah auch im stationären Bereich Weiterentwicklungen anzustreben sind. Parallel zur vorliegenden Gesetzesrevision läuft denn auch bereits ein zweiter Revisionsschritt. Anhand einer Analyse des heutigen Systems der Regulierung und Finanzierung des Bereichs Wohnen im stationären Umfeld soll aufgezeigt werden, inwiefern das heutige System die Umsetzung der UN-BRK fördert und wo es Verbesserungspotenzial gibt. Konkret heisst das, dass Fehlanreize, welche die Umsetzung der Wahlfreiheit im bestehenden System behindern, identifiziert und soweit möglich behoben werden sollen.

Gleichwohl bedarf es bereits aufgrund der vorliegenden Nachträge gewisser flankierender Massnahmen, die es den Einrichtungen ermöglichen, den Systemwechsel weiter voranzutreiben. Aufgrund der sehr unterschiedlichen Ausgangslage der verschiedenen Einrichtungen gibt es keine einheitliche «Standardlösung» für alle, um auf die Herausforderungen der kommenden Jahre und der Systemumstellung zu reagieren. Entsprechend werden einige übergeordnete Massnahmen umgesetzt und die Einrichtungen sind aufgefordert, gemeinsam mit der Bewilligungs- und Aufsichtsbehörde individuelle Lösungen zur Weiterentwicklung ihrer Geschäftsmodelle zu erarbeiten. Das für die Finanzierung zuständige Amt für Soziales steht mit den Einrichtungen in engem Aus-

tausch, zumal die Leistungsvereinbarungen jährlich ausgehandelt werden. In diesem Rahmen wird auch die Weiterentwicklung der Angebote thematisiert und die Einrichtungen werden in dieser Transformation begleitet.

Normauslastung
Es müssen Anreize geschaffen werden, damit Personen aus einem stationären Angebot in ein ambulantes Angebot wechseln können. Zurzeit wird ein Wechsel durch vorgegebene Rahmenbedingungen stark gebremst. So wird in der Tarifberechnung der Einrichtung eine Normauslastung von 98 Prozent vorausgesetzt. Beim Erreichen dieser Normauslastung werden die erwarteten Erträge dem in der Leistungsvereinbarung berechneten Nettoaufwand entsprechen. Bei tieferer Auslastung besteht für die Einrichtungen das Risiko eines Verlusts, da die Erträge unter den Erwartungen bleiben werden. Es ist deshalb angezeigt, in diesem Bereich einen flankierenden Mechanismus einzubauen. Kann eine Einrichtung aufzeigen, dass die Auslastung nachweislich wegen einer verstärkten Ausgliederung in den ambulanten Bereich (Austritte oder rückläufige Neueintritte) gesunken ist, muss die Möglichkeit bestehen, für einen gewissen Zeitraum von der Normauslastung von 98 Prozent abzuweichen. Die Normauslastung ist nicht gesetzlich vorgegeben, sondern lediglich gängige Praxis beim Abschluss der Leistungsvereinbarungen zwischen Kanton und Einrichtungen. Eine gesetzgeberische Korrektur ist daher nicht nötig. Ein Abweichen von der Normauslastung verteuert den einzelnen Platz kurzfristig. Diese Kosten werden aber nicht auf die betreuten Personen abgewälzt, sondern vom Kanton über die Betreuungskosten getragen. Auch deshalb ist es nicht angezeigt, die Normauslastung vor dem Hintergrund der vorliegenden Revision für alle zu senken. Denn es eignen sich lange nicht alle Einrichtungen in gleichem Mass dazu, Menschen aus dem stationären Bereich in ambulante Lösungen zu führen. Bei Einrichtungen, die weiterhin zum grössten Teil Menschen betreuen, bei denen eine stationäre Lösung den einzig gangbaren Weg darstellt, ist die bestehende Normauslastung weiterhin sinnvoll.

Begleitung des Übergangs
Zur Begleitung des Übergangs wurde Anfang 2025 das Konzept «Übergangswohnplätze» eingeführt. Es bietet den Einrichtungen die Möglichkeit, Personen aus dem stationären Rahmen bereits vor dem Vollzug der neuen gesetzlichen Grundlagen in ein ambulantes Setting zu begleiten. Sie können dafür Einzelwohnungen anmieten, die ab dem Jahr 2027 von den begleiteten Personen übernommen werden können. Die Angebote stehen nur Personen offen, bei denen ein Übergang in ein ambulantes Betreuungsverhältnis in absehbarer Zeit wahrscheinlich ist. Zudem müssen die Personen ihren zivilrechtlichen und ihren IVSE-Wohnsitz im Kanton St.Gallen haben – damit ein Übergang auch nach den neuen gesetzlichen Grundlagen möglich ist.

Infrastruktur
Bei der aktuell vorhandenen Infrastruktur besteht ein Risiko, dass diese bei einer Verschiebung der Nachfrage nicht mehr vollumfänglich genutzt wird. Nimmt die Nachfrage nach stationären Angeboten ab, bleiben Plätze frei und die Kosten der Infrastruktur muss auf eine geringere Anzahl Plätze aufgeteilt werden. Als Folge werden die Plätze teurer (vgl. oben). Erfolgt ein Abbau der Plätze jedoch in einem grösseren Ausmass, so dass ganze Gebäudeteile frei werden, so müssen diese umgenutzt, weitervermietet oder abgestossen werden, um die Kosten zu senken. Es ist nötig, dass die Einrichtung und der Kanton in diesen Fällen gemeinsam nach sinnvollen Lösungen für beide Seiten suchen und diese verlässlich umsetzen. Auch ist zu klären, unter welchen Voraussetzungen und für welchen vordefinierten Zeitraum eine finanzielle Absicherung durch den Kanton sinnvoll ist, wobei zu berücksichtigen ist, dass die Einrichtungen privatwirtschaftlich organisiert sind und ein Mindestmass an unternehmerischen Risken selbst zu tragen haben.

Dem Umgang mit Infrastrukturvorhaben wird deshalb künftig ein noch grösseres Gewicht zukommen. Bereits heute werden neue, grosse Infrastrukturvorhaben intensiven Vorprüfungen unterzogen und Ausbauten für die Betreuung von Personen mit tiefen Bedarfsstufen nicht mehr unterstützt. Es ist unabdingbar, dass sowohl der Kanton als Leistungsbesteller als auch die Einrichtungen als Leistungserbringende selber sorgfältig prüfen, welche Infrastrukturvorhaben sinnvoll sind und welche nicht. Auch auf diesen Umstand hat der Kanton bereits im letzten Planungsbericht ein Augenmerk gelegt. Das Vorgehen bei Infrastrukturvorhaben mit frühen Vorprüfungsmechanismen ist beizubehalten, bis im Rahmen des zweiten Revisionsschritts weitere Mechanismen für diese Problematik geschaffen werden können. Eine Anpassung auf Gesetzesstufe ist in diesem Revisionsschritt nicht nötig.

2.10 Finanzielle und personelle Folgen

Durch Investitionen des Kantons in den Ausbau und in die Stärkung ambulanter Angebote ist eine Dämpfung des Kostenwachstums im gesamten Bereich Behinderung zu erwarten. Die Anzahl der Leistungsnutzenden wird zwar insgesamt über die nächsten Jahre zunehmen bzw. die Personen verbleiben aufgrund der höheren Lebenserwartung länger in den Angeboten. Das absehbare Wachstum der stationären Leistungen soll aber durch Verschiebungen in den für die Leistungsnutzenden meist passgenaueren und weniger kostenintensiven ambulanten Bereich abgeschwächt werden können.

2.10.1 Finanzielle Auswirkungen

Bedarfsermittlung (einschliesslich spezialisierte Beratung)

Für eine Neueinschätzung einer Person kann mit Kosten von Fr. 1'500.– gerechnet werden. Dieser Betrag setzt sich zusammen aus Fr. 1'000.– für die eigentliche Einschätzung durch die Einschätzungsstelle und durchschnittlich Fr. 500.– für allfällige Beratungsleistungen[16]. Für eine Überprüfungseinschätzung ist mit der Hälfte der Kosten zu rechnen. Je Jahr ist mit durchschnittlich 200 Neu- und mittel- bis langfristig ebenfalls 120 Überprüfungseinschätzungen zu rechnen. Rechnet man zu diesen einschätzungs- bzw. beratungsbezogenen Leistungen einen Overhead-Anteil von 20 Prozent dazu, belaufen sich die Kosten für die Bedarfserfassung mittel- bis langfristig auf Fr. 468'000.– je Jahr.

Kosten Neueinschätzung	Fr.	1'500.–
Anzahl Neueinschätzungen je Jahr		200
Kosten Neueinschätzungen je Jahr	Fr.	300'000.–

Kosten Überprüfungseinschätzung	Fr.	750.–
Anzahl Überprüfungseinschätzungen je Jahr		120
Kosten Überprüfungseinschätzungen je Jahr	Fr.	90'000.–

Total Kosten Einschätzungen je Jahr	Fr.	390'000.–
Zuzüglich 20 % Overhead	Fr.	78'000.–
Total Kosten Bedarfsermittlung je Jahr	**Fr.**	**468'000.–**

Bezug ambulanter Leistungen im Bereich Wohnen

Die Anzahl Nutzender wird über die kommenden Jahre voraussichtlich laufend ansteigen. Ausgehend von der Anzahl Personen, die aktuell im stationären Bereich betreut werden und unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung ist mittelfristig mit jährlich etwa 600 Nutzenden

16 Die Beratungsleistungen werden nicht der Einschätzungsstelle vergütet, sondern den mittels Leistungsvereinbarung beauftragen Beratungsstellen.

im ambulanten Bereich zu rechnen. Davon sind voraussichtlich etwa 150 Personen, die bisher keine extern finanzierte Unterstützung nachgefragt haben und somit neu ins System aufgenommen und finanziert werden. Die übrigen etwa 450 Personen entsprechen der Entlastung des stationären Angebots. Es wird sich dabei voraussichtlich eher in wenigen Fällen um Übertritte aus dem stationären in den ambulanten Bereich handeln, sondern um Personen, die erstmals Leistungen für erwachsene Personen mit Behinderung in Anspruch nehmen und nicht in den stationären Bereich eintreten.

Um zu schätzen, was die Leistungserbringung für diese mittelfristig 600 Nutzenden in etwa kosten wird, müssen verschiedene Annahmen getroffen werden. Ausgegangen wird von den in Abschnitt 2.8.1 genannten Ansätzen je Leistungsart. Zuzüglich zu diesen Ansätzen werden Fahrkosten zu entschädigen sein, voraussichtlich mittels Pauschalen für verschiedene Distanzen (z.B. < 5 km: keine Entschädigung; 5–10 km: Tarif 1; 10–20 km: Tarif 2; > 20 km: Tarif 3). Der Einfachheit halber wird für die Kostenschätzung eine Pauschale von Fr. 10.– auf den verrechenbaren Tarif von Organisationen aufgeschlagen. Darauf folgen folgende Ansätze: Fachleistung: Fr. 105.–; Assistenzleistung Organisation: Fr. 65.–; Assistenzleistung Private: Fr. 34.–; Assistenzleistung Angehörige: Fr. 25.–. Basierend auf Erfahrungen anderer Kantone kann von einem durchschnittlichen Betreuungsbedarf (einschliesslich administrative Aufwände, Berichterfassung, Telefonate usw., die direkt mit der Leistungserbringung an der betroffenen Person zusammenhängen) von jährlich 175 Stunden ausgegangen werden. In welchem Verhältnis sich dieser Bedarf in Fach- und Assistenzleistungen aufschlüsselt, ist schwierig vorherzusagen. Aufgrund erster Erkenntnisse aus dem Pilotprojekt wird für die vorliegende Berechnung von einem Verhältnis drei Viertel Fachleistungen und ein Viertel Assistenzleistungen ausgegangen. Wird bei den Assistenzleistungen von einem Mischtarif von Fr. 40.– ausgegangen, ergibt sich ein Mischtarif für die gesamte Leistungserbringung von rund Fr. 89.– (Fr. 105.– * 3 + Fr. 40.– / 4 = Fr. 89.–). Mit diesen Annahmen kostet das neue System der Finanzierung ambulanter Angebote im Bereich Wohnen, einschliesslich der Kosten für die Bedarfsermittlung (siehe oben) und der EL-Kosten zu Hause, mittelfristig aufgerundet 11,1 Mio. Franken je Jahr.

Anzahl ambulant begleiteter Personen je Jahr		600	Personen
davon aktuell privat betreut		150	Personen
davon aktuell stationär betreut		450	Personen
Ø Anzahl Stunden je Jahr und Person		175	Stunden
Ø Kosten je Stunde	Fr.		89.–
Total Kosten Betreuung je Jahr	Fr.		9'345'000.–
Total Kosten Bedarfsermittlung je Jahr	Fr.		468'000.–
Kosten EL zu Hause zusätzlich (für 450 Personen) je Jahr	Fr.		1'300'000.–

Dämpfung des Kostenwachstums

Den Mehrausgaben des Kantons im Bereich ambulanter Leistungen im Bereich Wohnen stehen Minderaufwendungen im Bereich der stationären Leistungen und bei den EL gegenüber. Würde das System wie heute weitergeführt, würden die 450 Personen, die oben als Personen deklariert sind, die aus dem stationären Bereich Wohnen in den ambulanten Bereich wechseln, im stationären Bereich verbleiben bzw. in diesen eintreten. Dies würde bedeuten, dass das System der stationären Betreuung Wohnen im Jahr 2034 111,4 Mio. Franken kosten würde (Betriebsbeiträge und EL). Wird der stationäre Bereich hingegen um die 450 Personen entlastet, führt dies dazu, dass der stationäre Bereich Wohnen im Jahr 2034 nur 90,2 Mio. Franken kosten wird. Gleichzeitig wird der ambulante Bereich Wohnen 11,1 Mio. Franken kosten. Insgesamt wird der Bereich Wohnen im neuen System also rund 101,3 Mio. Franken kosten, was gegenüber dem Status quo einer Entlastung von rund 10 Mio. Franken entspricht. Eine Entlastungswirkung fällt auch bei den EL an: Die Ausgaben für die Betriebsbeiträge beim Status quo (2034: 54,7 Mio. Franken) und für die Betriebsbeiträge im neuen System addiert mit den Betreuungsleistungen im neuen System

(2034: 44,9 Mio. + 10 Mio. = 54,9 Mio. Franken) bleiben in etwa gleich. Bei den EL betragen die Ausgaben im Status quo im Jahr 2024 56,7 Mio. Franken, während es im neuen System 46,7 Mio. Franken (45,4 Mio. + 1,3 Mio.) sind, also 10 Mio. Franken weniger. Die Entlastung fällt an, obwohl mit einem Anstieg der Nutzenden insgesamt zu rechnen ist, denn es werden voraussichtlich auch Personen in das System eintreten, die heute keine Leistungen in Anspruch nehmen. Dies ist keine negative Entwicklung, da mit frühzeitiger gezielter Unterstützung oftmals Eintritte in stationäre Einrichtungen oder Folgekosten reduziert werden können.

Übersicht der Kostenentwicklung								
In CHF Mio.	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**	**2031**	**2032**	**2033**	**2034**
Status quo (SQ)								
Personen	2'075	2'100	2'125	2'150	2'175	2'200	2'225	2'250
Betriebsbeitrag	50.5	51.1	51.7	52.3	52.9	53.5	54.1	54.7
EL-IV (Heim)	52.3	52.9	53.6	54.2	54.8	55.4	56.1	56.7
Total	**102.8**	**104.0**	**105.2**	**106.4**	**107.7**	**108.9**	**110.1**	**111.4**
Wachstum	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2
Stationär (S)								
Personen	2'000	1'950	1'925	1'900	1'875	1'850	1'825	1'800
Betriebsbeitrag	48.9	47.9	47.4	46.9	46.4	45.9	45.4	44.9
EL-IV (Heim)	50.4	49.1	48.5	47.9	47.3	46.6	46.0	45.4
Total	**99.3**	**97.0**	**95.9**	**94.7**	**93.6**	**92.5**	**91.4**	**90.2**
Wachstum	-2.3	-2.3	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1
Ambulant (A)								
Personen	250	350	450	500	550	570	590	600
Betreuung	4.5	6.1	7.6	8.4	9.2	9.5	9.8	10.0
EL-IV (Privat)	0.2	0.4	0.6	0.7	0.9	1.0	1.2	1.3
Total	**4.7**	**6.5**	**8.2**	**9.1**	**10.0**	**10.5**	**11.0**	**11.3**
Wachstum	3.9	1.8	1.7	0.9	0.9	0.5	0.5	0.3
Total status quo	102.8	104.0	105.2	106.4	107.7	108.9	110.1	111.4
Total A und S	104.0	103.5	104.1	103.9	103.7	103.0	102.3	101.5
SQ vs A und S	**-1.2**	**0.5**	**1.1**	**2.6**	**4.0**	**5.9**	**7.8**	**9.9**

Tabelle 2: Übersicht der Kostenentwicklung durch Verschiebungen aus dem stationären in den ambulanten Bereich durch die vorliegende Gesetzesanpassung

Insgesamt ergibt sich durch den Ausbau und die Nutzung von ambulanten Leistungen und dem gleichzeitigen Rückgang beim stationären Wohnen mittel- bis langfristig eine Dämpfung des Kostenwachstums von jährlich rund 10 Mio. Franken (ab dem Jahr 2034). Da vor allem Personen mit tieferem Betreuungsbedarf künftig weniger oder später stationäre Angebote in Anspruch nehmen und somit die Anzahl Personen in stationären Angeboten mit tiefer IBB-Einstufung sinkt, ergibt sich diese Entlastung vor allem bei den EL. Vorerst nimmt der Nettoaufwand des Kantons zu, weil die zusätzlichen Ausgaben für die ambulante Betreuung höher sind als die Einsparungen bei den EL und dem Betriebsbeitrag beim stationären Wohnen. Bereits ab dem Jahr 2028 sind die Einsparungen bei den EL aber höher als der Mehraufwand durch die ambulanten Angebote. Dieser Effekt zeigt sich in den Folgejahren immer stärker. Im Rahmen des Vorhabens Haushaltsgleichgewicht 2022plus (33.21.09, Massnahme A7) wurde eine langfristige Dämpfung des Kostenwachstums von 10 Mio. Franken angezeigt, diesem Ziel kann voraussichtlich ab 2034 entsprochen werden.

Finanzrechtlich handelt es sich bei den neuen Betreuungskosten im ambulanten Wohnen um neue Ausgaben, die aufgrund der Höhe dem obligatorischen Finanzreferendum unterstehen (vgl. Absatz 2.14). Bei den auf drei Jahren staatlich zugesicherten Begleitgarantien handelt es sich im Vollzug um gebundene Ausgaben, die in den jährlichen Budgets einzustellen sind.

Aufbau und flankierende Massnahmen
Zusätzlich zu diesen Kosten für den laufenden Betrieb der neuen Finanzierunglösung ist in den ersten drei Jahren mit Kosten für flankierende Massnahmen (z.B. Senkung der Normauslastung von einzelnen Einrichtungen, Auffangen von unvorhersehbaren Minderauslastungen durch die Ambulantisierung, Unterstützung bei Transformationsprozessen) und Investitionskosten für Drittaufträge in der Höhe von etwa 500'000 Franken je Jahr zu rechnen. Hinzu kommen Kosten für die Schaffung einer neuen oder Weiterentwicklung einer bestehenden IT-Lösung für die Administration des Systems, wofür mit einmaligen Kosten von etwa 500'000 Franken für die Anschaffung und 25'000 Franken für die wiederkehrenden Lizenzkosten zu rechnen ist. Diese Kosten sind auf drei Jahre befristet bzw. fallen einmalig an.

2.10.2 Personelle Auswirkungen
Das neue Finanzierungssystem führt zu Mehraufwendungen beim Personal der kantonalen Verwaltung. Die zuständige kantonale Stelle wird künftig neue Aufgaben zu erledigen haben. Sie muss eine Einschätzungsstelle benennen, mit dieser eine Leistungsvereinbarung abschliessen und diese beaufsichtigen. Sie muss die einzelne Begleitgarantie verfügen und die Leistungen abrechnen. Zudem müssen die Leistungserbringenden zugelassen und beaufsichtigt werden. Insgesamt ist mit einem personellen Mehraufwand von rund 200 Stellenprozenten zu rechnen, der über Niveaueffekte ab dem Jahr 2027 zu beantragen sein wird. Dies liegt daran, dass es sich um eine neue Aufgabe handelt, die bislang in keiner Form durch den Kanton wahrgenommen wird.

2.11 Grundzüge des Verordnungsrechts
Nach Art. 5 Abs. 1bis des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1; abgekürzt StVG) unterbreitet die Regierung dem Kantonsrat bei Entwürfen mit Gesetzesrang im Rahmen der Botschaft auch die Grundzüge des vorgesehenen zugehörigen Verordnungsrechts, wenn die Verordnung von erheblicher Bedeutung ist.

In der Verordnung zum BehG werden verschiedene Aspekte des neuen Finanzierungsmodells für ambulante Leistungen im Bereich Wohnen zu konkretisieren sein. Insbesondere werden in der Verordnung folgende Aspekte geregelt:
– die Einzelheiten zum Verfahren und zur Methode der Bedarfsermittlung, zur Datenbearbeitung sowie der Umfang und der Zugang zu den nötigen Unterstützungs- und Beratungsleistungen;
– Obergrenzen für ambulante Leistungen im Bereich Wohnen, insbesondere die Grenze, bis zu der ambulante Leistungen im Bereich Wohnen finanziert werden, oder auch eine Obergrenze für die Leistungserbringung durch Angehörige;
– Einzelheiten zur Zulassung von Leistungserbringenden;
– die Höhe der Abgeltung je Leistungsart für die neuen ambulanten Leistungen im Bereich Wohnen; diese werden unterschiedlich hoch ausfallen, je nachdem, ob eine Fach- oder eine Assistenzleistung erbracht wird und von wem die Leistung erbracht wird;
– Einzelheiten zum Umgang mit Krisen und zur Finanzierung von Wegzeiten;
– Einzelheiten zum Prozess der Abrechnung der Leistungen.

2.12 Vernehmlassung

Im Grundsatz stösst der Nachtrag zum BehG auf viel Zustimmung. Die Notwendigkeit der Finanzierung ambulanter Leistungen im Bereich Wohnen ist unbestritten. Teilweise werden dezidierte Vorbehalte gegen einzelne Aspekte oder Gesetzesänderungen vorgebracht. V.a. die Leistungsanbietenden bemängeln, dass verschiedene Aspekte, insbesondere auch die finanziellen Ansätze der Leistungserbringung im ambulanten Bereich, erst auf Verordnungsstufe geregelt werden. Einzelne in der Vernehmlassung vorgebrachten Aspekte führten zu Anpassungen an der Vorlage, andere wurden aus unterschiedlichen Gründen nicht berücksichtigt.

2.12.1 Anspruchsvoraussetzungen

Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmende fordern Anpassungen an den Anspruchsvoraussetzungen für die ambulanten Leistungen, etwa beim Alter, eine Ausweitung auf Bezügerinnen und Bezüger einer Hilflosenentschädigung (HE) ohne IV oder hinsichtlich eines Verzichts auf die Karenzfrist bei Kantonswechseln oder die Subsidiarität. Eine Ausweitung hinsichtlich Alter ist nicht sinnvoll, da im Alter andere soziale Sicherungsmechanismen zum Tragen kommen und eine Unterscheidung von Altersgebrechen und Behinderung nicht immer eindeutig möglich ist. Ebenso wird vorläufig von einer Ausweitung der Anspruchsberechtigung für Beziehende einer HE ohne IV abgesehen, da dies direkt zu einem markanten Anstieg der Kosten führen würde. Der Entwurf umfasst eine Karenzfrist von einem Jahr. Das heisst, dass eine Person wenigstens ein Jahr lang im Kanton St.Gallen wohnen muss, um ambulante Leistungen beziehen zu können. Auf eine Karenzfrist kann vorläufig, aufgrund fehlender bindender interkantonaler Vereinbarungen, nicht verzichtet werden. Ohne Karenzfrist wären eine Zuwanderung aufgrund der neuen Leistungen oder sogar «Überweisungen» durch andere Kantone möglich. Auch ist an der Subsidiarität der Leistungen festzuhalten, um Doppelfinanzierungen zu vermeiden und die vorgelagerten Finanzquellen auszuschöpfen. Es wird hingegen eine Anpassung bei der Anspruchsvoraussetzung des Wohnsitzes im Kanton St.Gallen gemacht. Der Regierung wird die Kompetenz eingeräumt, Ausnahmen von dieser Voraussetzung zu regeln. Damit kann für Personen aus dem Kanton St.Gallen die freie Wohnsitzwahl sichergestellt werden. So können Leistungen des ambulanten Wohnens auch ausserkantonal finanziert werden, unter bestimmten Bedingungen und für eine bestimmte Zeit – namentlich zur Überbrückung von Karenzfristen anderer Kantone.

2.12.2 Prozess der Bedarfserfassung

Als Grundlage für die Ausrichtung von finanziellen Mitteln für ambulante Leistungen im Bereich Wohnen ist eine Bedarfserfassung nötig. Zum vorgesehenen Prozess werden einige Anpassungen gefordert. So soll die kostenlose, unabhängige Beratung nicht nur während, sondern auch vor dem Bedarfseinschätzungsprozess zur Verfügung stehen. Dieses Anliegen wurde aufgenommen. Nicht aufgenommen wurde hingegen das Anliegen, dass auch nach dem Ausstellen der Begleitgarantie weiterhin Anspruch auf kostenlose spezialisierte Beratung bestehen soll. Entweder sind Beratungsleistungen während dem Leistungsbezug als Fachleistungen im Rahmen der Begleitgarantie zu gewähren oder die Personen wenden sich an ein Beratungsangebot aus der bereits bestehenden breiten Palette von Anbietenden. Aufgenommen wurde hingegen eine geforderte Ausweitung der Überprüfungskadenz des Betreuungsbedarfs von drei auf fünf Jahre. Ebenfalls überprüft wird die Frage, ob für den Kanton St.Gallen ein eigener Unterstützungsplan sinnvoll ist oder ob auf ein interkantonal anerkanntes Instrument zurückgegriffen werden kann. Nicht berücksichtigt wird das Anliegen, dass nicht nur eine, sondern mehrere Einschätzungsstellen zur Verfügung stehen sollen. Hier überwiegt der Aspekt des Wissens- und Qualitätsaufbaus an einer einzigen Stelle – was nicht heisst, dass das Angebot nicht auch regional aufgebaut werden kann, allerdings von derselben Organisation.

2.12.3 Grenzen

Das neue Gesetz sieht vor, dass eine Obergrenze für den Bezug ambulanter Leistungen im Bereich Wohnen gilt. Sobald eine Leistungserbringung im stationären Bereich wesentlich günstiger ist, können Leistungen nicht mehr ambulant bezogen werden. Zahlreiche Vernehmlassungsteilnehmende fordern einen Verzicht auf diese Obergrenze im Sinn der Wahlfreiheit. Aus finanziellen Gründen ist an der Obergrenze festzuhalten.

Assistenzleistungen im Bereich ambulantes Wohnen können auch durch Private und bis zu einer bestimmten Stundenanzahl auch durch Angehörige erbracht werden. Auch diesbezüglich werden verschiedene Anliegen vorgebracht. Nicht aufgenommen werden der Wunsch auf den Verzicht des Erfordernisses eines Basiskurses für private Leistungserbringende, die geforderte Möglichkeit für private Leistungserbringende, Fachleistungen zu erbringen (Qualitätssicherung), der Verzicht auf eine Obergrenze von Leistungsstunden für Angehörige (Missbrauchsbekämpfung) sowie die Möglichkeit der Anstellung von Assistenz- und Fachpersonen durch die begleitete Person (bereits durch den Assistenzbeitrag der IV abgedeckt). Aufgenommen hingegen wird die Präzisierung, dass Assistenzleistungen auch durch Menschen mit Behinderung erbracht werden können.

2.12.4 Verhältnis Gesetz und Verordnung

Auf grossen Widerstand stösst die Tatsache, dass die betragsmässige Leistungsabgeltung für die einzelnen Leistungen in der Verordnung festgelegt wird. Für zahlreiche Vernehmlassungsteilnehmende, insbesondere aus den Reihen der Leistungsanbietenden, ist dieser Punkt so gewichtig, dass sie ohne Kenntnis der Ansätze dem Nachtrag nicht zustimmen können. Betragsmässige Ansätze auf Gesetzesstufe zu regeln, ist nicht sinnvoll, da jegliche Anpassung eine Gesetzesanpassung nach sich ziehen würde. Es wurde in der Botschaft nochmals präzisiert, dass es sich bei den genannten Ansätzen lediglich um grobe Annahmen zur Kostenschätzung handelt und die tatsächlichen Ansätze aufgrund fundierter Berechnungen festgelegt werden. Zudem wird nochmals hervorgehoben, dass mit der Frage zum betragsmässigen Ansatz auch die Frage zusammenhängt, welche Leistungen abrechenbar sind. Die genauen Ansätze sowie die konkreten Abrechnungsmechanismen werden aber nach wie vor auf Verordnungsstufe geregelt, die Anspruchsgruppen werden in geeigneter Weise dazu konsultiert.

Ambulante Leistungen im Bereich Wohnen umfassen Fach- und Assistenzleistungen. Zudem wird in der Vorlage darauf hingewiesen, dass auf Verordnungsebene zusätzlich geregelt ist, wie der Leistungsbezug im Krisenfall erfolgt und wie Bereitschaftsleistungen finanziert werden. Auch zu diesen Punkten wünschen sich viele Vernehmlassungsteilnehmende weitergehende Regelungen auf Gesetzesebene. Auch hier wird aber an der Regelung auf Verordnungsebene festgehalten, da solche Detailfragen sinnvollerweise auf tieferer Normstufe geregelt werden.

2.12.5 Zulassung von Leistungserbringenden

Zur Zulassung leistungserbringender Organisationen für ambulante Leistungen im Bereich Wohnen werden verschiedene Anliegen vorgebracht. So ist es vielen ein Anliegen, dass für Einrichtungen mit einer Bewilligung für stationäres Wohnen gleiche Vorgaben gelten wie für andere Leistungserbringende, insbesondere hinsichtlich der Qualitätsvorgaben. Das ist bereits in der Vernehmlassungsvorlage so beabsichtigt, wurde aber nochmals präzisiert. Auch präzisiert wurde, dass stationäre Leistungserbringende, wenn sie zusätzlich ambulante Leistungen erbringen, diese in ihrer Rechnung als separate Leistungsart ausweisen müssen. Hinsichtlich des Bedarfsnachweises zur Erbringung von Leistungen wurde eine Anpassung an der Vorlage vorgenommen. Ein Bedarfsnachweis ist nur für eine Anerkennung für eine Beitragsberechtigung im stationären Bereich notwendig, nicht hingegen für die Leistungserbringung im ambulanten Bereich und – wie bereits heute – auch nicht für eine Betriebsbewilligung ohne Anerkennung.

2.12.6 Flankierende Massnahmen

Die Stärkung der Finanzierung ambulanter Leistungen wird unweigerlich zu einer Veränderung der Bedarfs- und damit der Angebotslandschaft führen. Bestehende stationäre Leistungsanbietende sehen sich vor grossen Herausforderungen, um ihr Angebot zukunftsorientiert weiterzuentwickeln und allenfalls auch auf tiefere Nutzendenzahlen reagieren zu können. Die Vorlage skizziert daher grobe flankierende Massnahmen für die Übergangszeit. Zahlreiche Einrichtungen im stationären Bereich wünschen sich weitergehende flankierende Massnahmen, um auf die mit der Gesetzesanpassung verbundenen Veränderungen reagieren zu können. Da bereits der zweite Revisionsschritt läuft (vgl. Abschnitt 2.1.2), der eine umfassende Anpassung der Finanzierung des stationären Bereichs umfasst, wäre es falsch, im Rahmen der vorliegenden Anpassung bereits weitere Massnahmen einzuleiten. Parallel dazu wurde zusammen mit INSOS St.Gallen-Appenzell Innerrhoden die Schaffung einer Arbeitsgruppe für die bevorstehende Transformationsphase bei den Einrichtungen für Menschen mit Behinderung beschlossen.

2.13 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 1: Die Bestimmung definiert die Begrifflichkeiten. Bst. a wird angepasst, weil der Begriff «Mensch mit Behinderung» weder im geltenden noch im revidierten Gesetz angewendet wird. Entweder wird von «Menschen mit Behinderung» oder «Person oder Personen mit Behinderung» gesprochen. Der neue Bst. b^{bis} führt zudem den Begriff der Leistungserbringenden ein. Damit sind natürliche oder juristische Personen gemeint, welche die neuen ambulanten Leistungen im Bereich Wohnen erbringen. Bst. c muss entsprechend angepasst werden, da bislang Organisationen auch Leistungen im Bereich Wohnen erbringen konnten. Dies ist künftig nur noch durch Leistungserbringende nach Bst. b^{bis} möglich. Dennoch sind Organisationen nach Bst. c weiterhin Gegenstand des Gesetzes, da diese Leistungen in weiteren Bereichen erbringen.

Art. 2a (neu): Die Bestimmung der kantonalen Angebotsplanung (bisher Art. 13) wird unter den Gliederungstitel I «Allgemeine Bestimmungen» verschoben. Dies, weil neu die kantonale Angebotsplanung auch das ambulante Angebot umfasst. Die Angebotsplanung stellt sicher, dass der Kanton über genügend Kenntnisse verfügt, wie sich der Bedarf und das Angebot verändern, damit er dieses, wenn nötig, gezielt steuern kann. Ein Nachweis für einen Bedarf gemäss Angebotsplanung ist nur für die Anerkennung für eine Beitragsberechtigung nach Art. 14 nötig. Weiterhin nicht nötig ist ein solcher Nachweis für eine Bewilligung nach Art. 8 und ebenso wenig für eine Zulassung als Leistungserbringerin bzw. Leistungerbringer für ambulante Leistungen im Bereich Wohnen.

Gliederungstitel nach Gliederungstitel «II. Ambulante Leistungen» und Gliederungstitel nach Art. 4m (neu): Aufgrund der Tatsache, dass neu ambulante Leistungen im Bereich Wohnen nach dem neuen System vergütet werden, ist eine Unterteilung des Teils «ambulante Leistungen» in den Bereich Wohnen und in weitere Leistungen sinnvoll.

Art. 4a (neu): Die neuen ambulanten Leistungen im Bereich Wohnen sind entlang gewisser Grundsätze ausgestaltet. Sie wollen in erster Linie ein möglichst eigenverantwortliches Leben für die betroffenen Personen ermöglichen. Zur Definition ambulanter Leistungen im Bereich Wohnen werden einige Arten von Leistungen im Gesetz festgehalten. Durch das «insbesondere» im zweiten Teilsatz von Bst. a ist auch klar, dass es sich nicht um eine abschliessende Aufzählung handelt. Die Leistungen sollen sich am individuellen Bedarf orientieren, zweckmässig, wirtschaftlich und wirksam erbracht werden und damit auch dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit genügen. In Bst. d ist festgehalten, dass den ambulanten Leistungen Sozialversicherungsleistungen und weitere Leistungen Dritter (z.B. Leistungen aus Zusatzversicherungen der Krankenkasse) vorgehen. Einzig Sozialhilfeleistungen sind den Beiträgen für ambulante Leistungen im Bereich Wohnen nachgelagert (Bst. e).

Art. 4b (neu): Für die Leistungsnutzung ist eine gewisse Karenzfrist nötig, um Umzügen nur wegen der Möglichkeit der Nutzung ambulanter Leistungen vorzubeugen. Die Regierung kann Ausnahmen vom Kriterium des Wohnsitzes vorsehen. Damit kann der Kanton auch Leistungen des ambulanten Wohnens ausserkantonal finanzieren kann – für einen gewissen Zeitraum und unter gewissen Voraussetzungen, namentlich zur Überbrückung von Karenzfristen in anderen Kantonen. Damit wird die freie Wohnsitzwahl von Personen mit Behinderung sichergestellt. Zudem sind Altersgrenzen nach oben und unten nötig, da sowohl bei Minderjährigen als auch bei Rentnerinnen und Rentnern andere Systeme greifen. In Abs. 1 Bst. b wird auf die vollendete Schulpflicht verwiesen, um Übergangsproblemen vorzubeugen, wenn jemand noch nicht volljährig, aber auch nicht mehr schulpflichtig ist. AHV-Rentnerinnen und -Rentner haben nur dann Anspruch auf ambulante Leistungen im Bereich Wohnen, wenn eine Invalidität bereits vor dem Erreichen des Referenzalters vorgelegen hat und die Person bereits vorher Beiträge für ambulante Leistungen im Bereich Wohnen bezogen hat.

Art. 4c (neu): Um einen Unterstützungsbedarf geltend machen zu können, ist eine Bedarfsermittlung nötig. Dafür stellt die Person mit Behinderung in einem ersten Schritt einen Antrag zur Bedarfsermittlung bei der zuständigen kantonalen Stelle. Die betroffene Person stellt der zuständigen kantonalen Stelle damit auch die nötigen Personendaten sowie weitere Unterlagen zur Verfügung, um den Anspruch zu prüfen. Es handelt sich dabei einerseits um Personendaten wie Name, Geburtsdatum und Adresse; anderseits auch um Verfügungen der IV bzgl. dem Invaliditätsgrad oder einer gewährten HE oder eines Assistenzbeitrags sowie Angaben zu weiteren Leistungen, auf welche die Person Anspruch hat, wie z.B. Spitex-Leistungen. Anspruch auf eine Bedarfsermittlung haben Personen nur, wenn sie auch Anspruch auf Unterstützungsleistungen haben. Der Unterstützungsbedarf wird in der Regel alle fünf Jahre überprüft. Stellt die betroffene Person fest, dass sich ihr Bedarf vor dem Ablauf dieser Frist erheblich verändert hat, kann sie eine vorzeitige Überprüfung verlangen. Eine solche kann auch der Kanton durchführen lassen, sollte er Hinweise haben, dass der Unterstützungsbedarf nicht mehr zutreffend ist. Eine explizite Regelung dieses Rechts des Kantons ist nicht nötig. Die Ergänzung von Abs. 4 mit dem Begriff «in der Regel» lässt auch eine Verlängerung der Frist zur Neueinschätzung in begründeten Fällen zu. Weitere Einzelheiten zum Verfahren, zur Bedarfsermittlung und zur Datenbearbeitung regelt die Regierung durch Verordnung. Die Datenbearbeitung erfolgt durch die zuständige kantonale Stelle, welche die Angaben nach Abs. 2 zur Bemessung des Leistungsanspruchs prüft und diese Angaben auch speichert und aufgrund von Meldungen der betroffenen Person aktualisiert.

Art. 4d (neu): Die betroffene Person hat vor und während dem Bedarfsermittlungsprozess Anspruch auf Unterstützung, sofern sie diese benötigt oder wünscht. Die Unterstützung kann über den eigentlichen Bedarfsermittlungsprozess hinausgehen. Die Beratungsstelle kann z.B. Personen auch hinsichtlich einer geeigneten Wohnform beraten. Die Beratung ist für die betroffene Person kostenlos, der Kanton finanziert die Leistungen mittels Leistungsvereinbarung.

Art. 4e (neu): Im Rahmen der Bedarfsermittlung und zum Bezug von Leistungen sind der betroffenen Person gewisse Mitwirkungspflichten aufzuerlegen (Abs. 1). Die allgemeine Mitwirkungspflicht umfasst auch die Zurverfügungstellung der nötigen Daten durch die betroffene Person. Dies erfolgt im Rahmen des Antrags zur Bedarfsermittlung. Die Person mit Behinderung muss die staatliche Stelle zudem über wesentliche Änderungen ihrer Verhältnisse informieren und sie ist verpflichtet, ihr anderweitig zustehende Leistungen zu beziehen, damit diese nicht durch den Kanton übernommen werden. Abs. 2 hält die Folgen einer Verletzung der Mitwirkungspflichten fest. Die Mitwirkungspflicht ist immer in Abhängigkeit von den persönlichen Fähigkeiten der betroffenen Personen auszulegen.

Art. 4f (neu): Art. 4e regelt, dass die Bedarfsermittlung durch eine Einschätzungsstelle durchgeführt wird. Diese ist vom Kanton und von allen Leistungserbringenden sowie von den Einrichtungen unabhängig. Die Bedarfsermittlung ist für die Nutzerinnen und Nutzer kostenlos. Der Kanton schliesst mit der Einschätzungsstelle eine Leistungsvereinbarung über die Vergütung ihrer Leistungen ab und regelt in dieser auch die Einzelheiten bezüglich Qualität und Aufsicht. Die Einschätzungsstelle ermittelt den Bedarf aufgrund der von der betroffenen Person zur Verfügung gestellten Informationen. Rückfragen an Drittpersonen, die an der Erfassung des Unterstützungsbedarfs der betroffenen Person beteiligt waren, bedürfen stets der Einwilligung der betroffenen Person. Die Bedarfsermittlung ist unabhängig, das heisst auch, dass der Einschätzungsstelle vom Kanton keine weiteren Angaben bzgl. der Verhältnisse der betroffenen Person übermittelt werden.

Art. 4g (neu): Art. 4f regelt den Prozess der Leistungsbemessung. Die Einschätzungsstelle gibt zuhanden des Kantons auf der Grundlage der erfolgten Bedarfsermittlung eine Empfehlung zum nötigen Bedarf ab. Der tatsächliche Bedarf wird in einer Begleitgarantie mittels rechtsverbindlicher Verfügung von der zuständigen kantonalen Stelle festgelegt. Sie folgt in der Regel der Empfehlung der Einschätzungsstelle. Es kann aber auch sein, dass aufgrund weiterer Bestimmungen, z.B. bezüglich der Obergrenze des abrechenbaren Bedarfs, eine Abweichung von der Empfehlung nötig ist. In Ausnahmefällen können Leistungen aufgrund einer Schätzung ohne vorhergehende Bedarfserfassung verfügt werden, wenn diese dringend benötigt werden. Die Bedarfsermittlung ist in diesem Fall baldmöglichst nachzuholen und die Begleitgarantie wird in der Folge wenn nötig angepasst. Das Bedürfnis oder der Wunsch, sobald das neue Gesetz in Vollzug ist, Leistungen beziehen zu wollen, ist indes kein genügender Grund für eine Ausrichtung von Leistungen ohne vorherige Bedarfserfassung. Es ist ein regulärer Bedarfserfassungsprozess zu durchlaufen, auch wenn es dadurch zu einer gewissen zeitlichen Verzögerung des Gesetzesvollzugs und der tatsächlichen Nutzung kommt. Die Regierung regelt, bis zu welcher Obergrenze ambulante Leistungen im Bereich Wohnen abrechenbar sind. Diese Obergrenze verhindert, dass in ambulanten Settings umfassende und teure Leistungen erbracht werden, wenn diese in einem stationären Setting wesentlich günstiger zu erbringen wären.

Art. 4h (neu): Die Begleitgarantie legt fest, bis zu welcher Anzahl Stunden die betroffene Person Fach- und Assistenzleitungen abrechnen kann. Da die Begleitgarantie den Leistungsumfang für die nachfolgenden fünf Jahre zusichert, löst sie im Vollzug gebundene Ausgaben aus. Im Krisenfall kann die verfügte Anzahl Stunden für einen bestimmten Zeitraum überschritten werden.

Art. 4i (neu): Für die Leistungserbringung ist eine Zulassung durch die zuständige kantonale Stelle nötig. Als Fachleistungserbringende werden Einrichtungen zugelassen, die Leistungen im stationären Bereich erbringen (Abs. 1 Bst. a). Die Anforderungen an die stationären Leistungserbringenden müssen auch von weiteren Leistungserbringenden sachgemäss erfüllt werden. Eine unterschiedliche Beurteilung ist bei den Anforderungen insbesondere hinsichtlich Bauten und Ausstattung nötig. Die Anforderungen an den Personalschlüssel bzw. an den Skill-Grade-Mix sind bei Leistungserbringenden, die ausschliesslich Assistenzleistungen erbringen, tiefer. Juristische Personen, die Fachleistungen erbringen, müssen ihre Gemeinnützigkeit nachweisen. Auch natürliche Personen können als Leistungserbringende zugelassen werden, sofern sie die Bedingungen nach Abs. 2 Bst. b kumulativ erfüllen. Für die Leistungserbringung schliessen die Leistungserbringenden mit der begleiteten Person einen Dienstleistungsvertrag ab.

Art. 4j (neu): Damit Leistungen abrechenbar sind, müssen sie von zugelassenen Leistungserbringenden oder Angehörigen erbracht werden. Fachleistungen können nur von zugelassenen Leistungserbringenden für Fachleistungen erbracht werden. Diese können aber auch Assistenzleistungen erbringen. Leistungserbringende für Assistenzleistungen können nur Assistenzleistungen

erbringen. Auch Angehörige können, bis zu einer bestimmten Obergrenze, Assistenzleistungen erbringen. Zum Verfahren erlässt die Regierung, analog zum Prozess der Bewilligung und der Anerkennung, Ausführungsbestimmungen.

Art. 4k (neu): Die ambulanten Leistungen im Bereich Wohnen werden mittels Pauschalen abgegolten. Die Höhe der Ansätze legt die Regierung auf Verordnungsebene fest. Leistungen werden bis zehn Jahre später zurückgefordert, wenn sie unrechtmässig bezogen wurden.

Art. 4l (neu): Diese Bestimmung regelt die Datenbekanntgabe durch die Leistungserbringenden. Neben den begleiteten Personen sind auch diese verpflichtet, der kantonalen Stelle die für das Ausstellen und die Überprüfung der Begleitgarantie sowie für die Auszahlung von Beiträgen erforderlichen (Personen-)Daten zur Verfügung zu stellen. Unter diese Daten fallen z.B. Betreuungsverträge oder Stundenaufstellungen, mit denen der Leistungsbezug überprüft werden kann.

Art. 4m (neu): Der Entzug der Zulassung und die Aufsicht richten sich nach den entsprechenden Bestimmungen zur Bewilligung von Einrichtungen, namentlich Art. 10 und 11 BehG. In Art. 32 BehG ist festgehalten, dass die Regierung Ausführungsbestimmungen zum Entzug der Bewilligung und zur Aufsicht auf Verordnungsebene erlässt. Auf eine erneute Delegationsnorm zum Erlass von Verordnungsrecht bezüglich des Entzugs der Zulassung und der Aufsicht wird entsprechend verzichtet.

Art. 5: In Art. 5 müssen die neu über die ambulanten Leistungen im Bereich Wohnen abgegoltenen Leistungen ausgenommen werden. Für diese Leistungserbringenden werden keine zusätzlichen Kantonsbeiträge mehr entrichtet. Entsprechend werden Kantonsbeiträge nur noch an Organisationen ausgerichtet, die ambulante Leistungen ausserhalb des Bereichs Wohnen erbringen.

Art. 6 und 7: Bei diesen Anpassungen handelt es sich um nötige sprachliche Anpassungen aufgrund der neuen Begrifflichkeiten.

Art. 13: Dieser Artikel wird aufgehoben, weil die Angebotsplanung nach der Revision in Art. 2a (neu) geregelt ist.

Art. 26a (neu): Diese Bestimmung regelt, dass alle Personen, die neu in das System Wohnen eintreten, eine Bedarfsermittlung durchlaufen müssen. Dies auch dann, wenn klar ist, dass sie in einer Einrichtung betreut werden müssen oder dies möchten.

Gliederungstitel nach Art. 28 sowie Art. 30 und Art. 31: Die Bestimmungen zur Ombudsstelle werden unter einen neuen Abschnitt gestellt, damit diese auch für Differenzen im ambulanten Bereich Wohnen eine Zuständigkeit übernehmen kann. Entsprechend werden die Bestimmungen zur Ombudsstelle um den Begriff der Leistungserbringenden ergänzt.

Art. 32: In den Bestimmungen zur ambulanten Leistungserbringung im Bereich Wohnen ist der Bedarf an ausführendem Verordnungsrecht jeweils direkt im Gesetzesartikel aufgeführt. Dies dient der Übersichtlichkeit des Erlasses. Es wird darauf verzichtet, sämtliche Themen, zu denen der Erlass von Verordnungsrecht nötig ist, in Art. 32 zusammenzuführen. Dafür wird Art. 32 durch den Zusatz «insbesondere» ergänzt, um klar darzulegen, dass diese Aufzählung nicht abschliessend ist.

Abschnitt IV, Vollzugsbeginn: Die Zuständigkeit für die Festlegung des Vollzugsbeginns des vorliegenden Nachtrags soll – wie bei den meisten Gesetzesvorlagen der Fall – an die Regierung delegiert werden. Geplant ist, dass der Nachtrag zum BehG auf 1. Januar 2027 in Vollzug tritt. Lediglich die bisherige Bestimmung, welche die Möglichkeit zur Ausrichtung von Staatsbeiträgen

regelt (Art. 5 Abs. 1 Bst. b), soll erst mit einem Jahr Verzögerung aufgehoben werden. Die Leistungen, die aktuell nach Art. 5 Abs. 1 Bst. b ausgerichtet werden, fördern bereits nach geltendem Recht das ambulante Wohnen. Es soll vermieden werden, dass Leistungsvereinbarungen nach dieser Bestimmung direkt nach dem Vollzugsbeginn der neuen Bestimmungen zur Finanzierung ambulanter Leistungen im Bereich Wohnen gekündigt werden müssen. So kann ein sinnvoller Übergang gewährleisten werden.

2.14 Referendum

Nach Art. 6 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1; abgekürzt RIG) die Gesetze und Beschlüsse des Kantonsrates, die zulasten des Staates für den gleichen Gegenstand eine einmalige neue Ausgabe von mehr als 15 Mio. Franken oder eine während mindestens zehn Jahren wiederkehrende neue Jahresausgabe von mehr als 1,5 Mio. Franken zur Folge haben, dem obligatorischen Finanzreferendum. Der Nachtrag hat Mehrausgaben bei den Staatsbeiträgen und gleichzeitig Minderausgaben im Bereich der Ergänzungsleistungen zur Folge. Eine Verknüpfung von so unterschiedlichen Ausgabenarten zur Bestimmung der Ausgabengrenze wäre jedoch nicht zweckmässig und rechtlich fragwürdig. Entsprechend sind die einzelnen Ausgabepositionen separat zu betrachten. Bei den Staatsbeiträgen nehmen die kumulierten Ausgaben für die stationären Betriebsbeiträge und die ambulante Betreuung ambulant über die nächsten zehn Jahre zu. Die Zunahme im Vergleich zu einer Weiterführung des Status quo ist langfristig degressiv (2027: +2,9 Mio. Franken; 2030: +3 Mio. Franken; 2033: +1,1 Mio. Franken; 2036: +0,2 Mio. Franken). Über die nächsten zehn Jahre betragen die Mehrausgaben insgesamt 18,4 Mio. Franken, was durchschnittlich 1,84 Mio. Franken jährlich entspricht und was über der Grenze für das obligatorische Finanzreferendum von 1,5 Mio. Franken liegt. Der vorliegende Nachtrag zum BehG untersteht damit dem obligatorischen Finanzreferendum. Wie erwähnt, sinken gleichzeitig die Ergänzungsleistungen, weshalb sich nur im ersten Vollzugsjahr eine tatsächliche Netto-Mehrbelastung ergibt. Bereits ab dem Jahr 2028 erfolgt eine Dämpfung des Kostenwachstums um schliesslich bis zu 10 Mio. Franken, verglichen mit dem Szenario einer Weiterführung der heutigen Finanzierungsmechanismen.

3 II. Nachtrag zum Gesetz über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung (Behindertengleichstellungsrechte)

Mit dem vorliegenden II. Nachtrag zum BehG werden die Behindertengleichstellungsrechte gestärkt.

3.1 Rechtliche Grundlagen und Berichterstattungen

Der Bereich Behinderung wird von zahlreichen gesetzlichen Vorgaben geregelt. Dabei bilden völkerrechtliche Verpflichtungen und verfassungsrechtliche Bestimmungen die Grundlage, die von gesetzlichen Bestimmungen und Verordnungsrecht auf den beiden Staatsebenen des Bundes und des Kantons konkretisiert werden. Die Förderung der Gleichstellung und die Ermöglichung der Teilhabe von Menschen mit Behinderung sind sowohl eine Querschnitts- wie auch eine Daueraufgabe, die bei allen staatlichen Massnahmen beachtet werden müssen.

Völkerrecht

Oberste Leitlinie der behindertenrechtlichen Gesetzgebung bildet die UNO-Behindertenrechtskonvention (SR 0.109; abgekürzt UN-BRK), welche die Schweiz im Jahr 2014 ratifiziert hat. Die UN-BRK hat nach Art. 1 zum Zweck, den vollen und gleichberechtigten Genuss aller Menschenrechte und Grundfreiheiten durch alle Menschen mit Behinderung zu fördern, zu schützen und zu gewährleisten und die Achtung ihrer Würde zu fördern. Die Schweiz hat sich als Vertrags-

staat nach Art. 4 Abs. 1 UN-BRK verpflichtet, alle Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle Menschen mit Behinderung ohne jede Diskriminierung aufgrund von Behinderung vollständig zu verwirklichen. Dafür sollen geeignete Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstige Massnahmen getroffen werden. Der Geltungsbereich des Übereinkommens ist sehr gross, da alle Bereiche abgedeckt werden, in denen Menschen mit Behinderung mit Ungleichbehandlungen konfrontiert sind.

Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, über den Stand der Umsetzung der Konvention an die UNO zu berichten. Am 29. Juni 2016 legte der Bundesrat den sogenannten Initialstaatenbericht[17] vor und berichtete darin über die Umsetzung der UN-BRK in der Schweiz. Demnach berücksichtigt die Rechtslage in der Schweiz zwar weitgehend die Rechte von Menschen mit Behinderung. Zudem werden die Selbstbestimmung und die Teilhabe von Menschen mit Behinderung durch die sozialstaatliche Eingliederungspolitik gefördert. Verbessert werden könne hingegen das Zusammenspiel zwischen den behindertenpolitischen Massnahmen von Bund und Kantonen sowie die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung. Im Rahmen des Staatenberichtsverfahrens werden jeweils alle Akteurinnen und Akteure der Behindertenpolitik – in der Schweiz auch die Kantone in Form der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) – und die Zivilgesellschaft eingebunden. Für die Zivilgesellschaft erstellte Inclusion Handicap, der Dachverband der Behindertenorganisationen in der Schweiz, auf der Grundlage eigener Recherchen und ergänzend zum Initialstaatenbericht einen Schattenbericht[18], der im Jahr 2017 erstmals veröffentlicht und anlässlich der Überprüfung durch den Behindertenrechtsausschuss im Jahr 2022 aktualisiert wurde. Inclusion Handicap kommt zum Schluss, dass die Umsetzung der UN-BRK in der Schweiz noch nicht weit fortgeschritten sei und viele Menschen mit Behinderung nach wie vor kein selbstbestimmtes Leben führen könnten.

Aufgrund der grossen Anzahl von Ratifizierungen der UN-BRK sowie der Covid-19-Pandemie fand die Überprüfung der Umsetzung in der Schweiz durch den Behindertenrechtsausschuss der UNO erst im März 2022 statt. Im daraus resultierten Bericht (list of issues)[19] unterbreitet der Behindertenrechtsausschuss Empfehlungen für die weitere Umsetzung der UN-BRK in der Schweiz. Er empfiehlt unter anderem, die Umsetzung der Konvention auf allen föderalen Ebenen zu harmonisieren, einen umfassenden und effektiven Schutz vor Diskriminierung zu gewährleisten, die unterstützende Entscheidungsfindung im Erwachsenenschutz zu stärken und ein selbstbestimmtes Leben sowie ein inklusives Bildungssystem zu ermöglichen. Der Behindertenrechtsausschuss unterstreicht zudem die Bedeutung, die dem Einbezug von Menschen mit Behinderung und ihren Organisationen zukommt.

Bundesrecht
Die Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) garantiert mit der Rechtsgleichheit die Gleichbehandlung und Nicht-Diskriminierung von Menschen mit Behinderung. Art. 8 Abs. 4 BV verpflichtet den Bund, mittels Gesetz Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen vorzusehen. Darauf stützt sich das eidgenössische Behindertengleichstellungsgesetz (SR 151.3; abgekürzt BehiG), das im Jahr 2004 in Vollzug trat. Es setzt Rahmenbedingungen, die den Menschen mit Behinderung die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben, die selbstständige Pflege

17 Abrufbar unter www.edi.admin.ch → Fachstellen → Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen EBGB → Recht → International → UNO-Konvention → Staatenberichtsverfahren → Initialstaatenbericht BRK.

18 Abrufbar unter www.edi.admin.ch → Fachstellen → Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen EBGB → Recht → International → UNO-Konvention → Staatenberichtsverfahren → Schattenbericht UNO BRK.

19 Abrufbar unter ttps://www.edi.admin.ch/edi/de/home/fachstellen/ebgb/recht/international0/uebereinkommen-der-uno-ueber-die-rechte-von-menschen-mit-behinde/staatenbericht.htmwww.edi.admin.ch → Fachstellen → Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen EBGB → Recht → International → UNO-Konvention → Staatenberichtsverfahren.

sozialer Kontakte, die Aus- und Weiterbildung sowie die Ausübung einer Erwerbstätigkeit erleichtern. Das BehiG regelt unter anderem die Bereiche Bauten und Verkehr, auf Verordnungsebene wird dies durch die eidgenössische Verordnung über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderung (SR 151.31; abgekürzt BehiV), die eidgenössische Verordnung über die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs (SR 151.34; abgekürzt VböV) sowie die Verordnung des UVEK über die technischen Anforderungen an die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs (SR 151.342; abgekürzt VAböV) konkretisiert.

Im März 2023 legte das Eidgenössische Departement des Innern den Bericht «Behindertenpolitik 2023–2026» vor.[20] Dieser gibt einen Überblick über den Handlungsbedarf sowie die Massnahmen, um die konkreten Lebensumstände von Menschen mit Behinderung im Alltag sowie ihre Möglichkeiten, am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben, zu verbessern. Ende 2023 legte der Bundesrat einen Entwurf für eine Teilrevision des BehiG vor, aktuell läuft die Auswertung der Vernehmlassung. Der Entwurf sieht insbesondere vor, den Schutz vor direkten und indirekten Diskriminierungen bei privaten Arbeitsverhältnissen und Dienstleistungen auszubauen und den sprachlich-kulturellen Anliegen der Gehörlosen Rechnung zu tragen. Vier Schwerpunktprogramme[21] mit Zielen und Massnahmen ergänzen die vorgeschlagenen Verbesserungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen. Sie sollen die Voraussetzungen für die künftige Umsetzung der Änderungen im BehiG verbessern und den Erfahrungsaustausch zwischen Bund, Kantonen und der Zivilgesellschaft fördern, weitere Grundlagen für die Gleichstellung erarbeiten sowie Massnahmen erproben, welche die Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderung voranbringen. Für die Schwerpunktprogramme werden Mittel in der Höhe von jährlich Fr. 500'000.– zur Verfügung gestellt.

Kantonales Recht
In der Verfassung des Kantons St.Gallen (sGS 111.1; abgekürzt KV) hält Art. 12 fest, dass sich der Staat in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative die soziale Sicherung der Bevölkerung, namentlich auch von Menschen mit Behinderung zum Ziel setzt. Dadurch wird definiert, dass der Staat subsidiär bedürftige Bevölkerungsgruppen angemessen unterstützt und – wenn erforderlich – auch betreut. Art. 14 KV hält fest, dass sich der Staat die soziale Integration zum Ziel setzt. Dadurch soll der Ausgrenzung bestimmter Personen und Gruppen aus der Gesellschaft entgegengewirkt werden.

Wie in Abschnitt 1 bereits ausgeführt, geht das bestehende BehG auf die im Jahr 2008 in Vollzug getretene Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) zurück. Das BehG führt Art. 12 und 14 KV, das BehiG sowie das Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (SR 831.26; abgekürzt IFEG) aus. Es regelt die Planung, Aufsicht und die Finanzierung des Leistungsangebots in den Bereichen Wohnen, Tagesstruktur und Arbeit (ambulant sowie stationär). In Ergänzung dazu umfasst das Gesetz einige Bestimmungen zur vom Bund geforderten Ombudsstelle sowie einige einleitende Bestimmungen hinsichtlich Koordination, Wirkungsüberprüfung und der Ausrichtung von Beiträgen für Projekte mit Pilotcharakter. Das Gesetz umfasst jedoch nur marginal Aspekte der Behindertengleichstellung.

Das BehG sieht eine regelmässige Überprüfung seiner Wirksamkeit vor (Art. 3). Ende 2018 berichtete daher das Departement des Innern erstmals über die Wirkung des Gesetzes. Der «Wirkungsbericht Behindertenpolitik Kanton St.Gallen»[22] attestierte dem BehG und der Behin-

20 Abrufbar unter www.edi.admin.ch → Fachstellen → Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen EBGB → Behindertenpolitik → Behindertenpolitik 2023–2026.

21 Abrufbar unter www.edi.admin.ch → Fachstellen → Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen EBGB → Behindertenpolitik → Bericht Schwerpunktprogramme Behindertenpolitik 2023–2026.

22 Bericht des Departementes des Innern vom 27. November 2018. Abrufbar unter www.soziales.sg.ch → Behinderung → Behindertenpolitik → Wirkungsbericht.

dertenpolitik des Kantons im Allgemeinen eine gute Wirkung. In einzelnen Bereichen wurden zwar Lücken erkannt, unmittelbarer gesetzgeberischer Handlungsbedarf wurde aber nicht festgestellt. Bei den spezialisierten Angeboten wurden Lücken bei den Übergängen zwischen stationären und ambulanten Angeboten festgestellt, die insbesondere durch die unterschiedlichen Finanzierungslogiken der beiden Bereiche entstehen (dies wird durch den vorliegenden Nachtrag behoben). Auch betreffend Zugang zu Informationen und zu Weiter- und Fortbildung von Menschen mit Behinderung sowie bei der politischen Partizipation wurde Verbesserungspotenzial festgestellt. Mitte 2024 legte das Departement des Innern den zweiten Wirkungsbericht[23] vor. Die mit dem ersten Bericht initialisierten Massnahmen werden weitergeführt und es werden einige neue Schwerpunkte für die nächste Berichtsperiode gelegt. So wird in den kommenden Jahren die Behindertenkonferenz St.Gallen-Appenzell weiter gestärkt und es wird als Pilotprojekt eine Barriere-Meldestelle geschaffen, bei der die Bevölkerung Hindernisse für Menschen mit Behinderung im Alltag melden kann.

3.2 Umsetzungsoptionen

Mit dem «Leitfaden für eine behindertenrechtliche Gesetzgebung in den Kantonen»[24] besteht eine umfassende Grundlage für die Erarbeitung kantonaler Gesetzgebungen im Bereich der Behindertengleichstellungsrechte. Er zeigt den rechtlichen Rahmen und mögliche Handlungsfelder kantonaler Rechtsetzungen, Verfahren und Techniken, umfasst ein Mustergesetz und kommentiert die UN-BRK zuhanden der Kantone.

Das BehiG und zahlreiche bundesrechtliche Spezialgesetze setzen verschiedene Anforderungen der UN-BRK bereits um. Auch in diesen bundesrechtlich geregelten Bereichen kommt den Kantonen zum Teil eine wichtige Funktion bei der Umsetzung zu. Rechtsetzende Bestimmungen der Kantone in solchen Bereichen können dort erforderlich sein, wo die bundesrechtlichen Anforderungen konkretisiert werden müssen. In jenen Bereichen, in denen Bund und Kantone über parallele Kompetenzen verfügen, sind die Kantone nach Art. 4 BehiG ausdrücklich ermächtigt, Bestimmungen zu erlassen, die ein höheres Schutzniveau für Menschen mit Behinderung garantieren als die bundesrechtlichen Regelungen. Die Kantone sind grundsätzlich in allen Bereichen zuständig, die nicht dem Bund zugewiesen sind (Art. 3 und 42 BV). Innerhalb ihrer Kompetenzbereiche haben die Kantone gesetzgeberisch tätig zu werden, um ihre verfassungs- und völkerrechtlichen Verpflichtungen zum Schutz von Menschen mit Behinderung zu erfüllen.

Weder UN-BRK noch BV legen konkret fest, wie die Kantone ihren Verpflichtungen zur Umsetzung der Behindertengleichstellungsrechte nachkommen müssen. Der Leitfaden erörtert drei grundsätzliche Ausprägungen einer Umsetzung der Behindertengleichstellungsrechte in den Kantonen:

– *Einheitsgesetz:* Bei der Schaffung eines Einheitsgesetzes werden sämtliche behindertenrechtlich relevanten Regelungen in einem einzigen Gesetz zusammengefasst. Ein Einheitsgesetz umfasst alle Regelungen zum Themengebiet der Rechte von Menschen mit Behinderung. Der Vorteil eines Einheitsgesetzes ist sein umfassender und abschliessender Überblick. Eine Schwierigkeit besteht hingegen darin, dass damit sachspezifische Themen aus einzelnen Regelungsbereichen rechtstechnisch herausgelöst werden. Dies kann dazu führen, dass die Kohärenz innerhalb des spezifischen Regelungsbereichs leidet. Dazu kommt ein weiteres praktisches Problem: Die für die Rechtsanwendung im Alltag Verantwortlichen arbeiten primär mit jenen Erlassen, die ihren Spezialbereich regeln. Sind Bestimmungen zur Behindertengleichstellung in ein Einheitsgesetz ausgegliedert, besteht damit die Gefahr, dass sie in der Anwendung weniger präsent sind.

---

23 Bericht des Departementes des Innern vom 30. Mai 2024. Abrufbar unter www.soziales.sg.ch → Behinderung → Behindertenpolitik → Wirkungsbericht.

24 M. Schefer / C. Martin / C. Hess-Klein, Leitfaden für eine behindertenrechtliche Gesetzgebung in den Kantonen, Zürich 2022.

– *Grundsatzgesetz:* Ein Grundsatzgesetz regelt die Rechtsmaterie des Behindertengleichstellungsrechts nicht umfassend. Es beschränkt sich auf diejenigen Regelungen, die übergreifend in der ganzen Rechtsordnung oder in einem grossen Teil dieser zur Anwendung kommen. Der Regelungsbereich kann breit sein. So kann ein Grundsatzgesetz Rechtsansprüche regeln, die damit verbundene Verhältnismässigkeit konkretisieren und Verfahrensgrundsätze festlegen. Auch können Fragen geregelt werden, die sich in sämtlichen Bereichen der Verwaltung in gleicher Art stellen, wie z.B. Fragen der Kommunikation. Ein Grundsatzgesetz wird durch spezifische Regelungen in der Spezialgesetzgebung ergänzt.
– *Spezialgesetzgebung:* Das Modell der Spezialgesetzgebung verzichtet auf den Erlass eines spezifischen Gesetzes über die Rechte von Menschen mit Behinderung. Die Umsetzung der Behindertengleichstellungsrechte wird direkt in den einzelnen Spezialgesetzgebungen verankert. Dazu sind sämtliche Gesetze, Verordnungen und Praktiken des Kantons innerhalb der kantonalen Rechtsetzungskompetenz auf ihre Vereinbarkeit mit der UN-BRK zu überprüfen und wo nötig zu ergänzen.

3.3 Interkantonaler Vergleich

Mehrere Kantone haben ihre gesetzlichen Grundlagen im Bereich Behinderung kürzlich revidiert oder sind aktuell damit befasst. Die SODK empfiehlt in ihrem Aktionsplan[25] den Kantonen, gesetzliche Grundlagen zur Förderung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderung zu schaffen. Im Folgenden ein kurzer Überblick über einige Vorhaben in benachbarten Kantonen (Stand Mai 2024):

– *Appenzell Ausserrhoden***:** Am 14. Januar 2022 trat im Kanton Appenzell Ausserrhoden das Gesetz zur Finanzierung von Leistungsangeboten für Menschen mit Behinderung (Behindertenfinanzierungsgesetz; bGS 852.61; abgekürzt BeFiG) in Vollzug. Darin sind sozialstaatliche Massnahmen festgelegt, die auf die Verbesserung der persönlichen Situation von Menschen mit Behinderung durch finanzielle Unterstützung ausgerichtet sind. Es werden Grundsätze wie die Wahlfreiheit des Leistungsangebots und Subsidiarität der Leistungen verankert sowie die Planung und Steuerung des Angebots durch den Kanton geregelt. Im Bereich der Wohnangebote und der Tagesstrukturen für Menschen mit Behinderung wird das Verhältnis zwischen den Leistungserbringenden und dem Kanton geregelt.
– *Thurgau:* Im Kanton Thurgau verabschiedete die Regierung im Mai 2022 die Botschaft zum neuen Gesetz über die Finanzierung von Leistungen für erwachsene Menschen mit Behinderung (abgekürzt FLEMBG). Damit soll die bisherige komplexe Finanzierung von Einrichtungen vereinfacht und eine klare gesetzliche Grundlage geschaffen werden. Es regelt die subjektorientierte Finanzierung der einzelnen Leistungen, überlässt aber die Wahl des jeweiligen Angebots den betroffenen Menschen. Die parlamentarische Beratung erfolgt voraussichtlich im Jahr 2024. Im November 2023 veröffentlichte die Regierung einen Grundlagenbericht zur Umsetzung der UN-BRK im Kanton.[26] Der Bericht verdeutlicht, dass sich Menschen mit Behinderung in ihren Lebenssituationen in der Gesellschaft noch nicht oder nicht ausreichend ernstgenommen fühlen. Der Anspruch, als gleichberechtigtes Mitglied der Gesellschaft die gleichen Rechte und Möglichkeiten zu erhalten, sei im Kanton Thurgau nur partiell verwirklicht. Daher hat die Regierung eine Projektorganisation eingesetzt, um eine Analyse zum Umsetzungsstand der UN-BRK und entsprechender Umsetzungsvorschläge vorzulegen. Auf Antrag des Grossen Rates erstellte die Regierung zudem ein Rahmenkonzept[27] zur Behindertenpolitik in den Bereichen Wohnen und Arbeiten, das sie im Dezember 2023 vorlegte.

---

25 Vgl. Aktionsplan SODK zur Umsetzung des «Manifest für eine inklusive Behindertenpolitik in den Kantonen» vom 14. Juni 2024.

26 Abrufbar unter: www.sozialamt.tg.ch → UNO-BRK Bericht.

27 Abrufbar unter: www.sozialamt.tg.ch → Soziale Angebote → Leitsätze und Rahmenkonzept.

– *Zürich:* Im Kanton Zürich zeigte eine Studie[28] im Jahr 2018 den Handlungsbedarf zur Umsetzung der UN-BRK auf, so dass die Regierung die Thematik im Jahr 2019 auf ihre Agenda setzte und eine Koordinationsstelle für Behindertenrechte schuf. Im Februar 2022 verabschiedete der Zürcher Kantonsrat das neue Gesetz über den selbstbestimmten Leistungsbezug durch Menschen mit Behinderung (LS 831.5; abgekürzt SLBG), das am 1. Januar 2024 in Vollzug trat. Das sogenannte Selbstbestimmungsgesetz schafft die Voraussetzung, dass Betroffene direkt und individuell unterstützt werden können. Es bringt folglich einen Wechsel von der Objekt- zur Subjektfinanzierung mit sich. Dazu sollen Menschen mit Behinderung an eine neu geschaffene Abklärungsstelle gelangen können, die mit ihnen ihren individuellen Bedarf an Begleitung und Betreuung im Alltag ermittelt. Sie erhalten dann von der Abklärungsstelle eine befristete oder unbefristete Leistungsbezugsberechtigung in Form eines Vouchers, den sie selbstbestimmt einsetzen können. Um die Wahlfreiheit sicherzustellen, läuft in einem ersten Schritt der Aufbau eines ambulanten Bereichs und eines guten Beratungsangebots. Des Weiteren hat der Kantonsrat im September 2023 eine Behördeninitiative für das Stimm- und Wahlrecht für Menschen mit einer Beistandschaft vorläufig unterstützt und der Regierung zu Bericht und Antrag überwiesen.
– *Graubünden:* Im Kanton Graubünden präsentierte die Regierung im Januar 2024 eine Bestandsaufnahme[29] der Angebote zugunsten von Menschen mit Behinderung, die auf einen Auftrag des Grossen Rates zurückgeht. Auf dieser Basis schafft der Kanton Graubünden ab dem Jahr 2025 eine Fach- und Koordinationsstelle für Behindertengleichstellung und Behindertenrechte. Die Stelle koordiniert und begleitet verschiedene Aktivitäten und sensibilisiert die Gesellschaft für die Anliegen von Menschen mit Behinderung. Zudem bearbeitet die Stelle die Massnahmenempfehlungen aus der Bestandsaufnahme weiter, um sie in geeigneter Form für die Umsetzung zu adaptieren.
– *Glarus:* Der Kanton Glarus nahm Ende September 2021 Kenntnis vom kantonalen Bericht über die Angebotsentwicklung für Menschen mit Behinderung[30], welcher der Umsetzungsplanung dient. Das Behindertenwesen soll weiterentwickelt werden und in einem Behindertenintegrationsgesetz sollen zukünftig die wichtigsten Punkte geregelt werden. Im Jahr 2024 hat Pro Infirmis Glarus im Auftrag des Kantons Glarus eine Fachstelle zur Förderung der Selbstvertretung von Menschen mit Behinderung eröffnet. Die Aufgaben der Fachstelle umfassen die Fachberatung im Sinn der Vernetzung von Selbstvertretenden und Institutionen. Sie führt sensibilisierende Massnahmen durch und organisiert Bildungsveranstaltungen. Das Ziel ist es, dass sich Selbstvertretende im Kanton Glarus zusammenschliessen und die Öffentlichkeit für das Thema Selbstvertretung sensibilisieren. Ende 2024 hat die Regierung dem Landrat ein Gesetz zur Förderung der Selbstbestimmung und Teilhabe von Menschen mit Behinderung vorgelegt. Dieses soll das Behindertenwesen im Kanton Glarus weiterentwickeln.

3.4 Analyse der gesetzlichen Grundlagen im Kanton St.Gallen

Anhand einer Analyse der gesetzlichen Grundlagen durch die Firma socialdesign[31] wurden die gesetzlichen Grundlagen im Kanton St.Gallen auf ihre Übereinstimmung mit der UN-BRK überprüft. Die Analyse untersucht entlang der Lebensbereiche der UN-BRK die kantonalgesetzlichen Grundlagen, definiert den Handlungsbedarf und priorisiert diesen. Zudem macht sie Aussagen

28 T. Naguib / S. Johner-Kobi / F. Gisler, Handlungsbedarf aufgrund der UNO-Behindertenrechtskonvention im Kanton Zürich: Studie im Auftrag der Behindertenkonferenz Kanton Zürich und finanziert vom Kantonalen Sozialamt. Winterthur: ZHAW Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, 2018. Abrufbar unter https://doi.org/10.21256/zhaw-4808.

29 Abrufbar unter https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dvs/soa/ueberuns/Seiten/default.aspx → Menschen mit Behinderung → Politik → UN-BRK.

30 Abrufbar unter https://www.gl.ch/public/upload/assets/37837/Angebotsentwicklung%20Menschen%20Behinderung_Bericht_def.pdf?fp=2.

31 Vgl. Anhang 1.

zum möglichen Vorgehen einer Gesetzesrevision und zu verschiedenen Umsetzungstiefen. Hinsichtlich der Revision des BehG selber definiert sie verschiedene Umsetzungsvarianten. Einerseits könne mit viel Aufwand eine grosse Wirkung erzielt werden, wenn das BehG umfassend revidiert werde im Sinn der Schaffung eines Behindertengleichstellungsgesetzes. Anderseits sieht die Analyse die Möglichkeit, mit geringerem Aufwand eine mittlere Wirkung zur erzielen, wenn das BehG punktuell hinsichtlich der Forderungen der UN-BRK ergänzt werde. Parallel wird vorgeschlagen, eine systematische Gesamtrevision aller relevanten kantonalgesetzlichen Grundlagen anzustossen, um die Rechte von Menschen mit Behinderung in allen Lebensbereichen zu verwirklichen. Alternativ könnte ein Überprüfungsmechanismus aufgebaut werden, mittels dem Gesetzesrevisionen jeweils auf ihre Übereinstimmung mit der UN-BRK hin überprüft werden.

3.5 Umsetzung im Kanton St.Gallen

Auf der Grundlage der vorstehenden Ausführungen wurden die Situation im Kanton St.Gallen und die möglichen Handlungsoptionen eingehend geprüft. Schliesslich wurde für die Umsetzung der Behindertengleichstellungsrechte das Vorgehen der Anpassung der Spezialgesetzgebung gewählt, zumal der Kanton St.Gallen in vielen Lebensbereichen hinsichtlich der Umsetzung der Behindertengleichstellungsrechte bereits eine gute Ausgangslage vorweisen kann. Die Verankerung der Behindertengleichstellungsrechte soll durch punktuelle Anpassungen sowohl am BehG als auch an weiteren Spezialgesetzen in einem ersten Schritt direkt verbessert werden. Gleichzeitig soll ein Mechanismus installiert werden, mittels dem in jedem Gesetzgebungs- und Gesetzesrevisionsprozess die gesetzlichen Grundlagen auf ihre Übereinstimmung mit der UN-BRK hin überprüft werden. Gewisse Verbesserungen, etwa im Bereich der IT-Barrierefreiheit innerhalb der kantonalen Verwaltung, benötigen keine Anpassungen auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe und sind bereits im Gang.

Aus Sicht der Regierung kann mit dem gewählten Vorgehen ein optimales Verhältnis von Aufwand und Wirkung erzielt werden. Andere weitergehende, aber auch weniger weitgreifende Umsetzungsvarianten wurden aus unterschiedlichen Gründen verworfen. Die Schaffung eines kantonalen Grundsatzgesetzes hätte vornehmlich programmatische Wirkung. Das Wiederholen von Grundsätzen und Forderungen aus der UN-BRK kann diese zwar näher an die kantonale Rechtsordnung heranrücken, hat aber keine unmittelbaren Folgen, da die UN-BRK an sich bereits verpflichtend ist. Mittels konkreter Änderungen auf Gesetzesstufe können die Forderungen der UN-BRK direkter und passgenau für die Situation im Kanton St.Gallen umgesetzt werden. Gleichwohl wird mit dem Mechanismus zur laufenden Überprüfung bei Gesetzgebungsvorhaben sichergestellt, dass einerseits zum heutigen Zeitpunkt noch nicht erkannte Lücken laufend behoben werden können und anderseits die kantonale Gesetzgebung mit aktuellen Entwicklungen im Bereich der Behindertengleichstellungsrechte mithält. Damit kann auf die Schaffung eines gesonderten Gesetzes oder einer Rahmengesetzgebung (Einheitsgesetz, Grundsatzgesetz o.Ä.) verzichtet werden.

3.6 Gesetzliche Anpassungen zur Umsetzung der Behindertengleichstellungsrechte

Die Umsetzung der Behindertengleichstellungsrechte im Kanton St.Gallen erfolgt mit der vorliegenden Sammelvorlage in vier Teilen. Ein erster Teil ist die Anpassung des Finanzierungssystems im Bereich Wohnen (Nachtrag zum BehG). In einem zweiten Teil werden wesentliche Anpassungen und Präzisierungen hinsichtlich der Umsetzung der Behindertengleichstellung am BehG selber vorgenommen. Schliesslich erfolgen auch an weiteren Spezialgesetzen Anpassungen mittels Drittänderungen. Dies einerseits, um einzelne Forderungen der UN-BRK direkt im

kantonalen Recht umzusetzen, anderseits zur Schaffung des erwähnten Überprüfungsmechanismus bei künftigen Gesetzesvorhaben. Als letzter Teil trägt auch der III. Nachtrag zum BehG direkt zur besseren Umsetzung der Behindertengleichstellungsrechte im Kanton bei, indem die Inklusion für Kinder mit Behinderung in der familienergänzenden Kinderbetreuung verbessert wird.

Wichtig zu bemerken ist, dass sich die nachfolgenden Ausführungen v.a. auf Anpassungen auf gesetzlicher Ebene beziehen. Damit die Forderungen der UN-BRK tatsächlich umgesetzt werden, sind weitergehende Bemühungen, insbesondere die konkrete Umsetzung der Behindertengleichstellungsrechte im tatsächlichen Handeln nötig. Die Zuständigkeit für diese Bemühungen liegen bei allen Staatsebenen in allen Themenbereichen. Damit der Umsetzung genügend Bedeutung zukommt und die betroffenen Stellen auch die nötige Unterstützung bei der Umsetzung dieser Aufgabe erhalten, werden flankierende Massnahmen im BehG geschaffen. Dies etwa im Sinn einer Ausweitung der Koordinationsfunktion des zuständigen Departementes des Innern oder einer gezielteren und effektiveren Wirkungsüberprüfung.

3.6.1 Anpassungen am BehG hinsichtlich der Behindertengleichstellungsrechte

Die Anpassungen am BehG zur besseren Umsetzung der Behindertengleichstellungsrechte sind grösstenteils übergeordneter Natur. Sie haben zum Zweck, dass die Behindertengleichstellungsrechte, unabhängig von der Stufe ihrer gesetzlichen Verankerung, tatsächlich umgesetzt und berücksichtigt werden. Die Anpassungen am BehG orientieren sich an bereits heute bestehenden und funktionierenden Zuständigkeiten und Mechanismen. Diese werden präzisiert und wo nötig ausgeweitet. Mit den nachfolgend beschriebenen Anpassungen werden die allgemeinen Verpflichtungen der Vertragsstaaten nach Art. 4 UN-BRK besser umgesetzt – insbesondere folgende Pflichten der Vertragsstaaten, die in der Schweiz im Zuständigkeitsbereich der Kantone auf diese übergehen:

– alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Massnahmen zur Umsetzung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte zu treffen;
– alle geeigneten Massnahmen einschliesslich gesetzgeberischer Massnahmen zur Änderung oder Aufhebung bestehender Gesetze, Verordnungen, Gepflogenheiten und Praktiken zu treffen, die eine Diskriminierung von Menschen mit Behinderung darstellen;
– den Schutz und die Förderung der Menschenrechte von Menschen mit Behinderung in allen politischen Konzepten und allen Programmen zu berücksichtigen;
– Handlungen oder Praktiken, die mit diesem Übereinkommen unvereinbar sind, zu unterlassen und dafür zu sorgen, dass die staatlichen Behörden und öffentlichen Einrichtungen im Einklang mit diesem Übereinkommen handeln.

Koordination

Bereits heute nennt das BehG in Art. 2 die Aufgabe der Koordination der Zusammenarbeit. Dieser Koordinationsauftrag wird genauer umschrieben. Dieser soll nicht nur die Zusammenarbeit, sondern auch die Förderung der Umsetzung und die Beachtung der Behindertengleichstellungsrechte umfassen. In der Praxis wird dieser Koordinationsauftrag durch das Departement des Innern wahrgenommen, das auch für die anderen im BehG benannten Aufgaben zuständig ist. Diese Zuständigkeit soll bestehen bleiben. Gleichzeitig wird ausdrücklich festgehalten, dass die Koordination gemeinsam mit weiteren Departementen passiert. Die Zuständigkeit für die Umsetzung und Berücksichtigung der Behindertengleichstellungsrechte liegt in der gesamten Verwaltung. In jedem Regelungsbereich muss die Frage nach der Berücksichtigung der Behindertengleichstellungsrechte separat gestellt werden. Gleichwohl ist es unabdingbar, dass ein Departement bei der Umsetzung in der Federführung bleibt, um die Thematik auf der Agenda zu halten. Das BehG soll daher neu dem zuständigen Departement eine Beratungs- und Sensibilisierungsfunktion gegenüber anderen kantonalen Verwaltungsstellen – aber auch gegenüber Gemeinden

und Privaten – zuweisen. Die Bestimmung zu den Aufgaben im Rahmen der Koordination hält auch fest, dass Menschen mit Behinderung und deren Organisationen bei der Erfüllung der Aufgabe einzubeziehen sind.

Wirkungsüberprüfung
Bereits das bestehende BehG enthält eine Bestimmung zur Wirkungsüberprüfung (Art. 3). Das zuständige Departement hat die Aufgabe, die Wirkung des BehG regelmässig zu überprüfen. Auf der Grundlage von Art. 3 hat das Departement des Innern bereits zwei Wirkungsberichte vorgelegt. Bereits der erste Wirkungsbericht hat neben Aussagen zur faktischen Wirkung der Gesetzgebung auch Massnahmen formuliert. Das Gesetz benennt nur die Wirkungsüberprüfung als Aufgabe des Kantons, nicht aber die Formulierung und Umsetzung von darauf aufbauenden Entwicklungen oder Massnahmen. Im neuen BehG wird einerseits die Grundlage für die Wirkungsüberprüfung ausgeweitet. Es soll nicht mehr nur die Wirkung der kantonalen Gesetzgebung überprüft werden, vielmehr soll Bericht erstattet werden über die Umsetzung der UN-BRK allgemein im Kanton St.Gallen. Auch wird neu explizit festgehalten, dass auf die Wirkungsüberprüfung die Definition von Zielen und Massnahmen folgt. Dies ermöglicht eine kontinuierliche Weiterentwicklung und erneute Überprüfung von möglichst konkreten Inhalten. Der Bericht wird weiterhin der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Auch die im bestehenden Art. 3 festgehaltenen Ausführungen, auf die der Bericht besonders Bezug nehmen soll, bleiben bestehen. Dies insbesondere um nicht den Anschein zu erwecken, dass die neue Wirkungsüberprüfung weniger weit gehen könnte als die heutige. Abs. 2 des heutigen Art. 3 hält fest, wer bei der Wirkungsbeurteilung einzubeziehen ist. Zusätzlich werden neu in diesem Kreis auch Betroffene benannt. Gerade diese können die Wirkung und nötigen Massnahmen am direktesten benennen.

Projekte
Nach Art. 4 BehG kann die Regierung heute befristete Pilotprojekte unterstützen. Dies erfolgt gestützt auf den Wirkungsbericht. Sie dienen der Schaffung von Grundlagen für die Weiterentwicklung, Vernetzung und Beurteilung der Wirkung staatlicher Massnahmen zur sozialen Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung. Der Projektartikel wird massvoll ausgeweitet. Die Beschränkung auf befristete Pilotprojekte wird zugunsten des breiteren Begriffs von Projekten abgelöst. Projekte sind per Definition in der Regel befristet, der Charakter eines Projekts als Pilotprojekt ist ohnehin Auslegungssache. Zudem wird die Projektunterstützung vom Wirkungsbericht losgelöst. Projekte sind dann unterstützungswürdig, wenn sie der Umsetzung der UN-BRK Rechnung tragen.

Information und Kommunikation in verständlicher Art und Weise
Information und Kommunikation allgemein
Art. 21 UN-BRK besagt, dass Massnahmen zu treffen sind, damit Menschen mit Behinderung für die Allgemeinheit bestimmte Informationen rechtzeitig und ohne zusätzliche Kosten in zugänglichen Formaten und Technologien erhalten. Zudem sind im Umgang mit Behörden die Verwendung von Gebärdensprachen, Brailleschrift, ergänzenden und alternativen Kommunikationsformen und allen sonstigen selbst gewählten zugänglichen Mitteln, Formen und Formaten der Kommunikation durch Menschen mit Behinderung zu akzeptieren und zu erleichtern. Die Zugänglichkeit zu Informationen der öffentlichen Organe ist zwar grundsätzlich gegeben. Auf die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderung wird in der St.Galler Rechtsordnung jedoch nicht explizit Rücksicht genommen. Da die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderung für einen echten Zugang doch sehr spezifisch sein können, ist eine explizite Erwähnung dieser Personengruppe wünschenswert. Zudem ist zu bedenken, dass Vereinfachungen bei der Zugänglichkeit von Informationen und bei der Kommunikation stets auch für weitere Bevölkerungsgruppen gewichtige Auswirkungen haben. Zu denken ist bei der Sprache z.B. an Menschen mit Migrationshintergrund oder auch an Personen mit tiefem Bildungsstand, welche die komplexe Verwaltungssprache nicht so einfach verstehen können.

Je nach gesetzlicher Verankerung der barrierefreien[32] Kommunikation sind verschiedene Verwaltungsorgane betroffen. Eine Bestimmung zur Kommunikation in einer für alle verständlichen Sprache mit besonderem Fokus auf Menschen mit Behinderung ist aber sinnvollerweise im BehG vorzusehen und wird mit einem neuen Art. 4bis entsprechend verankert. Der Geltungsbereich des BehG umfasst den Kanton und die politischen Gemeinden, womit auch selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten wie z.B. die Sozialversicherungsanstalt berücksichtigt sind. Mit einer gesetzlichen Verankerung der barrierefreien Kommunikation und Information durch die Verwaltungsorgane kann den Bedürfnissen der Menschen mit Behinderung entsprochen werden und Art. 21 der UN-BRK wird kantonalgesetzlich nochmal gestärkt. Analog zur Ausgestaltung der relevanten gesetzlichen Bestimmungen in der UN-BRK verpflichtet die Bestimmung die Behörden. Es lässt sich aber kein individueller Rechtsanspruch ableiten. Die Zugänglichkeit der Informationen des Kantons wurde in den letzten Jahren bereits stark verbessert. So sind z.B. Teile der kantonalen Webseite in leichter Sprache verfügbar und erläuternden Berichte bei Volksabstimmungen enthalten neu eine Kurzfassung in einfacher Sprache (vgl. Art. 1bis Abs. 2 Bst. d des Gesetzes über Referendum und Initiative). Zudem werden ab dem Jahr 2025 für kantonale Abstimmungen Erklärvideos mit Übersetzung in Gebärdensprache zur Verfügung gestellt werden.[33] Dafür sind entsprechende Mittel ins Budget eingestellt.

IT

Im Zusammenhang mit der beschriebenen Zugänglichkeit zu Informationen ist auch die technische Barrierefreiheit beim Zugang zu digitalen Informationen und Online-Anwendungen der kantonalen Verwaltung zu erwähnen. Die genaue Regelung und Umsetzung kann dabei auf der Basis der bestehenden Zuständigkeiten und Kompetenzen der kantonalen IT-Organisation erfolgen. Hierzu wurde auf der Basis eines Beschlusses des kantonalen IT-Strategieausschusses (ISA) der eCH-0059 Accessability Standard bei Einführungen von neuen Applikationen und Releases von bestehenden Lösungen verankert. Im Sinn der aktuellen Praxis auf Bundesebene durchlaufen dabei Projekte in der Initialisierungsphase eine Relevanzanalyse als Quality-Gate, bei der gemäss vorgegebener Kriterien bewertet wird, inwieweit bei einer Anwendung besondere Massnahmen zur Barrierefreiheit zu ergreifen sind (z.B. durch Berücksichtigung der Breitenwirkung bzw. Nutzendenzahl einer Anwendung). Im Rahmen des erfolgten Beitritts des Kantons St.Gallen zu einer vom Bund initiierten Allianz für die Förderung der IT-Barrierefreiheit ist schliesslich zu prüfen, inwieweit die IT-Barrierefreiheit auch in der Privatwirtschaft gefördert werden könnte, etwa durch die Bereitstellung von entsprechenden Beratungsdienstleistungen.

Wahlen und Abstimmungen

Die Ausübung der politischen Rechte betrifft zwar die «Kommunikation mit Menschen mit Behinderung» höchstens in einem weiteren Sinn. Der Vollständigkeit halber soll an dieser Stelle dennoch auf einige aktuelle Entwicklungen eingegangen werden. Damit sehbehinderte und blinde Stimmberechtigte ihre Stimmen selbstständig und ohne fremde Hilfe abgeben können, sind sie auf Hilfsmittel angewiesen. Der Bund sieht aktuell eine Anpassung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vor, damit Stimmzettel ohne fremde Hilfe ausgefüllt werden können. Dieses Ziel soll u.a. mittels Abstimmungsschablonen erreicht werden. Eine eigenständige Stimmabgabe kann indes auch durch die Ermöglichung der elektronischen Stimmabgabe (E-Voting) erreicht werden. Das E-Voting-System der Schweizerischen Post, das auch vom Kanton St.Gallen eingesetzt wird, ist in Übereinstimmung mit den bundesrechtlichen Anforderungen nach Ziff. 25.7.3 des Anhangs zur Verordnung der BK über die elektronische Stimmabgabe (SR 161.116; abgekürzt VEleS) bereits heute barrierefrei bedienbar. Darüber hinaus erfüllt der Kanton St.Gallen

---

32 Unter Barrierefreiheit ist stets die Zugänglichkeit für alle Behinderungsarten gemeint. Darunter fallen z.B. Massnahmen der digitalen Verfügbarkeit, der Leserlichkeit durch Vorleseprogramme, der Abbau von Hindernissen für Rollstuhlfahrende, Informationen in leichter und einfacher Sprache, Übersetzungen durch Gebärdedolmetschende usw.

33 Für eidgenössische Abstimmungsvorlagen bietet die Bundeskanzlei bereits heute Erklärvideos mit Übersetzung in Gebärdensprache an.

durch den Einsatz von maschinell lesbaren Stimmrechtsausweisen auch die in Art. 27g Abs. 1 der eidgenössischen Verordnung über die politischen Rechte (SR 161.11; abgekürzt VPR) enthaltene Vorgabe betreffend Stimmberechtigte mit einer Behinderung. Die Gestaltung der maschinell lesbaren Stimmrechtsausweise wurde auch vom Schweizerischen Blinden- und Sehbehindertenverband (SBV) geprüft und gutgeheissen. Aus Kantonssicht ist daher das Vorantreiben des E-Votings im ganzen Kanton ein Anliegen, um die Situation von blinden und sehbehinderten Personen rasch zu verbessern. Die Möglichkeit der elektronischen Stimmabgabe wird seit Juni 2023 fortlaufend in interessierten Gemeinden eingeführt und die Anzahl der Stimmberechtigten, die sich für E-Voting anmelden können, steigt stetig an.[34]

Ombudsstelle
In Umsetzung von Art. 10 IFEG bezeichnet die Regierung eine kantonale Ombudsstelle. Im Kanton St.Gallen ist der Verein Ombudsstelle Alter und Behinderung SG, AR, AI (OSAB) mit der Führung der Ombudsstelle Alter und Behinderung mittels Leistungsvereinbarung beauftragt. In der Interpellation 51.23.16 «10 Jahre Ombudsstelle Alter und Behinderung des Kantons St.Gallen/ AR/AI» wurde darauf hingewiesen, dass die Räumlichkeiten der Ombudsstelle nicht barrierefrei zugänglich seien und dies einen wesentlichen Mangel darstelle. Die Regierung anerkannte das Anliegen in ihrer Antwort vom 14. Februar 2023 und stellte in Aussicht, beim Neuabschluss der Leistungsvereinbarung mit der OSAB der Barrierefreiheit des Angebots mehr Gewicht zu verleihen. Die neue Leistungsvereinbarung umfasst nun vertiefte Angaben zur Zugänglichkeit des Angebots. Die Leistungen müssen für alle Zielgruppen möglichst barrierefrei zugänglich sein. Die Barrierefreiheit wird dabei umfassend verstanden. Sie bezieht sich einerseits auf die physische Zugänglichkeit der Örtlichkeiten. Dieser wird mit regionalen Anlaufstellen mit barrierefreien Sitzungszimmern Rechnung getragen. Barrierefreiheit ist anderseits auch hinsichtlich der Informationen (z.B. auf der Website) und der Erreichbarkeit (z.B. telefonische Erreichbarkeit zu Bürozeiten) sicherzustellen. Damit die Barrierefreiheit auch in Zukunft sichergestellt wird und um dieser Anforderung noch mehr Gewicht zu verleihen, wird das BehG in Art. 29 entsprechend ergänzt. Auch die im Gesetz genannte Barrierefreiheit ist in einem umfassenden Sinn zu verstehen. Sie bezieht sich nicht nur auf die physische Barrierefreiheit der Leistungen, sondern auch auf die Zurverfügungstellung von barrierefreien Informationen oder einer Website, die von allen Menschen, unabhängig von ihrer Behinderung, verstanden und bedient werden kann. Zudem wird künftig auf die Kostenbeteiligung von Leistungsnutzenden und Leistungserbringenden verzichtet. Dies entspricht bereits der heutigen Praxis.

3.6.2 Drittänderungen in weiteren Spezialgesetzen
Aufgrund der in Abschnitt 3.4 beschriebenen Grundlagenanalyse besteht auch an weiteren kantonalen Gesetzen Anpassungsbedarf, um die Behindertengleichstellungsrechte noch besser umzusetzen.

Hindernisfreies Bauen
Art. 9 UN-BRK fordert eine umfassende Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderung. Dies umfasst insbesondere nach Abs. 1 Bst. 1 Gebäude, Strassen, Transportmittel sowie andere Einrichtungen in Gebäuden und im Freien, einschliesslich Schulen, Wohnhäuser, medizinische Einrichtungen und Arbeitsstätten. Während die Zugänglichkeit an den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderung ausgerichtet ist, ist die daraus resultierende Barrierefreiheit auch für weitere Bevölkerungsgruppen, wie z.B. ältere Menschen oder Familien, die mit Kinderwagen unterwegs sind, sinnvoll. Das BehiG verankert zum hindernisfreien Bauen den nationalen Mindeststandard (Art. 3). Der Kanton St.Gallen geht über die bundesrechtlichen Mindeststandards hinaus. In Art. 102 des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt PBG) sind die Vorgaben gut

[34] Der aktuelle Stand des Rollouts ist abrufbar unter https://www.sg.ch/politik-verwaltung/abstimmungen-wahlen/e-voting/anmeldeverfahren.html.

umgesetzt. Diese erlauben Menschen mit Behinderung eine unabhängige Lebensführung. Bereits ab vier Wohnungen muss bei neu erstellten Gebäuden die Zugänglichkeit ausgewiesen werden (gemäss BehiG gilt dies erst ab acht Wohnungen). Art 102 Abs. 3 PBG (Befreiung von der Pflicht, barrierefrei zu bauen) ist nicht im Sinn der UN-BRK, entspricht jedoch der Praxis in der Schweiz (vgl. Art. 11 und 12 BehiG).

Die Kantone haben die Möglichkeit, über die bundesrechtlichen Vorgaben hinausgehende Bestimmungen zu erlassen. Davon Gebrauch macht z.B. der Kanton Basel-Stadt. Dessen Planungs- und Baugesetz (SG 730.100) umfasst die Möglichkeit, dass auch für bestehende öffentlich zugängliche Bauten und Anlagen ein Antrag auf Beseitigung einer baulichen Benachteiligung gestellt werden kann. In der Vernehmlassungsvorlage war auch für den Kanton St.Gallen eine Ausweitung des barrierefreien Zugangs vorgesehen. Diese sollte sich auf öffentlich zugängliche Bauten im Eigentum der öffentlichen Hand erstrecken. Aufgrund erheblicher Vorbehalte im Rahmen der Vernehmlassung wurde auf diese Anpassung verzichtet.

Im St.Galler Gesetz fehlt die offizielle Bezeichnung einer Beratungsstelle für hindernisfreies Bauen und die Regelung von deren Kompetenzen. Bereits heute wird die Bauberatung für hindernisfreies Bauen von Procap angeboten und vom Kanton St.Gallen mit einer Leistungsvereinbarung unterstützt. Sie wird in zahlreichen Bauvorhaben miteinbezogen. Mit der gesetzlichen Verankerung der Aufgabe der Regierung, eine Beratungsstelle für hindernisfreies Bauen zu bezeichnen, wird die Legitimität der Stelle erhöht. Zudem wird gesetzlich verankert, dass bei Bauvorhaben, die unter das BehiG bzw. das kantonale Umsetzungsrecht fallen, das Einholen einer Stellungnahme der Beratungsstelle zwingende Voraussetzung ist. Dies gilt also neu für:
– öffentlich zugängliche Bauten und Anlagen, für die eine Bewilligung für den Bau oder für die Erneuerung der öffentlich zugänglichen Bereiche erteilt wird;
– öffentlich zugängliche Einrichtungen des öffentlichen Verkehrs;
– Wohngebäude mit mehr als vier Wohneinheiten, für die eine Bewilligung für den Bau oder für die Erneuerung erteilt wird;
– Gebäude mit mehr als 50 Arbeitsplätzen, für die eine Bewilligung für den Bau oder für die Erneuerung erteilt wird.

Die Kosten für die Stellungnahme der Beratungsstelle sind grundsätzlich durch die Bauherrschaft zu tragen. Allenfalls ist zusätzlich eine Ausweitung der mittels Leistungsvereinbarung ausgerichteten Beiträge des Kantons nötig, damit die Kostenansätze möglichst tief gehalten werden können. Die Leistungsvereinbarung wird aktuell auf Grundlage des bestehenden Art. 5 ff. BehG ausgerichtet. Grundsätzlich hat die Bauherrschaft ein grosses Interesse daran, dass ihre Vorhaben der Barrierefreiheit genügen, da dadurch von vornherein einem anerkannten Bedürfnis der Öffentlichkeit entsprochen wird und allfällige Verfahrenskosten sowie nachträgliche Kosten für Anpassungen eingespart werden.

Begrifflichkeiten
Die Vertragsstaaten der UN-BRK verpflichten sich nach Art. 4, alle geeigneten Massnahmen einschliesslich gesetzgeberischer Massnahmen zur Änderung oder Aufhebung bestehender Gesetze, Verordnungen, Gepflogenheiten und Praktiken zu treffen, die eine Diskriminierung von Menschen mit Behinderung darstellen. Dazu gehört auch die Sicherstellung, dass in den gesetzlichen Grundlagen keine abwertenden Begrifflichkeiten im Zusammenhang mit Menschen mit Behinderung verwendet werden. Die gesetzlichen Grundlagen im Kanton St.Gallen sind in dieser Hinsicht vorbildlich. Einzig im Gesetz über die Strassenverkehrsabgaben (sGS 711.70) werden in Art. 6 die Begriffe «invalid» und «wegen ihres Gebrechens» angewendet. Die Begrifflichkeiten sind anzupassen.

Bildung
Parallel zur vorliegenden Revision wird das Volksschulgesetz (sGS 213.1; abgekürzt VSG) aktuell umfassend revidiert und damit zusammenhängend auch das Sonderpädagogik-Konzept evaluiert. Die Umsetzung der Behindertengleichstellungsrechte im Volksschulbereich wird im Rahmen jener Vorhaben bearbeitet.

Im weiteren Bildungsbereich besteht aber eine konkrete Lücke, die mit einer gezielten Drittänderung behoben werden kann. So fehlt im Mittelschulgesetz (sGS 215.1; abgekürzt MSG) eine Bestimmung, wonach staatliche Mittelschulen für den Schulweg von Kindern mit Behinderung sorgen, wenn dieser unzumutbar ist. Im VSG regelt Art. 20 Abs. 1 Bst. a die Pflicht des Schulträgers, für den Transport von Schülerinnen und Schülern mit unzumutbarem Schulweg zu sorgen. Damit ist auch der Schulweg von Sonderschülerinnen und Sonderschülern in die Sonderschule geregelt. Massgebend für die Unzumutbarkeit des Schulwegs sind sowohl die Länge, die Höhendifferenz bzw. die Topografie und die Gefährlichkeit des Schulwegs als auch der Entwicklungsstand und die Gesundheit der jeweils betroffenen Schülerinnen und Schüler. Insbesondere behinderungsrelevante Faktoren können dazu führen, dass Jugendliche, die ein Gymnasium besuchen, ebenfalls einen für sie unzumutbaren Schulweg zu absolvieren hätten. Bisher fehlt für diese Situation eine Regelung im MSG. Dies kann zu stossenden Umständen und zur Diskriminierung führen, z.B. dass die Eltern einer gehbehinderten Schülerin für den Schulweg aufkommen müssten. Entsprechend ist eine Anpassung im MSG vorzusehen. Zusätzlich wird eine Bestimmung aufgenommen, die es dem Kanton erlaubt, spezifische Massnahmen zur Förderung von Kindern mit Behinderung zu ergreifen und diese auch zu finanzieren. Die Zahl der Schülerinnen und Schüler mit Beeinträchtigungen ist an den Mittelschulen in den letzten Jahren stetig gestiegen. Den meisten Beeinträchtigungen kann durch organisatorische oder bauliche Massnahmen Rechnung getragen werden. Es gibt aber Beeinträchtigungen, bei denen finanzielle Mittel für Ausgleichsmassnahmen gesprochen werden müssen. So zum Beispiel für Schülerinnen und Schüler mit Autismusspektrumsstörung (ASS), mit Hör- oder Sehbehinderungen, Lese-Rechtschreibstörungen oder mit motorischen Beeinträchtigungen. Sie brauchen Hilfsmittel, Übersetzungshilfen, besondere Unterrichtsunterlagen, Therapien oder Transportmittel. Für diese finanziellen Mittel hat der Kanton aktuell keine Rechtsgrundlage. Gleichzeitig muss mit Blick auf die UN-BRK Schülerinnen und Schülern mit einer Beeinträchtigung der Mittelschulbesuch barrierefrei bzw. mit entsprechender Unterstützung durch den Staat ermöglicht werden.

3.6.3 Überprüfungsmechanismus

Wie bereits mehrfach erwähnt, verpflichten sich die Vertragsstaaten der UN-BRK, alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstige Massnahmen zur Umsetzung der in der UN-BRK anerkannten Rechte zu treffen. Im Kanton St.Gallen fehlt bislang ein Mechanismus, mit dem laufende Gesetzgebungsprozesse eine Prüfung nach UN-BRK durchlaufen. Um dieser Forderung der UN-BRK aber Rechnung tragen zu können, ist eine solche Überprüfung unabdingbar. Mit einer solchen Bestimmung wird sichergestellt, dass es sich bei der vorliegenden Revision der Spezialgesetze nicht um eine einmalige Sache handelt, sondern dass diese Überprüfung laufend erfolgen wird. Damit kann sichergestellt werden, dass die Anliegen von Menschen mit Behinderung immer beachtet werden. Oftmals ist die konkrete Betroffenheit von dieser Personengruppe nicht auf Anhieb ersichtlich oder die besonderen Bedürfnisse gehen vergessen. Ein Überprüfungsmechanismus stellt sicher, dass die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung immer präsent bleibt. Die entsprechende Anpassung wird im Staatsverwaltungsgesetz (sGS 140.1; abgekürzt StVG) umgesetzt. Demnach ist künftig in allen Gesetzgebungs- und Revisionsverfahren, die einen Bezug zu den Behindertengleichstellungsrechten aufweisen, zu prüfen, ob bestehende oder neue gesetzliche Grundlagen den Forderungen der UN-BRK entsprechen. Die Überprüfung beschränkt sich indes auf den von der konkreten Revision betroffenen Themenbereich. Es ist nicht die Idee, das gesamte Gesetz zu überprüfen, wenn nur ein Teilbereich revidiert wird. Eine Überprüfung sorgt dafür, dass die entsprechenden Anliegen formell im Rahmen eines Regierungsbeschlusses diskutiert werden und konsolidierte Erwägungen auch im Fall einer Nicht-

berücksichtigung von Aspekten dokumentiert werden – dies verbessert die Rechtssicherheit der Erlasse. Der Überprüfungsmechanismus lässt sich zudem leicht in den bestehenden verwaltungsinternen Mitberichtsprozessen integrieren und führt somit nicht zu einem unverhältnismässigen Mehraufwand.

3.7 Weiterer Handlungsbedarf

Arbeit und Beschäftigung

Nach Art. 27 UN-BRK anerkennen die Vertragsstaaten das gleiche Recht von Menschen mit Behinderung auf Arbeit, insbesondere erlassen sie nach Abs. 1 Abs. 6 Rechtsvorschriften, um Menschen im öffentlichen Sektor zu beschäftigen. Im kantonalen Personalgesetz fehlt eine Bestimmung zur Förderung von Anstellungen von Menschen mit Behinderung sowie für die Sicherstellung der Barrierefreiheit bei allen Arbeitsstellen. Die Regierung hat aber in den aktuellen Zielen der Personalpolitik für die Periode 2020 bis 2024 das Schwerpunktziel «Stellen für Personen mit Behinderungen» gesetzt. Sie setzt sich damit zum Ziel, bis Ende 2024 55 Stellen für Personen mit körperlichen oder psychischen Beeinträchtigungen zu schaffen. Um dem Bekenntnis des Kantons St.Gallen als Arbeitgeber für die Beschäftigung von Menschen mit Behinderung noch mehr und langfristig Gewicht zu verleihen, ist zu prüfen, in welcher Weise dieses Ziel gesetzlich festgehalten werden kann. Diese Anpassung wird im Rahmen des IV. Nachtrags zum Personalgesetz (sGS 143.1; abgekürzt PersG) umgesetzt.

Zudem ist im aktuellen Planungsbericht «Angebote für erwachsene Menschen mit Behinderung im Kanton St.Gallen: Bedarfsanalyse und Planung für die Periode 2024 bis 2026» eine weitere Massnahme im Bereich Arbeit vorgesehen. Das Departement des Innern wird gemeinsam mit dem Volkswirtschaftsdepartement (insbesondere Interinstitutionelle Zusammenarbeit [IIZ] und Arbeitslosenversicherung) und der SVA eine Strategie erarbeiten, wie der Ausgliederung aus dem ersten Arbeitsmarkt innerhalb des begrenzten kantonalen Einflussbereichs gezielt begegnet werden kann und wie die Schnittstelle zwischen Arbeitsmarkt, Eingliederung und Behinderung möglichst gut aufeinander abgestimmt wird. Dafür ist ein gezieltes Anreizsystem zu schaffen, das Unternehmen des ersten Arbeitsmarkts motiviert, mehr Menschen mit Behinderung aufzunehmen.

Bildung

Nach Art. 24 UN-BRK anerkennen die Vertragsstaaten das Recht von Menschen mit Behinderung auf Bildung. Um dieses Recht ohne Diskriminierung und auf der Grundlage der Chancengerechtigkeit zu verwirklichen, gewährleisten die Vertragsstaaten ein integratives Bildungssystem auf allen Ebenen. Im Kanton St.Gallen folgt der Einsatz sonderpädagogischer Massnahmen dem Prinzip «so viel Integration wie möglich, so viel Separation wie nötig». Wie socialdesign in ihrer Grundlagenanalyse festhält, setzt der Kanton St.Gallen auch im interkantonalen Vergleich stärker auf sonderpädagogische Settings als z.B. die Kantone Basel-Stadt oder Zürich. Ein neuer Bundesgerichtsentscheid[35] über die Sonderbeschulung eines Kindes mit Behinderung stützt im fraglichen Fall indes die Praxis des Kantons St.Gallen. Obwohl das Bundesgericht festhält, dass sich aus Art. 8 Abs. 2 KV und Art. 20 Abs. 2 BehiG eine (gewisse) Präferenz für die integrierte Sonderschulung ergibt, wies es die Beschwerde gegen einen Entscheid für die separative und damit gegen die integrative Sonderschulung aufgrund von Überlegungen zum individuellen Kindeswohl ab. Dies bestätigt ein Entscheid des Verwaltungsgerichtes des Kantons St.Gallen[36], der das Sonderpädagogik-Konzept des Kantons St.Gallen als verfassungs- und gesetzeskonform beurteilt. Dieses schliesse geistig behinderte Kinder nicht in einer diskriminierenden Weise von der Regelschule aus.

35 BGer 2C_227/223 vom 29. September 2023.

36 Verwaltungsgericht B 2023/178.

Der Kanton hat kürzlich das Sonderpädagogik-Konzept evaluiert. Wie die Regierung in ihrer Antwort auf die Interpellation 51.22.76 «Notstand in den St.Galler Sonderschulen» ausführt, werden auf der Grundlage dieser Evaluation sowie der Erkenntnisse des Berichts zum Postulat 43.20.04 «Wirksamkeit und Kostenwahrheit von Integration und Separation in der Volksschule» bildungspolitische Weichen zu stellen sein, die auch beantworten, welche Prioritäten künftig in der Sonderpädagogik gesetzt werden und wie akzentuiert in der Sonderpädagogik künftig integriert oder separiert wird. Die Regierung hat Ende 2024 entschieden, zum Bericht «Sonderpädagogik in der St.Galler Volksschule» eine Vernehmlassung durchzuführen. Zudem wurde die laufende Revision des Volksschulgesetzes um ein Teilprojekt «Sonderpädagogik» ergänzt, in dem gesetzlicher Anpassungsbedarf an den Grundlagen der Sonderpädagogik evaluiert und gegebenenfalls umgesetzt wird.

Der Bericht von socialdesign verweist darauf, dass in den kantonalgesetzlichen Grundlagen im MSG, im (vom neuen Universitätsgesetz [sGS 217.1] abgelösten) Gesetz über die Universität St.Gallen vom 26. Mai 1988 (sGS 217.11; abgekürzt UG) und im Gesetz über die Pädagogische Hochschule St.Gallen (sGS 216.0; abgekürzt GPHSG) keine Bestimmungen zu Nachteilsausgleichen enthalten sind. Diese werden in der Regel auf Verordnungs- oder Reglementsstufe erlassen, nicht im Gesetz. Eine solche Regelung kennt der Kanton St.Gallen z.B. in der Berufsmaturitätsverordnung (sGS 231.4). Die Prüfung entsprechender Anpassungen der relevanten Verordnungen kann in einem diesem Nachtrag nachgelagerten Prozess erfolgen.

Auch der Bereich der Erwachsenenbildung und Weiterbildung ist für Menschen mit Behinderung ein Umfeld, in dem sie immer wieder auf Benachteiligungen stossen. Ein Grossteil dieser Angebote wird durch Private bereitgestellt, es bestehen keine rechtlichen Vorgaben auf kantonaler Gesetzesebene. Entsprechend bestehen im vorliegenden Rahmen keine Handlungsmöglichkeiten des Kantons. Verbesserungen in diesem Bereich werden aber voraussichtlich durch die laufende Revision des BehiG erreicht, die einen verbesserten Diskriminierungsschutz beim Zugang zu Dienstleistungen Privater vorsieht.

Familienergänzende Kinderbetreuung
Bei der familienergänzenden Kinderbetreuung von Kindern mit einer Behinderung besteht aktuell eine Lücke, weil keine Regelung zur Abgeltung von behinderungsbedingten Mehrkosten in Angeboten der familienergänzenden Kinderbetreuung vorliegt. Diese Lücke soll mit dem III. Nachtrag zum BehG als Teil der vorliegenden Sammelvorlage geschlossen werden. Im schulergänzenden Bereich sind die Schulträger seit dem Schuljahr 2024/2025 verpflichtet, ein bedarfsgerechtes Angebot an schulergänzender Betreuung anzubieten (Art. 19ter VSG)[37]. Die privaten Sonderschulen sind vom neuen Art. 19ter VSG grundsätzlich nicht erfasst. Im Verlauf der Vorbereitungen zur Einführung der schulergänzenden Betreuung wurde festgestellt, dass dem spezifischen Bedarf von Sonderschülerinnen und Sonderschülern zu wenig Rechnung getragen wurde. Aus diesem Grund hat der Kantonsrat am 28. November 2023 im Rahmen der Beratung über das Budget 2024 (33.23.03) einen Antrag gutgeheissen, der die Regierung beauftragt, mit den anerkannten privaten Sonderschulen auf das Schuljahr 2024/25 ein bedarfsgerechtes Angebot an schulergänzenden Tagesstrukturen in die entsprechenden Leistungsvereinbarungen aufzunehmen. Dieses Angebot sei durch den Kanton kostendeckend zu finanzieren. In der Folge erarbeitete die Regierung den Entwurf eines Nachtragskredits, den der Kantonsrat in der Sommersession 2024 beschloss (33.24.02).

37 XXV. Nachtrag zum Volksschulgesetz (22.22.08).

Gesundheit
Nach Art. 25 UN-BRK anerkennen die Vertragsstaaten das Recht von Menschen mit Behinderung auf das erreichbare Höchstmass an Gesundheit ohne Diskriminierung aufgrund von Behinderung und verpflichten sich darauf, alle geeigneten Massnahmen zu treffen, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderung Zugang zu geschlechtsspezifischen Gesundheitsdiensten, einschliesslich gesundheitlicher Rehabilitation, haben. Im kantonalen Gesundheitsgesetz (sGS 311.1; abgekürzt GesG) werden Menschen mit Behinderung nicht speziell erwähnt. Die Analyse von socialdesign macht Handlungsbedarf an zwei konkreten Stellen aus. So sollen Fachpersonen im Gesundheitswesen in der Ausübung ihres Berufs die besonderen Bedürfnisse von Menschen mit Behinderung berücksichtigen und es soll die Chancengleichheit in der Gesundheitsvorsorge und der Gesundheitsversorgung festgehalten werden. Das kantonale Gesundheitsgesetz wird aktuell einer Totalrevision unterzogen. Es ist sinnvoll, die Prüfung von gesetzlichen Anpassungen hinsichtlich der Behindertengleichstellungsrechte direkt im Rahmen der laufenden Totalrevision umzusetzen.

Politische Teilhabe
Die UN-BRK enthält in Art. 29 Bestimmungen zur politischen Teilhabe. Die Vertragsstaaten haben sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderung gleichberechtigt mit anderen wirksam und umfassend am politischen und öffentlichen Leben teilhaben können, sei es unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreterinnen und Vertreter, was auch das Recht und die Möglichkeit einschliesst, zu wählen und gewählt zu werden.

Die Ausübung der politischen Rechte ist in der Schweiz grundsätzlich für alle Personengruppen gegeben, mit Ausnahme von Personen, die unter einer umfassenden Beistandschaft stehen. Diese Personen sind nach Art. 2 des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen (sGS 125.3; abgekürzt WAG) in Verbindung mit Art. 31 KV nicht stimmfähig. Die Regierung hat sich letztmals im Jahr 2019 im Rahmen der Interpellation 51.19.17 «Politische Rechte für Menschen mit Behinderung» mit der Frage der politischen Rechte für Menschen mit Behinderung befasst. Sie hielt in ihrer Antwort fest, dass sie keinen gesetzlichen Handlungsbedarf sehe. Dies, weil das heutige Kindes- und Erwachsenenschutzrecht dem Umstand der politischen Beteiligung von Menschen mit einer Behinderung bereits ausführlich Rechnung trage und eine Einzelfallprüfung erlaube. Zudem stützt ein Urteil des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (Urteil EGMR Nr. 38832/06) die heutige Handhabung. Auch nimmt die Anzahl verfügter umfassender Beistandschaften laufend ab.[38] Aufgrund dieser Ausgangslage wird auf eine Anpassung in diesem Bereich verzichtet.

Auch wenn Menschen mit Behinderung, mit Ausnahme von umfassend verbeiständeten Personen, ihre politischen Rechte theoretisch ausüben können, stossen sie bei der praktischen Umsetzung dieses Rechts oft an Grenzen. So sind beispielsweise Stimmzettel in ihrer heutigen Form durch eine sehbehinderte Person nicht ohne Hilfe auszufüllen. In diesem Zusammenhang ist auf die laufende Ausweitung des E-Votings im Kanton sowie die Revision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (SR 161.1; abgekürzt BPR) und VPR hinzuweisen, mit der u.a. mittels Abstimmungsschablonen auch Personen mit Sehbehinderung eine eigenständige Ausübung des Wahl- und Stimmrechtsermöglicht werden soll.

Zum Thema der politischen Teilhabe ist zudem zu erwähnen, dass die vorliegende Botschaft auch in einfacher und leichter Sprache zur Verfügung gestellt wird – und der Entwurf in einer zusätzlichen Form, welche die Nutzung von Vorleseprogrammen ermöglicht.

---

38 Vgl. dazu z.B. Kindes- und Erwachsenenschutz Kanton St.Gallen, Kenndaten für das Jahr 2022. Abrufbar unter www.soziales.sg.ch → Familie → Kindes- und Erwachsenenschutz (KES).

Kultur(förderung)
Im Kulturbereich wurde mit dem Kulturförderungsgesetz (sGS 275.1; abgekürzt KFG), das seit dem Jahr 2017 in Kraft ist, eine starke Grundlage für die kulturelle Teilhabe der gesamten Bevölkerung und explizit von Menschen mit Behinderung geschaffen. Gemäss Art. 14 KFG fördert der Kanton Bestrebungen, der Bevölkerung den Zugang zu kulturellem Erbe und kulturellen Aktivitäten sowie die aktive Mitgestaltung des kulturellen Lebens zu erleichtern. Er setzt sich insbesondere für die kulturelle Teilhabe von Kindern und Jugendlichen sowie von Menschen mit Behinderung ein.

In der Kulturförderstrategie des Kantons vom 22. Oktober 2019[39] ist festgehalten, dass der Kanton seit dem Jahr 2017 die Zusammenarbeit von Institutionen mit Pro Infirmis zugunsten des Labels «Kultur inklusive» unterstützt, in Zusammenarbeit mit Pro Infirmis aber an weiteren Optimierungen gearbeitet wird. In diesem Zusammenhang wurde das mit Lotteriefondsbeiträgen unterstützte Projekt «Netzwerkaufbau inklusive Kultur Ostschweiz» erfolgreich durchgeführt und mündete in die Gründung des Vereins «Kultur für ALLE». Der Verein hat zum Ziel, eine Anlaufstelle (Geschäfts- und Fachstelle) aufzubauen, die Informationen im Bereich inklusive Kultur bündelt, berät und dazu beiträgt, Kulturangebote zugänglich zu machen und den Zugang für Kulturschaffende mit Behinderung zu verbessern. Ebenfalls mit einem Beitrag aus dem Lotteriefonds unterstützt und vom Amt für Kultur eng begleitet wird das Komik-Theater. Das professionelle Projekt verfolgt einen inklusiven Ansatz, indem es Eigenproduktionen mit Schauspielerinnen und Schauspielern mit Behinderung entwickelt und aufführt. Weiter zu nennen ist das Paula-Interfestival, das verschiedene Massnahmen für eine breite Inklusion umgesetzt hat.

In den Leistungsvereinbarungen der vom Kanton unterstützten Kulturinstitutionen ist ein Passus zur kulturellen Teilhabe aufgeführt, der die Institutionen zu geeigneten Massnahmen für die Teilhabe von Menschen mit Behinderung anhält. Die Vereinbarungen werden 2025 erneuert. Im erwähnten Passus zur kulturellen Teilhabe wird neu eine «ganzheitlichen inklusive Haltung als Teil von Leitbild und Arbeitskultur» gefordert.

Bei den kantonalen Kulturstandorten konnten zusammen mit dem kantonalen Hochbauamt verschiedene inklusive Infrastrukturmassnahmen umgesetzt werden, zum Beispiel die Realisierung des ersten SCEWO-Rollstuhls in der Ostschweiz im Schloss Werdenberg oder die Beschaffung eines Lifts für Menschen mit Behinderung bei der Sanierung des Theatergebäudes Konzert und Theater St.Gallen, damit auch das Theaterstudio für Menschen mit Beeinträchtigung etwas leichter erreicht werden kann.

3.8 Finanzielle und personelle Folgen

Die mit den Anpassungen am BehG gestärkten und ausgebauten Aufgaben und Zuständigkeiten der kantonalen Verwaltung haben voraussichtlich mit einem Mehrbedarf von etwa einer halben Vollzeitstelle abdeckbar. Dieser ist über den strukturellen Stellenbedarf des Departementes des Innern zu decken. Bisher koordinierte die zuständige Verwaltungsstelle die Zusammenarbeit der verschiedenen Akteurinnen und Akteure, erarbeitete den Wirkungsbericht und richtete darauf aufbauend Beiträge an Pilotprojekte aus. Diese Aufgaben bleiben, wenn teilweise auch etwas umgewandelt, bestehen. Neu hinzu kommt der Austausch mit der über- und untergeordneten Staatsebene, die Beratung kantonaler Stellen, Gemeinden und Dritter, die Unterstützung der Verwaltung bei der Überprüfung von Gesetzesvorhaben hinsichtlich der Ziele der UN-BRK sowie eine allgemeine Sensibilisierungsfunktion. Die tatsächliche Quantifizierung dieser Aufwände ist schwierig, zumal auch die konkrete Umsetzung noch nicht genau definiert ist bzw. erst im Lauf der Anwendung definiert werden kann. Es ist deshalb möglich, dass nach ein paar Jahren der Umsetzung allenfalls zusätzliche personelle Ressourcen nötig werden.

[39] Abrufbar unter www.kultur.sg.ch → Kulturförderung → Berichte und Dokumentationen.

Bei den vorgängig beschriebenen gesetzlichen Anpassungen im Bereich der Behindertengleichstellungsrechte in Dritterlassen ergeben sich nur marginale finanzielle Folgen. Es entstehen dem Kanton Kosten aus der Sicherstellung des Transports von Mittelschülerinnen und Mittelschüler mit einem unzumutbaren Schulweg sowie aus spezifischen Massnahmen zur Förderung von Mittelschülerinnen und Mittelschülern mit Behinderung. Da es sich hierbei um Einzelfälle handelt, sind die Kostenfolgen zu vernachlässigen. Die Kosten einer allfälligen Ausweitung der Leistungsvereinbarung mit der Bauberatungsstelle sind gering. Auch für die Massnahmen im Bereich der Zugänglichkeit und Verständlichkeit der Kommunikation der Behörden werden gewisse Ausgaben anfallen, die jedoch pauschal nicht geschätzt werden können.

3.9 Grundzüge des Verordnungsrechts

Nach Art. 5 Abs. 1bis StVG unterbreitet die Regierung dem Kantonsrat bei Entwürfen mit Gesetzesrang im Rahmen der Botschaft auch die Grundzüge des vorgesehenen zugehörigen Verordnungsrechts, wenn die Verordnung von erheblicher Bedeutung ist.

Die hier vorgeschlagenen Gesetzesanpassungen machen lediglich gewisse Anpassungen in der Verordnung zum Gesetz über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung (sGS 381.41; abgekürzt BehV) erforderlich. Die bestehenden allgemeinen Bestimmungen in Art. 1 bis 3 sind an die neuen Umstände anzupassen. Weiterhin werden das Departement des Innern bzw. das Amt für Soziales für die Aufgaben, die das Gesetz überträgt, zuständig sein. Die Periodizität der Wirkungsüberprüfung wird festzulegen sein, die Bestimmung zum Einsichtsrecht bleibt bestehen. Die Anpassungen in Bezug auf die Ombudsstelle ziehen keine Anpassungen auf Verordnungsebene nach sich, hingegen wird die Beratungsstelle für hindernisfreies Bauen auf Verordnungsebene zu bezeichnen sein, da sie neu gesetzlich verankert wird. Die Anpassungen am StVG bedürfen keiner Konkretisierung auf Verordnungsebene.

3.10 Vernehmlassung

Im Grundsatz stösst der II. Nachtrag zum BehG auf viel Zustimmung. Der Grossteil der Vernehmlassungsteilnehmenden sieht Potenzial in den vorgesehenen Änderungen, sie gehen aber vielen zu wenig weit. Für eine echte Umsetzung der UN-BRK im Kanton wären weitergehende Anpassungen nötig. Folgende konkrete Anliegen wurden wie nachfolgend ausgeführt behandelt.

3.10.1 Planungs- und Baugesetz

Aufgrund der breiten Ablehnung der geplanten Anpassung des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1) zur Ausweitung der Verpflichtung zur Sicherstellung der Barrierefreiheit auf öffentlich zugängliche Gebäude im Eigentum der öffentlichen Hand, wird auf diese verzichtet. Beibehalten werden jedoch die deutlich weniger weit gehenden Bestimmungen zur Bezeichnung einer Beratungsstelle für hindernisfreies Bauen sowie die Verpflichtung der Bauherrschaft, für Gebäude, die unter den Geltungsbereich des BehiG und weitergehender kantonaler Bestimmungen in dieser Sache fallen, eine Stellungnahme der Beratungsstelle einzuholen.

3.10.2 Kommunikation

Ein neuer Art. 4bis im BehG selbst hält neu die Verpflichtung der Behörden von Kanton und Gemeinden fest, mit Menschen mit Behinderung in einer für sie verständlichen Weise zu kommunizieren und sie zu informieren. In den Erläuterungen zur Bestimmung wird festgehalten, dass aus dieser Neuregelung kein individueller Rechtsanspruch erwächst. Das geht vielen zu wenig weit, vor allem Betroffene und ihre Organisationen wünschen sich ein einklagbares Recht auf verständliche Kommunikation. Aus Gründen der Umsetzbarkeit und des nicht abschätzbaren Aufwands eines konkreten Rechtsanspruchs wird auf die geforderte Anpassung verzichtet.

3.10.3 Personeller Ressourcenaufwand

Für die Umsetzung der Anpassungen im Rahmen des II. Nachtrags sieht die Botschaft personelle Ressourcen im Umfang von 50 Stellenprozenten vor. Während einige Vernehmlassungsteilnehmende diesen Ressourceneinsatz als zu hoch einschätzen und eine Umsetzung im Rahmen der bestehenden Ressourcen fordern, finden ihn andere zu gering und fordern einen weitergehenden Personalausbau, damit die UN-BRK nachhaltig umgesetzt wird. Entsprechend wird diesbezüglich nichts verändert.

3.10.4 Überprüfungsmechanimus

Der Überprüfungsmechanismus, wonach bei Entwürfen mit Gesetzesrang im Rahmen der Botschaft jeweils die Vereinbarkeit mit der Behindertenrechtskonvention zu prüfen ist, wird auf die sachlich relevanten Konstellationen beschränkt. So ist die Überprüfung nur bei Vorlagen erforderlich, die einen Bezug zu den Behindertengleichstellungsrechten aufweisen.

3.11 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 2: Das zuständige Departement ist für die Umsetzung der UN-BRK im Allgemeinen zuständig. Es arbeitet dazu mit den weiteren zuständigen Stellen des Kantons zusammen, da nur so sichergestellt werden kann, dass den Behindertengleichstellungsrechten in allen Bereichen des staatlichen Handelns entsprochen wird. Die Aufgaben des zuständigen Departementes im Zusammenhang mit dieser Förderaufgabe werden in Abs. 2 genauer umschrieben. Bst. b überträgt dem zuständigen Departement die Aufgabe, andere Stellen und Private bei Fragen der Umsetzung der Behindertengleichstellungsrechte zu beraten und zu begleiten. Diese Aufgabe umfasst insbesondere auch die Beratung hinsichtlich der neu im StVG geregelten Aufgabe der Regierung, in Entwürfen mit Gesetzesrang im Rahmen der Botschaft die Vereinbarkeit mit der Behindertenrechtskonvention zu prüfen.

Art. 3: Die Bestimmung beschreibt den Mechanismus der Wirkungsüberprüfung. Diese ist breit zu verstehen. Im ursprünglichen BehG wurde nur die Wirkung der kantonalen Gesetzgebung für Menschen mit Behinderung überprüft. Die Wirkungsüberprüfung wird neu breiter gefasst. So ist grundsätzlich die Umsetzung der UN-BRK zu überprüfen. Damit diese Überprüfung auch einen Nutzen hat, werden auf der Grundlage ihrer Erkenntnisse zudem Ziele und Massnahmen definiert. Es wird festgehalten, dass der Bericht über die Wirkungsüberprüfung Ausführungen auf die Wirkung in bestimmten Bereichen umfasst. Die in den Bst. a bis d genannten Bereiche entsprechen dem Verständnis der Behindertenpolitik des Kantons St.Gallen. Allen Menschen mit Behinderung ist eine möglichst eigenverantwortliche und selbstbestimmte Lebensführung zu ermöglichen. Ergänzend ist der gleichberechtigte Zugang sicherzustellen. Bei Bedarf sind spezialisierte Angebote zur Verfügung zu stellen und in diesen steht der Schutz der betroffenen Personen an erster Stelle. Bei der Wirkungsüberprüfung sind alle wichtigen Anspruchsgruppen, insbesondere auch die Menschen mit Behinderung selber, einzubeziehen.

Art. 4: Projekte werden unterstützt, wenn sie dem Erfordernis eines Beitrags an die Umsetzung der UN-BRK genügen. Die zur Verfügung stehenden Mittel für die Unterstützung von Projekten sind vom Kantonsrat jeweils im Rahmen des Budgets zu genehmigen.

Art. 4bis (neu): Neu wird die explizite Pflicht von staatlichen Behörden auf Kantons- und Gemeindeebene festgehalten, mit Menschen mit Behinderung in einer für sie verständlichen Art und Weise zu kommunizieren und zu informieren. Wie die Kommunikation erfolgt, ist von den Bedürfnissen der jeweiligen Person abhängig. Dies kann z.B. die Zurverfügungstellung einer Gebärdedolmetscherin oder eines Gebärdedolmetschers in einem Gerichtsverfahren bedeuten, die Zurverfügungstellung von Webseiten-Informationen in leichter Sprache, Unterlagen in Brailleschrift sowie digitale Zugänglichkeiten. Die Bestimmung verpflichtet die Behörde, es lässt sich jedoch kein individueller Rechtsanspruch ableiten.

Art. 29: Neu wird die barrierefreie Zugänglichkeit zu den Leistungen der Ombudsstelle gesetzlich verankert.

Art. 31 und 32: Auf die Kostenbeteiligung der Parteien wird verzichtet.

Art. 5 Staatsverwaltungsgesetz: Neu wird ein Überprüfungsmechanismus bei Erlassen mit Gesetzesrang vorgesehen. Vorlagen, die Anpassungen auf gesetzlicher Ebene vorsehen und einen Bezug zu den Behindertengleichstellungsrechen aufweisen, sind auf ihre Vereinbarkeit mit der UN-BRK zu überprüfen. Die Überprüfung beschränkt sich auf den von der Revision betroffenen Themenbereich des Gesetzes. Damit wird die Weiterentwicklung der st.gallischen Rechtsordnung im Sinn der Behindertengleichstellung sichergestellt.

Art. 6 Gesetz über die Strassenverkehrsabgaben: Die Anpassung ist redaktioneller Natur und beseitigt diskriminierende Begrifflichkeiten.

Art. 102a (neu) Planungs- und Baugesetz: Die Regierung bezeichnet eine Beratungsstelle für das hindernisfreie Bauen. Damit wird der Bedeutung der Beratungsstelle ein grösseres Gewicht verliehen. Mit Blick auf Bauten, die unter den Geltungsbereich des BehiG fallen bzw. unter die weitergehende Bestimmung des kantonalen Planungs- und Baugesetzes für Mehrfamilienhäuser ist das Einholen einer Stellungnahme verpflichtend.

Art. 36ter Mittelschulgesetz: Mit der Ergänzung von Art. 36ter wird sichergestellt, dass die Mittelschulen für den Transport von Schülerinnen und Schülern mit Behinderung sorgen, wenn der Schulweg unzumutbar ist. Damit soll sichergestellt werden, dass auch Kinder mit einer Behinderung Mittelschulen barrierefrei besuchen können. Zudem wird eine Bestimmung aufgenommen, wonach zur Förderung von Schülerinnen und Schüler mit Behinderung spezifische Massnahmen möglich sind und diese auch finanziert werden. Damit kann sichergestellt werden, dass der Kanton seinen Verpflichtungen aus der UN-BRK nachkommt und auch Schülerinnen und Schülern mit Behinderung der Besuch einer Mittelschule möglich ist.

3.12 Referendum

Nach Art. 5 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1; abgekürzt RIG) untersteht der vorliegende Nachtrag dem fakultativen Gesetzesreferendum.

Die schwer zu quantifizierenden finanziellen Folgen, die sich aus dem vorliegenden Nachtrag ergeben können (siehe Abschnitt 3.8), führen in keinem Fall zu neuen Ausgaben zulasten des Staates, welche die Betragsgrenzen des obligatorischen Finanzreferendums erreichen. Ob neue Ausgaben entstehen, welche die Betragsgrenzen des fakultativen Finanzreferendums erreichen, kann offenbleiben, weil der vorliegende Nachtrag bereits dem fakultativen Gesetzesreferendum untersteht.

4 III. Nachtrag zum Gesetz über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung (Inklusive familienergänzende Kinderbetreuung)

Mit dem vorliegenden III. Nachtrag zum BehG wird die Grundlage geschaffen, damit behinderungsbedingte Mehrkosten bei der familienergänzenden Kinderbetreuung von Kindern mit Behinderung abgegolten werden und die Kinder bzw. deren Eltern damit über einen gleichberechtigten Zugang zu diesen Betreuungsangeboten verfügen.

4.1 Problemstellung

Auch Familien mit Kindern mit Behinderung sind auf ergänzende Betreuung angewiesen, um Familie und Beruf besser miteinander vereinbaren zu können. Der Betreuungs- und Koordinationsaufwand von Kindern mit Behinderung ist für die Betreuungsangebote in der Regel grösser und hängt oft mit dem Grad der Behinderung des Kindes zusammen. Aktuell besteht für diesen Zusatzaufwand keine geregelte staatliche Finanzierung. Dieser wird den Betreuungsangeboten daher nicht bzw. nur in gewissen Fällen abgegolten. Aufgrund dessen ist für Familien mit Kindern mit Behinderung – im Gegensatz zu Familien mit Kindern ohne Behinderung – der Zugang zu den Angeboten je nach Wohnort erschwert oder nicht möglich.

Aus Sicht der Gleichstellung von Menschen mit Behinderung ist dies diskriminierend. Zudem bleiben dadurch Potenziale ungenutzt. Einerseits bietet die bessere Vereinbarkeit dieselben Vorteile wie bei Familien mit Kindern ohne Behinderung (Gleichstellung, Arbeitskräftepotenzial usw.). Anderseits ermöglicht der diskriminierungsfreie Zugang zu den Kinderbetreuungsangeboten die gesellschaftliche Teilhabe bzw. die nachhaltige Inklusion von Kindern mit einer Behinderung sowie eine Entlastung der betreuenden Angehörigen und damit die Förderung ihrer psychischen Gesundheit.

4.2 Abgrenzungen

Der vorliegende Entwurf fokussiert auf Kinder mit Behinderung im Vorschulalter (0 bis 4 Jahre), die ein vorschulisches Angebot der regelmässigen, institutionellen familienergänzenden Kinderbetreuung (Kindertagesstätten sowie Tagesfamilien) in Anspruch nehmen.[40] Nicht-institutionelle (z.B. Nannys) sowie dauerhafte (z.B. Pflegefamilien) oder punktuelle (z.B. Spielgruppen) Betreuungsangebote werden nicht berücksichtigt.[41] Aufgrund des Fokus auf das Vorschulalter sind Angebote der schulergänzenden Betreuung (z.B. Hort oder Mittagstisch) ebenfalls ausgenommen. Angebote der schulergänzenden Betreuung werden von den Gemeinden zur Verfügung gestellt und finanziert (aktuell fliessen auch Beiträge des Kantons im Rahmen des Gesetzes über Beiträge für die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung [sGS 221.1; abgekürzt KiBG] ein). Die schulergänzende Betreuung in den privaten Sonderschulen sowie von Sonderschülerinnen und Sonderschülern in Betreuungsangeboten der Volksschulträger wird vom Kanton bereitgestellt und finanziert.[42]

Zusätzlich zur Eingrenzung der Anspruchsgruppe bzw. des Angebots ist es wichtig, die Kosten abzugrenzen. Im vorliegenden Entwurf geht es um die Inklusionskosten für Kinder mit Behinderung. Dies sind die zusätzlichen Kosten, die aufgrund der Behinderung für die Betreuungsangebote entstehen (erhöhter Betreuungsbedarf, Koordinationsaufwand, Coaching der Betreuungspersonen). Die regulären Betreuungskosten sollen für Kinder mit Behinderung nicht speziell vergünstigt werden, sondern analog allfälliger Tarifvergünstigungen für alle Kinder in einer Gemeinde.

---

40 Die Typologie sowie der Fokus auf regelmässige und institutionelle Betreuungsformen wurden analog dem Bericht 40.18.04 «Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Kanton St.Gallen» sowie dem Gesetz über Beiträge für die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung (sGS 221.1; abgekürzt KiBG) gewählt.

41 Auch diese Angebote leisten einen wertvollen Beitrag für die Kinderbetreuung und die Gesellschaft insgesamt. Punktuelle und dauerhafte Betreuungsangebote dienen jedoch nicht primär der Vereinbarkeit. Auf der anderen Seite können nicht-institutionelle Angebote gerade aufgrund der fehlenden Institutionalisierung nicht berücksichtigt werden, obwohl diese unbestritten einen grossen Beitrag zur Vereinbarkeit leisten (v.a. Grosseltern).

42 Kantonsratsbeschluss über einen Nachtragskredit für die schulergänzende Betreuung von Schülerinnen und Schülern in Sonderschulen 2024 (33.24.02).

4.3 Ausgangslage

Gemäss einem Bericht von Procap zur familienergänzenden Betreuung für Kinder mit Behinderung in der Schweiz lebten in der Schweiz im Jahr 2021 schätzungsweise 9'000 Kinder mit Behinderung im Vorschulalter, davon 6'750 mit einer leichten bzw. mittleren Behinderung (bis Betreuungsfaktor 1,5) und 2'250 mit einer schwereren Behinderung (Betreuungsfaktor 2).[43] Der Bericht schätzt, dass bei einem diskriminierungsfreien System die Betreuungsquote bei Kindern mit Behinderung identisch wäre wie bei Kindern ohne Behinderung. Schweizweit liegt die Betreuungsquote bei rund einem Drittel, d.h. rund jedes dritte Kind nimmt familienergänzende Kinderbetreuung in Anspruch. Daher schätzt der Bericht, dass schweizweit rund 3'000 Kinder mit Behinderung eine familienergänzende Betreuung beanspruchen würden (2'250 Kinder mit leichter Behinderung, 750 Kinder mit schwererer Behinderung).

Rechnet man die Zahlen auf den Kanton St.Gallen herunter, so beträgt der Bevölkerungsanteil des Kantons an Kindern im Alter von 0 bis 4 Jahren in Bezug auf die gesamte Schweiz rund 6,3 Prozent (Stand 2022), d.h. es gibt schätzungsweise rund 570 Kinder mit Behinderung im Kanton. Die Betreuungsquote ist in St.Gallen aus verschiedenen Gründen deutlich tiefer, im Vorschulbereich beträgt sie rund 16 Prozent.[44] Berücksichtigt man dies, so wären es ungefähr 90 Kinder mit Behinderung, die eine familienergänzende Betreuung beanspruchen würden (davon 68 mit leichter bzw. mittlerer Behinderung bis Betreuungsfaktor 1,5 und 22 mit schwerer Behinderung und Betreuungsfaktor 2).

4.4 IST-Situation im Kanton St.Gallen und künftiger Bedarf

Zur Analyse der aktuellen Situation im Kanton St.Gallen wurde eine externe Studie in Auftrag gegeben.[45] In diesem Abschnitt sind die Ergebnisse dieser Studie aufgeführt.

4.4.1 Übergeordneter Rahmen: Programm KITAplus

Im Jahr 2018 haben das Amt für Soziales und Pro Infirmis St.Gallen-Appenzell in Zusammenarbeit mit dem Heilpädagogischen Dienst St.Gallen-Glarus (HPD) und dem Verband Kinderbetreuung Schweiz «kibesuisse» das sogenannte Programm «KITAplus» im Kanton St.Gallen initiiert.[46] Dieses wird bis heute umgesetzt und dient als übergeordneter Rahmen für die Betreuung von Kindern mit Behinderung in Kindertagesstätten im Kanton St.Gallen. Im Rahmen von KITAplus berät der HPD das Kitapersonal sowie die Eltern bei Fragen rund um die Betreuung. Ein wichtiger Aspekt ist zudem die Finanzierung der Inklusionskosten. Diese sind aktuell im Kanton St.Gallen grundsätzlich von den Eltern zu tragen. Pro Infirmis unterstützt die Eltern im Rahmen von KITAplus bei der Abklärung der Finanzierung (z.B. Beteiligung durch die Wohnsitzgemeinde oder Stiftungen) und springt in gewissen Fällen selber ein.

4.4.2 Bestehendes Angebot

Die externe Studie untersuchte die aktuelle Situation bezüglich der Betreuung von Kindern mit einer Behinderung mittels Umfragen bei allen Kindertagesstätten, den Tagesfamilienvermittlungsstellen sowie dem HPD.[47] Bei der Umfrage haben 27 Kitas angegeben, aktuell (15 Kitas) oder

---

43 Procap Schweiz «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen», 2021. Abrufbar unter www.procap.ch.

44 Vgl. «Monitoring familien- und schulergänzendes Betreuungsangebot im Kanton St.Gallen». Abrufbar unter www.soziales.sg.ch → Kinder und Jugendliche → Kindertagesbetreuung.

45 Für den Auftrag wurden verschiedene Offerten eingeholt. Den Zuschlag hat das Büro Communis erhalten. Dieses hat u.a. die Einführung eines Finanzierungssystems für die Inklusionskosten von Kindern mit einer Behinderung im Kanton Luzern begleitet.

46 KITAplus ist ein schweizweites Programm (vgl. www.kindertagesstaette-plus.ch).

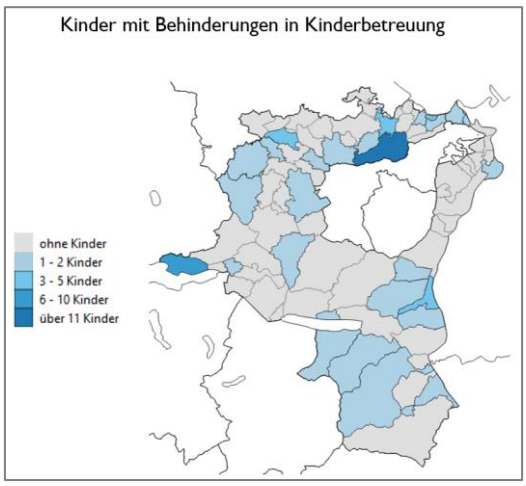
47 Die Umfragen wurden im Dezember 2022 durchgeführt. Bei den Kitas haben 31 von 79 Angeboten die Umfrage beantwortet, bei den Tagesfamilienvermittlungen 9 von 11 Vermittlungsstellen.

in der Vergangenheit (12 Kitas) ein Kind mit Behinderung betreut zu haben. Mit der Kindertagesstätte Peter Pan der Stiftung Kronbühl in Wittenbach besteht im Kanton St.Gallen zudem eine inklusive, spezialisierte Kita für Kinder mit Behinderung, in der zum Zeitpunkt der Umfrage zehn Kinder mit Behinderung betreut wurden.[48] Neben den Kindertagesstätten gibt es im Kanton elf Vermittlungsstellen für Tagesfamilien. Gemäss Rückmeldung von neun Vermittlungsstellen werden nur vereinzelt Kinder mit Behinderung von Tagesfamilien betreut. Tagesfamilien kommen somit in Einzelfällen zum Tragen und leisten einen wichtigen Beitrag, die inklusive Betreuung im Kanton St.Gallen geschieht jedoch primär in den Kindertagesstätten.

4.4.3 Nutzung des Angebots

Die Studie zeigt folgende Ergebnisse bezüglich der Nutzung des Angebots im Kanton:[49]

- Im November 2022 wurden insgesamt 73 Kinder mit Behinderung familienextern betreut. Davon wurden 68 Kinder in Kindertagesstätten betreut und 5 Kinder in Tagesfamilien.
- Der HPD begleitete im selben Zeitraum 70 Kinder, die familienextern betreut wurden.
- Die meisten Kitas betreuten 1 Kind mit Behinderung, vereinzelte Kitas 2 Kinder. 5 Kitas gaben an, 3 Kinder mit Behinderung zu betreuen. Die Kita Peter Pan ist die einzige Kita, die mit 10 Kindern mehr als 3 Kinder betreute.
- Durchschnittlich wurde ein Kind mit Behinderung an 2,2 Tagen je Woche betreut. Kinder in der Kita Peter Pan wurden durchschnittlich an 1,8 Tagen je Woche betreut.
- 6 Prozent der Kinder waren bei Betreuungsstart im Babyalter, d.h. unter 18 Monate alt. 60 Prozent waren zwischen 18 Monate und 3 Jahre alt und 34 Prozent waren über 3 Jahre alt.
- Die betreuten Kinder mit Behinderung waren gemäss Angaben der Kitas in 26 Gemeinden wohnhaft. Die Gemeinden sind über das gesamte Kantonsgebiet verteilt.



Gemeinden:

1 bis 2 Kinder:
Bad Ragaz, Diepoldsau, Ebnat-Kappel, Flums, Gaiserwald, Gams, Gossau, Jonschwil, Kirchberg, Mels, Neckertal, Quarten, Rheineck, Sevelen, Thal, Mosnang, Goldach, Grabs, Rorschacherberg, Uznach

3 bis 5 Kinder:
Buchs, Flawil, Rorschach, Uzwil, Wittenbach

6 bis 10 Kinder:
Rapperswil-Jona

über 11 Kinder:
St.Gallen (27 Kinder)

Abbildung 2: Betreute Kinder mit Behinderung nach Wohngemeinde

4.4.4 Bestehende Finanzierung

Neben der Nutzung wurden in der Umfrage auch Fragen zu den Kosten und zur Finanzierung gestellt. Der von den Kitas am häufigsten genannte Grund für Mehrkosten sind zusätzliche personelle Ressourcen, die für die Betreuung eingesetzt werden müssen. Andere Kostenfaktoren wie Infrastruktur oder Mobiliar wurden praktisch nicht genannt. Die durchschnittlich verrechneten Inklusionskosten belaufen sich auf rund 80 Franken je Betreuungstag, zusätzlich zu den regulären Betreuungskosten. Ausser bei den in der Kita Peter Pan betreuten Kindern sowie bei einzel-

48 Der Kanton unterstützt die Kita Peter Pan bzw. die Stiftung Kronbühl im Rahmen einer Leistungsvereinbarung mit jährlich Fr. 20'000.–. Dies deckt jedoch die Inklusionskosten dieser Kinder bei Weitem nicht ab.

49 Die Zahlen wurden aus den Rückmeldungen der Kitas und Tagesfamilienvermittlungen in Kombination mit Angaben des HPD ermittelt. Möglicherweise werden noch weitere vereinzelte Kinder mit Behinderung in Kitas betreut, die jedoch nicht durch den HPD begleitet werden.

nen Kindern aus der Stadt St.Gallen beteiligen sich gemäss Rückmeldungen der Kitas keine Gemeinden an den Inklusionskosten. Die Kosten werden unterschiedlich finanziert. Entweder werden sie von den Kitas nicht verrechnet – und gehen somit auf Kosten der Kitas –, werden von den Erziehungsberechtigten getragen oder durch Dritte wie Pro Infirmis oder eine Stiftung übernommen.

Für die (Mit-)Finanzierung kommen zudem die Instrumente im Bereich der Sozialversicherungen in Frage. Zu nennen ist hier etwa die Invalidenversicherung (IV). Die Betreuung in Kitas ist jedoch nicht im Katalog der IV aufgeführt, womit eine Mitfinanzierung ausgeschlossen ist.[50] Daneben gibt es die Hilflosenentschädigung (HE) sowie den Intensivpflegezuschlag (IPZ). Gemäss einem Bericht von Procap erhalten jedoch nur sehr wenige Kinder mit Behinderung im Vorschulalter eine HE oder einen IPZ, da die Anspruchsvoraussetzungen bei Kindern im Vorschulalter sehr streng sind.[51] Dies bestätigen auch die kantonalen Zahlen. Gemäss IV-Stelle des Kantons St.Gallen wurde im Zeitraum zwischen November 2018 und November 2022 nur sieben Kindern im Alter von 0 bis 4 Jahren eine HE zugesprochen. Hier gilt es zudem zu beachten, dass HE und IPZ vielen Zwecken dienen und damit verschiedene Hilfeleistungen zu finanzieren sind. Aus diesen Gründen werden diese Sozialversicherungsleistungen beim vorliegenden Entwurf bewusst vernachlässigt.

4.4.5 Schätzung künftiger Bedarf

Zur Schätzung des künftigen Bedarfs wurden im Rahmen der externen Studie Vergleichszahlen aus dem Kanton Luzern verwendet sowie Angaben zu Kindern mit Behinderung beim HPD, dem Ostschweizer Kinderspital, dem Kantonsspital St.Gallen sowie der IV eingeholt. Die Studie kommt zum Schluss, dass aufgrund der Zahlen des HPD (rund 70 betreute Kinder, die ein familienergänzendes Angebot nutzen) sowie Vergleichszahlen aus dem Kanton Luzern (60 bis 75 Kinder bei 420'000 Einwohnerinnen und Einwohnern) der Bedarf betreffend Kinder mit Behinderung im Kanton St.Gallen, die familienergänzend betreut werden, rund 80 bis 100 Kinder beträgt. Diese Zahlen decken sich auch mit den Schätzungen im Bericht von Procap für die gesamte Schweiz bzw. der Ummünzung dieser Zahlen für den Kanton St.Gallen (vgl. Abschnitt 4.3).

4.5 Finanzierungssystem der Inklusionskosten im Kanton St.Gallen

Die vorherigen Abschnitte zeigen, dass im Kanton St.Gallen die grundsätzlichen Rahmenbedingungen und Angebote für eine inklusive Betreuung von Kindern mit Behinderung vorhanden sind. So bestehen mit dem Programm KITAplus bereits Erfahrungen in Bezug auf die Rahmenbedingungen auf übergeordneter Ebene. Gleichzeitig betreuen bereits verschiedene Kitas Kinder mit Behinderung und es gibt zusätzlich ein spezialisiertes Angebot für Kinder mit einer schweren Behinderung. Auch wurde aufgezeigt, dass grundsätzlich ein Bedarf für die inklusive familienergänzende Betreuung besteht und wie hoch dieser schätzungsweise ist.

Was hingegen fehlt, ist eine geregelte, staatliche Finanzierung der behinderungsbedingten Mehrkosten bzw. der Inklusionskosten, womit auch eine Gleichbehandlung und Rechtssichergeit erreicht werden kann. Heute sind betroffene Eltern und Einrichtungen auf Zugeständnisse einzelner Gemeinden angewiesen, die Handhabung ist je nach Gemeinde sehr unterschiedliche. Zudem springen Private ein oder die Kosten werden von den Betreuungsangeboten nicht weiterverrechnet oder von den Eltern getragen. Mit dem vorliegenden Entwurf soll diese Finanzierungslücke geschlossen werden, um den gleichberechtigten Zugang von Kindern mit Behinderung bzw. deren Eltern zu familienergänzenden Angeboten zu ermöglichen.

---

50 Siehe Anhang 2 «Grundlagenbericht Inklusive Kinderbetreuung im Kanton St.Gallen».

51 Procap Schweiz, Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen, 2021. Abrufbar unter www.procap.ch → Angebote → Beratung & Information → Politik → Projekt Gleichstellung in der familienergänzenden Betreuung für Kinder mit Behinderungen.

4.5.1 Grundzüge des Systems

Inklusives System basierend auf bestehendem Angebot

Das System soll möglichst inklusiv sein und auf dem bestehenden Regelangebot aufbauen. Idealerweise können die Kinder daher ein Betreuungsangebot der Regelstruktur an ihrem Wohnort besuchen. Damit das Betreuungspersonal den Anforderungen der Kinder mit Behinderung gerecht werden kann, wird es durch eine heilpädagogische Fachperson gecoacht. Im Betreuungsangebot selbst erfolgt keine spezifische heilpädagogische Förderung. Gleichwohl bietet der damit verbundene Austausch in einer gemischten Gruppe mit anderen Kindern ein förderliches Entwicklungsumfeld für Kinder mit Behinderung (wie auch für alle anderen Kinder). Die Einrichtungen bedürfen keiner zusätzlichen Zulassung für das Bereitstellen eines Angebots für Kinder mit Behinderung, müssen das aber in ihren konzeptionellen Grundlagen vorsehen. Die Aufsicht über die Einrichtungen, bei der konzeptionelle Grundlagen, Betreuungsschlüssel und Betreuungsqualität überprüft werden, erfolgt im Rahmen der regulären Aufsicht durch die zuständige kantonale Behörde.

Spezialisierte Angebote wo nötig

Einzelne Kinder mit Behinderung haben Bedürfnisse, denen eine «reguläre» Betreuungseinrichtung nur mit sehr viel Mehraufwand und spezialisiertem Betreuungspersonal gerecht werden kann. Starke Verhaltensauffälligkeiten mit Gefahr von Selbst- oder Fremdgefährdung oder der Bedarf an medizinisch anspruchsvoller Unterstützung (z.B. ständiges Eins-zu-eins-Setting notwendig aufgrund medizinischer Dauerüberwachung der Beatmung oder Ernährung durch Magensonde) sind daher eine Überforderung für die allermeisten regulären Betreuungsangebote. Für solche Kinder sind spezialisierte Institutionen notwendig.

Marktnahes System

Das System soll möglichst marktnah ausgestaltet werden. So soll z.B. keine staatliche Steuerung des Angebots erfolgen und keine Angebots- oder Aufnahmepflicht der Betreuungsangebote bestehen. Dies ist kongruent mit dem generellen System der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung, das ebenfalls keine solchen Steuerungsmechanismen oder Pflichten kennt. Mit der geregelten staatlichen Finanzierung der Inklusionskosten ist davon auszugehen, dass sich das Angebot mittel- bis langfristig der Nachfrage entsprechend entwickelt.

Subjektorientierte Finanzierung

Die Finanzierung soll sich nicht am Objekt, also der einzelnen Betreuungseinrichtung, orientieren. Stattdessen soll diese subjektorientiert erfolgen, d.h. sie richtet sich nach dem einzelnen Kind. Wechselt ein Kind die Betreuungseinrichtung, so geht der Anspruch entsprechend mit dem Kind mit. Der effektive Geldfluss muss dabei nicht direkt an das Kind bzw. die Eltern erfolgen, sondern kann auch über die Betreuungseinrichtung dem Kind zugutekommen.

4.5.2 Grundzüge der Finanzierung

Kostenarten

Bei der familienergänzenden Betreuung von Kindern mit Behinderung fallen verschiedene zusätzliche Aufwände bzw. Kosten an. Gestützt auf die Erfahrungswerte im Kanton Luzern (vgl. 4.4.5) wird von folgenden Kostenarten ausgegangen:

– *Kosten Coaching Betreuungseinrichtung***:** Das Coaching des Betreuungspersonals dient dazu, die Betreuungseinrichtungen zu befähigen, damit diese Kinder mit Behinderung aufnehmen und betreuen können. Das Coaching kann z.B. in Form von individuellen Beratungen erfolgen oder auch in Form von Aus- bzw. Weiterbildungen. Im Kanton Luzern wird das Coaching durch die zuständige heilpädagogische Fachperson vorgenommen. Wichtig ist in jedem Fall die Abgrenzung bzw. Beachtung der Schnittstellen zu den bestehenden Dienstleistungen der allgemeinen heilpädagogischen Frühförderung.

– *Kosten zusätzlicher Koordinationsaufwand:* Für die Begleitung eines Kindes mit Behinderung entsteht ein zusätzlicher Koordinationsaufwand für die Betreuungseinrichtung. Dies u.a. aufgrund des regelmässigen Austauschs, aus der Koordination der Aus- bzw. Weiterbildungen im Rahmen des Coachings oder für den internen Wissenstransfer. Dieser Mehraufwand für die Betreuungseinrichtung (Koordinationsaufwand) könnte z.B. analog dem Kanton Luzern mittels eines Pauschalbetrags abgegolten werden.
– *Kosten zusätzlicher Betreuungsaufwand (individuell bedingte Personalkosten):* Für diese Kosten ist die individuelle Situation eines Kindes ausschlaggebend. Über eine Bedarfsabklärung wird bei jedem Kind geprüft, ob die Betreuung im Rahmen des vor Ort gültigen Personalschlüssels vorgenommen werden kann oder ob zusätzliche Personalressourcen notwendig sind. Für diese Bedarfsabklärung sind die verschiedenen Beteiligten (Betreuungseinrichtung, Eltern, Fachpersonen wie z.B. Heilpädagoginnen bzw. Heilpädagogen oder Kinderärztinnen bzw. Kinderärzte) einzubeziehen. Die Abgeltung des zusätzlichen Betreuungsaufwands erfolgt über verschiedene Bedarfsstufen (z.B. leicht, mittel, stark und sehr stark). Diese werden wiederum mit einem entsprechenden Faktor (z.B. von Faktor 0 bis 2) entschädigt, d.h. es sind zusätzliche Personalressourcen von 0 bis höchstens 2 Betreuungsplätzen für die Betreuung des Kindes nötig. Wie in Abschnitt 4.4.5 aufgezeigt, ist mittel- bis langfristig mit 80 bis 100 Kindern mit Behinderung zu rechnen, die in Kitas im Kanton St.Gallen betreut werden. Die Verteilung der Kinder nach Bedarfsstufen (d.h. nach dem zusätzlichen – individuell bedingten – Personalaufwand) wird in der externen Studie wie folgt geschätzt:

Bedarfsstufe	Anteil	Anzahl	Zusatzfaktor Betreuung
leicht	45 %	36–45 Kinder	0
mittel	35 %	28–35 Kinder	0,5
stark	10 %	8–10 Kinder	1
sehr stark	10 %	8–10 Kinder	2

Tabelle 3: Geschätzte Verteilung der Kinder mit Behinderung nach Bedarfsstufen

Nicht berücksichtigt im neuen Finanzierungssystem sind Kosten für Anpassungen der Infrastruktur. Die spezifischen Bedürfnisse können Anpassungen bei der Infrastruktur bzw. Ausstattung nötig machen (z.B. Anschaffung eines Spezialstuhls, eines speziellen Tischsets oder Anpassungen der Rauminfrastruktur). Die Finanzierung von solchen Kosten ist z.T. über weitere Erlasse geregelt (Stichwort Zugänglichkeit von öffentlichen Bauten) oder es muss eine Lösung im Einzelfall gesucht werden.

Kostenteiler
Es ist eine gemeinsame Finanzierung von Kanton und Gemeinden vorgesehen, die möglichst «entflochten» auszugestalten ist. Die Gemeinden tragen die Kosten, die direkt bei den Betreuungseinrichtungen anfallen (zusätzlicher Betreuungsaufwand sowie Koordinationsaufwand). Der Kanton trägt hingegen die Coaching-Kosten für die Betreuungseinrichtung durch einen Coaching-Dienst (z.B. den HPD). Diese Mittel fliessen direkt an den Coaching-Dienst, der dann entsprechend die Leistung zugunsten der Betreuungseinrichtung erbringt.

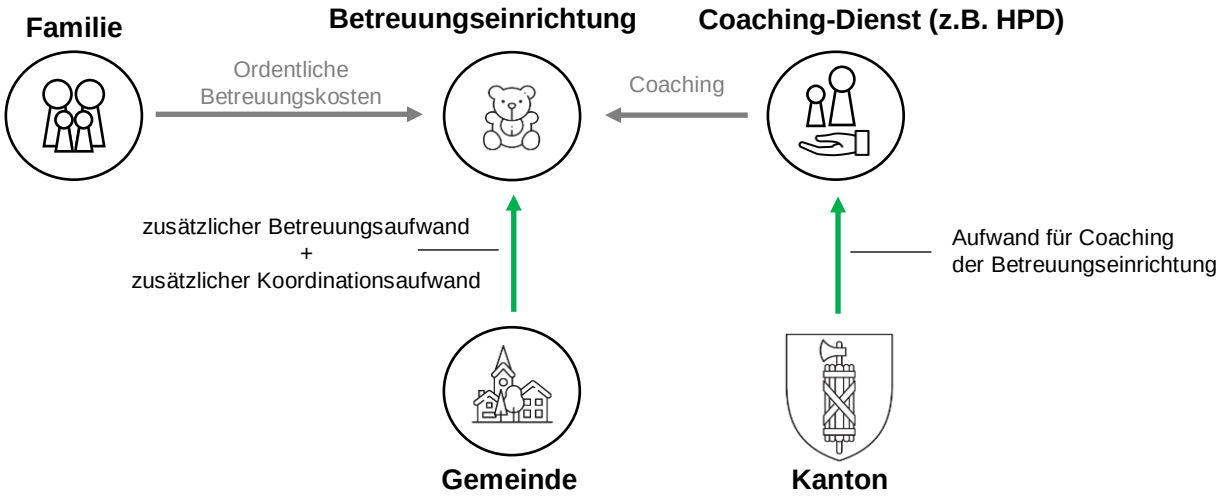


Abbildung 3: Kostenträger «entflochtene» Finanzierung

Ein solches System bringt verschiedene Vorteile mit sich:

– Das System ist konform mit den gängigen Prozessen bzw. Subventionierungsmechanismen, da die Gemeinden (in der Regel) bereits heute mit den Betreuungseinrichtungen in Kontakt sind. Auf der anderen Seite verfügt der Kanton im Bereich der heilpädagogischen Frühförderung bereits über eine kantonale Leistungsvereinbarung (LV) mit dem HPD, über welche die Steuerung usw. erfolgt (bzw. sofern ein anderer Coaching-Dienst in Anspruch genommen wird, kann der Kanton eine einzige Leistungsvereinbarung abschliessen, die für alle Betreuungseinrichtungen die entsprechende Leistung erbringt).
– Das System ist grundsätzlich kompatibel mit Weiterentwicklungen in Richtung subjektorientierte Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung im Kanton im Allgemeinen (vgl. die laufende Revision des KiBG).
– Das System erlaubt eine ungefähr gleichmässige Verteilung der Kosten zwischen Kanton und Gemeinden. So schätzt die externe Studie, dass für das Coaching rund 45 Prozent der Kosten anfallen (bei 80 Kindern rund 660'000 Franken) und für den zusätzlichen Betreuungs- und Koordinationsaufwand rund 55 Prozent (bei 80 Kindern rund 760'000 Franken).
– Das System enthält mit der Finanzierung der Coaching-Kosten auf übergeordneter Ebene bereits eine «solidarische» Komponente, welche die Hälfte der Gesamtkosten kantonal gleichmässig verteilt. Damit werden allfällige Einzelbelastungen von Gemeinden verkleinert, da im Ereignisfall nicht alle behinderungsbedingten Mehrkosten durch die Gemeinde getragen werden müssen.

4.5.3 Grundzüge des Verfahrens

Das Verfahren wird derzeit im Rahmen eines Pilotprojekts erprobt und orientiert sich aktuell am System des Nachtrags zum BehG. Zu Beginn der möglichen Finanzierung steht auch im Bereich der kleinen Kinder eine Bedarfserfassung. Im Erwachsenenbereich ist als Anspruchsvoraussetzung für die Bedarfserfassung (unter anderen) eine IV-Anmeldung nötig. Dies ist bei kleinen Kindern kein geeigneter Anhaltspunkt, da eine IV-Anmeldung zu so einem frühen Zeitpunkt eher die Ausnahme darstellt. Dennoch ist eine gewisse «medizinische» Komponente nötig. Entsprechend kann z.B. eine Zuweisung einer Ärztin oder eines Arztes an den HPD als Anspruchsvoraussetzung definiert werden. Es ist nur eine Zuweisung nötig, die Inanspruchnahme von Leistungen des HPD ist nicht vorausgesetzt. Die Zuweisung ist beim Antrag für eine Bedarfserfassung beizulegen. Die Bedarfserfassung wird im Rahmen des Pilotprojekts durch den HPD durchgeführt, es wäre aber auch denkbar, eine andere Stelle als Einschätzungsstelle zu definieren. Da die behinderungsbedingten Mehrkosten durch die politischen Gemeinden getragen werden, müsste auch die Einschätzungsstelle durch diese definiert werden. Das Coaching wird aktuell durch den HPD bereitgestellt. Da diese Leistungen durch den Kanton finanziert werden, ist es

sinnvoll, dass dieser auch die Stelle bezeichnet. Bei der Benennung der Stelle ist das öffentliche Beschaffungsrecht zu beachten. Die Einschätzungsstelle, aktuell der HPD, schätzt anschliessend unter Einbezug der Eltern, einer oder eines allfällig bereits für das Kind zuständigen Heilpädagogin oder Heilpädagogen und der Betreuungseinrichtung den Bedarf des Kindes. Der Einbezug der Betreuungseinrichtung ist zentral, denn der Bedarf ist abhängig vom Umfeld. So ist beispielsweise der Bedarf für ein gehbehindertes Kind in einer barrierefreien Kita geringer als in einer, in der bauliche Massnahmen nötig sind. Die Einschätzungsstelle macht dann zuhanden der zuständigen staatlichen Stelle eine Empfehlung zur Bedarfsstufe. Die staatliche Stelle verfügt auf der Grundlage dieser Empfehlung Leistungen, die zur Deckung des behinderungsbedingten Mehraufwands der Einrichtung vergütet werden. Welche staatliche Stelle (Kanton oder politische Gemeinde) schlussendlich für welchen Verfahrensschritt zuständig ist, und ob das Verfahren aufgrund der Erfahrungen aus dem Pilotprojekt noch angepasst werden muss, ist noch nicht abschliessend geklärt.

4.5.4 Nutzen und Wirkung

Den finanzierten Kosten steht sowohl ein individueller, ein gesellschaftlicher als auch ein wirtschaftlicher Nutzen gegenüber. So sind die Kinder mit Behinderung dank früher Inklusion sozial besser integriert und somit stabiler in ihrer Bildungskarriere verankert. Auch wenn dies nur schon bei ganz wenigen Kindern mit Behinderung zu einer erfolgreicheren Integration in die Regelschule und zu beruflich besseren Aussichten führt, können damit bedeutsame soziale Folgekosten eingespart werden (z.B. Sonderschulkosten, Gesundheitskosten, Sozialhilfeausgaben, Ergänzungsleistungen). Auch der bereits erwähnte Bericht von Procap Schweiz «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen» bzw. verschiedene Studien zeigen, dass die Finanzierung der Inklusionskosten aus gleichstellungspolitischen, volkswirtschaftlichen sowie rechtlichen Überlegungen sinnvoll ist.[52] Letztlich dient die vorgesehene Lösung dazu, die Rechts- und Chancengleichheit von Kindern mit Behinderung bzw. deren Eltern zu gewährleisten. Diese Sicherstellung der Chancengerechtigkeit aller Bevölkerungsgruppen ist eines der Schwerpunktziele, die sich die Regierung in ihrer Schwerpunktplanung 2021–2031 (38.21.01) gesetzt hat und trägt zur Erreichung verschiedener Staatsziele der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) bei (u.a. Bildung [Art. 10], Soziale Sicherung [Art. 12], Schutz der Familie [Art. 13], Soziale Integration [Art. 14]).

4.6 Finanzielle und personelle Folgen

Anhand der vorherigen Abschnitte bzw. der erarbeiteten Grundlagen ist eine ungefähre Kostenschätzung möglich (u.a. gestützt auf die externe Studie).

Insgesamt wird der Finanzierungsbedarf der Inklusionskosten für den Kanton St.Gallen auf jährlich rund 1,4 bis 1,8 Mio. Franken (durchschnittlich etwa 18'000 Franken je Kind) geschätzt. Diese Schätzung basiert u.a. auf Erfahrungswerten aus dem Kanton Luzern (z.B. für die Höhe der Kosten oder die Verteilung der Kinder).[53] Bei diesen Kosten handelt es sich um die effektiven behinderungsbedingten Mehrkosten für die Betreuung der Kinder mit Behinderung einschliesslich Coaching der Betreuungseinrichtungen.

---

52 Procap Schweiz, Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen, 2021. Abrufbar unter www.procap.ch → Angebote → Beratung & Information → Politik → Projekt Gleichstellung in der familienergänzenden Betreuung für Kinder mit Behinderungen.

53 Im Kanton St.Gallen läuft derzeit ein Pilotprojekt, mit dem diese Werte vertieft bzw. weitere Erfahrungswerte gesammelt werden können (z.B. auch bezüglich Abgrenzung von Coaching, Bedarfsabklärung und Case-Management).

Hinzu kommen Personalressourcen für den Vollzug bei Kanton und Gemeinden. Für die Koordination und das Controlling des Finanzierungssystems durch den Kanton entstehen beim Kanton voraussichtlich keine Mehrkosten. Sollte die Zuständigkeit nicht wie vorgesehen bei den Gemeinden verbleiben, würde beim Kanton voraussichtlich Mehraufwand in der Höhe einer halben Vollzeitstelle anfallen. Ob es bei den Gemeinden zu einem administrativen Mehraufwand kommt, hängt u.a. von der bisherigen Handhabung der jeweiligen Gemeinde ab. Gemeinden, die selbst bereits Beiträge bezahlen, dürften keinen erhöhten bzw. sogar eher einen tieferen Aufwand haben, da sie auf ein einheitliches System bauen können. Für die anderen Gemeinden hängt der Mehraufwand von der Betroffenheit ab. Generell ist der Aufwand je Gemeinde aufgrund der tiefen Fallzahlen (80 bis 100 Kinder im gesamten Kanton) aber als gering einzuschätzen. Auch fallen der Aufwand sowie die effektiven Inklusionskosten – oder zumindest ein Teil davon – bereits heute an, sie werden jedoch wie erwähnt z.T. von den Eltern, Kitas oder privaten Stiftungen getragen.

Zugrundeliegende Faktoren der Schätzung
Wie erwähnt fallen bei der familienergänzenden Betreuung von Kindern mit Behinderung verschiedene zusätzliche Aufwände bzw. Kosten an. Gestützt auf die Erfahrungswerte im Kanton Luzern wird für die einzelnen Kostenarten von folgenden Beträgen ausgegangen:

– *Kosten Coaching Betreuungseinrichtung:* Für das Coaching werden 35 Stunden je Kind und Jahr eingerechnet. Dies entspricht Kosten in Form einer Pauschale von rund Fr. 8'225.– je Kind und Jahr.[54]
– *Kosten zusätzlicher Koordinationsaufwand:* Analog dem Kanton Luzern werden für den Koordinationsaufwand pauschal Fr. 350.– je Kind und Monat bzw. Fr. 4'200.– je Kind und Jahr eingerechnet.[55]
– *Kosten zusätzlicher Personalaufwand:* Bei den Kindern mit Behinderung wird zwischen vier Bedarfsstufen differenziert: leicht (Zusatzfaktor 0), mittel (Zusatzfaktor 0,5), stark (Zusatzfaktor 1) und sehr stark (Zusatzfaktor 2). Für die Kostenschätzung wird eine gewisse Anzahl Kinder je Bedarfsstufe angenommen (siehe Verteilung in Abschnitt 4.5.1). Dabei wird der jeweilige Zusatzfaktor mit den Kosten je Tag (Fr. 105.–)[56], mit der Anzahl durchschnittlicher Betreuungstage je Woche gemäss Umfrage (2,2 Tage) sowie den Betreuungswochen je Jahr (48 Wochen) multipliziert.

Übersicht Kosten Betreuung und Coaching
Die folgenden beiden Tabellen zeigen die Schätzung des Bedarfs (Anzahl Kinder) kombiniert mit den geschätzten Kosten je Kind für zwei Szenarien (tief und hoch).

54 Das Total ergibt sich anhand des gültigen Stundenansatzes in der Leistungsvereinbarung zwischen Kanton und HPD. Dies ist als Grössenordnung zu verstehen, der exakte Umfang sowie die Höhe werden zu klären sein.

55 Der Kanton Luzern nimmt diesen Betrag als Grundlage, der rund acht Stunden Arbeit einer Kita-Gruppenleitung entspreche. Der Koordinationsaufwand fällt unabhängig von der Einstufung des Kindes an (auch bei der Bedarfsstufe «leicht», wo kein zusätzlicher Betreuungsaufwand entsteht). Der Aufwand entsteht den Betreuungseinrichtungen z.B. beim Empfang des Coachings, mit dem die Tragfähigkeit des Systems gewährleistet bzw. gefördert wird.

56 Dieser Betrag orientiert sich am Schlussbericht von Infras «Monitoring familien- und schulergänzendes Betreuungsangebot im Kanton St.Gallen». Gemäss diesem Bericht betrug der durchschnittliche Tarif für Kinder ab 18 Monaten im Jahr 2021 Fr. 101.–.

Kostenschätzung für Bedarf tief (n = 80 Kinder) in Franken:

Kostenart	Anzahl Kinder	Total Kosten
zusätzlicher Personalaufwand (nach Bedarfsstufe):		
– leicht	36	0
– mittel	28	155'000
– stark	8	88'000
– sehr stark	8	177'000
Kosten zusätzlicher Personalaufwand Total	80	420'000
Kosten zusätzlicher Koordinationsaufwand	80	336'000
Kosten Coaching Betreuungseinrichtung	80	658'000
Inklusionskosten Total (Szenario tief)	**80**	**1'414'000**

Kostenschätzung für Bedarf hoch (n = 100 Kinder) in Franken:

Kostenart	Anzahl Kinder	Total Kosten
zusätzlicher Personalaufwand (nach Bedarfsstufe):		
– leicht	45	0
– mittel	35	194'000
– stark	10	111'000
– sehr stark	10	222'000
Kosten zusätzlicher Personalaufwand Total	100	527'000
Kosten zusätzlicher Koordinationsaufwand	100	420'000
Kosten Coaching Betreuungseinrichtung	100	822'000
Inklusionskosten Total (Szenario hoch)	**100**	**1'769'000**

Wie in Abschnitt 0 beschrieben, werden die Kosten gemeinsam von Kanton und Gemeinden getragen und zwar im Sinn einer «entflochtenen» Finanzierung. Die Gemeinden tragen die zusätzlichen Personalkosten und die zusätzlichen Koordinationskosten der Kitas. Der Kanton trägt die Kosten für das Coaching der Betreuungseinrichtungen. Die Kosten für den Kanton betragen somit bei der Kostenschätzung «tief» rund 660'000 Franken, bei der Kostenschätzung hoch rund 820'000 Franken. Die Gemeinden tragen die restlichen Kosten, diese entsprechen im tiefen Szenario rund 760'000 Franken und im hohen Szenario rund 950'000 Franken.[57] Die Inklusionskosten der Gemeinden fliessen zudem in den soziodemographischen Sonderlastenausgleich.

Fallbeispiele
Folgende Fallbeispiele zeigen die behinderungsbedingten jährlichen Kosten der öffentlichen Hand. Die «regulären» Kosten der Eltern werden bewusst nicht aufgeführt. Diese fallen bei Kindern mit Behinderung analog zu allen anderen Kindern an. Sie hängen von der Gemeindesubvention (evtl. einkommensabhängig) sowie vom Alter des Kindes (Säuglingstarif vs. Kleinkindertarif) ab. Sie bewegen sich grob zwischen 90 und 150 Franken je Betreuungstag (bei einkommensabhängigen Tarifen ist die Spannweite grösser). Für die Beispiele bedeutet dies jährliche Kosten von rund 8'600 bis 14'400 Franken (für zwei Tage je Woche und 48 Wochen), die durch die Eltern getragen werden.

[57] Die durch die Gemeinden getragenen Mehraufwände aus diesem Bereich werden im Dialog zum Entlastungspaket 2026 berücksichtigt werden.

Fallbeispiel 1 «leicht»[58]
Kind mit leichter Behinderung besucht zwei Tage je Woche (48 Wochen) eine Kita:

Kostenart	**jährliche Kosten in Franken**
zusätzlicher Personalaufwand	– (keine zusätzlichen Kosten bei Einstufung «leicht»)
zusätzlicher Koordinationsaufwand	4'200.– (350.– je Kind/Monat)
Coaching	8'225.– (35 Std. je Kind/Jahr)
Total Kosten öffentliche Hand	**12'425.– je Jahr**

Fallbeispiel 2 «mittel»
Kind mit mittlerer Behinderung besucht zwei Tage je Woche (48 Wochen) eine Kita:

Kostenart	**jährliche Kosten in Franken**
zusätzlicher Personalaufwand	ca. 5'000.– (bei Einstufung «mittel» 52.50 je Tag [Faktor 0,5])
zusätzlicher Koordinationsaufwand	4'200.– (350.– je Kind/Monat)
Coaching	8'225.– (35 Std. je Kind/Jahr)
Total Kosten öffentliche Hand	**17'425.– je Jahr**

Fallbeispiel 3 «stark»
Kind mit starker Behinderung besucht zwei Tage je Woche (48 Wochen) eine Kita:

Kostenart	**jährliche Kosten in Franken**
zusätzlicher Personalaufwand	ca. 10'100.– (bei Einstufung «stark» 105.– je Tag [Faktor 1])
zusätzlicher Koordinationsaufwand	4'200.– (350.– je Kind/Monat)
Coaching	8'225.– (35 Std. je Kind/Jahr)
Total Kosten öffentliche Hand	**22'525.– je Jahr**

58 Eine Einteilung von Behinderungsarten in die verschiedenen Bedarfsstufen ist nicht möglich, da eine Behinderungsart (z.B. Autismus-Spektrum-Störung) ganz unterschiedliche Ausprägungen haben kann und der Mehrbedarf auch immer vom Umfeld abhängig ist (z.B. hat ein Kind im Rollstuhl in einer barrierefreien Kita wenig Betreuungsmehraufwand zur Folge, in einer Kita mit Barrieren hingegen mehr).

Fallbeispiel 4 «sehr stark»
Kind mit sehr starker Behinderung besucht zwei Tage je Woche (48 Wochen) eine (spezialisierte) Kita:

Kostenart	**jährliche Kosten in Franken**
zusätzlicher Personalaufwand	ca. 20'200.– (bei Einstufung «sehr stark» 210.– je Tag [max. Faktor 2])
zusätzlicher Koordinationsaufwand	4'200.– (350.– je Kind/Monat)
Coaching	8'225.– (35 Std. je Kind/Jahr)
Total Kosten öffentliche Hand	**32'625.– je Jahr**

4.7 Grundzüge des Verordnungsrechts

Nach Art. 5 Abs. 1bis des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1; abgekürzt StVG) unterbreitet die Regierung dem Kantonsrat bei Entwürfen mit Gesetzesrang im Rahmen der Botschaft auch die Grundzüge des vorgesehenen zugehörigen Verordnungsrechts, wenn die Verordnung von erheblicher Bedeutung ist. Die für den vorliegenden Nachtrag nötigen Verordnungsbestimmungen sind von erheblicher Bedeutung, da sie ein neu implementiertes Finanzierungssystem umschreiben. Im Folgenden sind daher die Eckpunkte eines Finanzierungssystems der Inklusionskosten aufgeführt, die es auf Verordnungsebene konkret zu regeln gilt.

Definition der Anspruchsvoraussetzungen
Es ist wichtig, die Anspruchsvoraussetzungen auf Verordnungsebene genauer abzustecken, da der Begriff «Behinderung» sehr breit ist und unterschiedlich ausgelegt werden kann. Zudem kann die ansonsten verwendete Definition des Begriffs «Behinderung» bei Minderjährigen nach Art. 8 ATSG für Kleinkinder im Alter von 0–4 Jahren nicht sinnvoll angewendet werden. Die externe Studie gibt bereits eine mögliche Definition der Zielgruppe, die wie folgt lautet: «Die Kinder weisen Behinderungen, Entwicklungsverzögerungen, Entwicklungseinschränkungen oder Entwicklungsgefährdungen auf, welche so einschneidend sind, dass sie bei der Bewältigung des Gruppenalltags in der familienergänzenden Betreuung mehr Unterstützung benötigen. Die Kinder sind auf intensivere Betreuung und/oder Pflege angewiesen. Das Personal der Kinderbetreuung benötigt heilpädagogische Beratung (Coaching)».[59] Aus dieser Definition ergeben sich gleichzeitig die Kriterien bzw. die Anspruchsvoraussetzungen. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass vorgängig eine ärztliche Zuweisung an den HPD erfolgen wird. Gleichzeitig sind auch Angaben z.B. zum Wohnsitz oder dem Alter nötig.

Definition der zugelassenen Betreuungsangebote
In der Verordnung ist zu regeln, welche Betreuungsangebote Kinder mit Behinderung familienergänzend betreuen können. Das Gesetz gibt den Rahmen bereits vor, d.h. es geht um Betreuungsangebote der vorschulischen, regelmässigen sowie institutionellen familienergänzenden Kinderbetreuung. Dies umfasst Kindertagesstätten und Tagesfamilien. Neben der Art des Angebots können allenfalls auch Anforderungen daran in der Verordnung definiert werden. Wie erwähnt soll das System aber möglichst inklusiv und niederschwellig sein, weshalb auf umfassende zusätzliche Kriterien – im Vergleich zum regulären Angebot – eher zu verzichten ist. Diese würden wie-

[59] Diese Definition lehnt sich an diejenige des Kantons Luzern an, vgl. Ausführungsbestimmungen KITAplus. Abrufbar unter www.volksschulbildung.lu.ch → Schulsystem & Schulen → Fachstelle für Früherziehung und Integrative Sonderschulung FFS → KITAplus.

derum lediglich eine Barriere im System schaffen. Wichtiger sind diesbezüglich vor allem die flankierenden Massnahmen, um das bestehende System tragfähig zu machen, wie etwa das Coaching der Betreuungsangebote.

Einzelheiten zur Finanzierung
Auf Verordnungsebene sind gegebenenfalls weitere Definitionsfragen zu den einzelnen Kostenarten zu regeln und auch, wie hoch die entsprechende Abgeltung konkret ist. Gewisse Anhaltspunkte dafür bestehen bereits aufgrund der Erfahrungen aus dem Kanton Luzern. Zudem läuft im Kanton St.Gallen basierend auf Art. 4 und Art. 5a BehG ein Pilotprojekt, um vertiefte Erkenntnisse bezüglich anfallender Kostenarten bzw. Aufwandspositionen zu gewinnen.

Verfahren
Auch wird auf Verordnungsebene das Verfahren konkret zu regeln sein. Dies wird sowohl Ausführungen zum Gesuchprozess umfassen, zu den Aufgaben der beteiligten Stellen, zur Gesuchprüfung und zum Verfügungshandeln als auch Ausführungen zu den Finanzflüssen.

4.8 Vernehmlassung

Dem III. Nachtrag zum BehG stimmen fast alle Vernehmlassungsteilnehmenden zu. Der Bedarf ist ausgewiesen und die Notwendigkeit einer Finanzierungslösung praktisch unbestritten. Kritisiert wird von einzelnen Vernehmlasssungsteilnehmenden, dass die Ansätze auf zu tiefen Durchschnittstarifen basieren. Bei den angewandten Tarifen handelt es sich um die neusten Daten für den Kanton St.Gallen. Da sie ohnehin nur der Kostenschätzung dienen, wird auf eine Anpassung verzichtet. Verschiedene Antworten fordern, dass das neue System nicht nur Kindertagesstätten, sondern auch Tagesfamilien umfasst. Dies ist so vorgesehen und wurde in der Botschaft entsprechend präzisiert. Die konkrete Umsetzung der Finanzierung in Tagesfamilien und allfällige Abweichungen von der Abgeltung in Kitas werden auf Verordnungsstufe geregelt.

Die politischen Gemeinden lehnen den vorgesehenen Kostenteiler zwischen Kanton und Gemeinden ab. Sie fordern eine vollständige Kostentragung durch den Kanton aufgrund seiner Zuständigkeit für die Kostentragung im Bereich Behinderung und der Tatsache, dass der Kanton auch im Bereich der frühen Förderung für Angebote zuständig ist, die über den Grundbedarf hinausgehen, wie es beim vorliegenden Angebot der Fall ist. Dem ist entgegenzuhalten, dass die Kostentragung für die familienergänzende Kinderbetreuung grundsätzlich in der Zuständigkeit der Gemeinden liegt, der Kanton sich jedoch im Rahmen des Kinderbetreuungsgesetzes an den Kosten beteiligt (seit dem Jahr 2021 mit 5 Mio. Franken und seit dem Jahr 2024 mit 10 Mio. Franken). Die Zuständigkeiten für die Finanzierung des Bereichs der frühen Förderung bzw. insbesondere der familienergänzenden Kinderbetreuung sind damit geteilt, weshalb auch der vorgesehene Kostenteiler für den behinderungsbedingten Mehraufwand sinnvoll ist. Die Gemeinden bringen zudem das Argument vor, dass die Kosten für den Kanton, der das Coaching finanziere, rückläufig sein würden. Dem ist entgegenzuhalten, dass jedes Betreuungsverhältnis eines Kindes mit Behinderung individueller Unterstützung bedarf und dass der Coachingbedarf angesichts von Personalfluktuation nicht massgeblich abnehmen wird. Es ist zudem nicht das Ziel des Kantons, den Coachingaufwand möglichst klein zu halten, da das Coaching voraussichtlich einen grossen Beitrag zu einem allgemeinen Qualitätsanstieg in den Betreuungsangeboten leisten wird, der allen betreuten Kindern zugutekommt.

Entsprechend wird am vorgesehen Kostenteiler zwischen Kanton und Gemeinden festgehalten. Im Wissen, dass parallel zur vorliegenden Sammelvorlage über den Inhalt des Entlastungspakets 2026 des Kantons diskutiert wird, ist festzuhalten, dass die hier durch die Gemeinden getragenen Mehrkosten im Bereich der inklusiven familienergänzenden Kinderbetreuung in diese Diskussion einfliessen können.

4.9 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 31a (neu): Die Bestimmung regelt die neue Finanzierungszuständigkeit für die inklusive familienergänzende Kinderbetreuung von Kanton und Gemeinden.

Art. 31b (neu): Die Bestimmung regelt die verschiedenen Kostenarten und die entsprechende Kostentragung. Die behinderungsbedingten Mehrkosten beim zusätzlichen Betreuungsaufwand sowie der zusätzliche Koordinationsaufwand werden von der politischen Gemeinde am zivilrechtlichen Wohnsitz des Kindes getragen. Für die Kosten der Betreuung und Begleitung der Mitarbeitenden der Einrichtungen durch spezialisierte Fachpersonen kommt der Kanton auf.

Art. 31c (neu): Die Bestimmung stellt sicher, dass eine gesetzliche Grundlage für die Bearbeitung von Personendaten nach Art. 1 und Art. 5 Abs. 2 DSG vorhanden ist.

Art. 31d (neu): Die Bestimmung hält fest, dass das konkrete System auf Verordnungsebene zu bestimmen ist. Dazu gehören insbesondere die Anspruchsvoraussetzungen, die abgeltungsberechtigten Betreuungsangebote, die Art und Bemessung der Abgeltungen sowie Verfahrensaspekte (vgl. dazu auch Abschnitt 4.7).

4.10 Referendum

Nach Art. 7 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1; abgekürzt RIG) unterstehen Beschlüsse des Kantonsrates, die während wenigstens zehn Jahren wiederkehrende neue Jahresausgaben von Fr. 300'000.– bis Fr. 1'500'000.– zur Folge haben, dem fakultativen Finanzreferendum. Der vorliegende Nachtrag hat Kosten für den Kanton in der Höhe von rund 660'000 bis 820'000 Franken zur Folge und untersteht damit dem fakultativen Finanzreferendum.

Zugleich untersteht der vorliegende Nachtrag nach Art. 49 Abs. 1 Bst. a KV i.V.m. Art. 5 RIG auch dem fakultativen Gesetzesreferendum.

5 Zusammenfassung der finanziellen und personellen Auswirkungen

Mit der Einführung der subjektorientierten Finanzierung von ambulanten Leistungen im Bereich Wohnen (Nachtrag zum BehG) wird mittelfristig bis 2034 mit einer Kostendämpfung bei den kantonalen Ergänzungsleistungen in der Höhe von 10 Mio. Franken gerechnet. In den ersten Jahren ist mit Zusatzausgaben von 0,5 Mio. Franken je Jahr für die flankierenden Massnahmen im stationären Bereich zu rechnen, ebenso mit Beschaffungskosten von rund 0,5 Mio. Franken für eine IT-Lösung. Für den langfristigen Betrieb der IT-Lösung ist mit jährlich wiederkehrenden Kosten von 25'000 Franken zu rechnen. Bei den neuen Betreuungskosten im ambulanten Wohnen handelt es sich um neue Ausgaben, die dem obligatorischen Finanzreferendum unterstehen.

Marginale finanzielle Folgen des II. Nachtrags zum BehG entstehen beim Transport von Mittelschülerinnen und Mittelschülern mit Behinderung, bei einer allfälligen Ausweitung der Leistungsvereinbarung mit der Bauberatungsstelle und bei der Umsetzung der barrierefreien Kommunikation. Sie sind nicht genauer bezifferbar.

Der III. Nachtrag zum BehG hat neue Ausgaben beim Kanton in der Höhe von rund 660'000 (tiefes Szenario) bis 820'000 Franken (hohes Szenario) je Jahr für die Finanzierung des Coachings der Betreuungseinrichtungen zur Folge. Bei den Gemeinden betragen die zusätzlichen Kosten zwischen rund 760'000 und 950'000 Franken.

Personeller Mehraufwand entsteht durch alle drei Nachträge zusammen beim zuständigen Amt für Soziales in der Höhe von insgesamt rund 250 Stellenprozenten. Dabei fallen 200 Stellenprozente für neue Aufgaben an, die über Niveaueffekte ab dem Jahr 2027 zu finanzieren sein werden. 50 Stellenprozente sind hingegen für Aufgaben nötig, die eine Weiterentwicklung bestehender Aufgaben des Amtes darstellen. Diese sind über den strukturellen Stellenbedarf des Departementes des Innern zu finanzieren.

Die vorliegende Sammelvorlage (drei Nachträge zum BehG) wird im AFP 2026–2028 als Gesetzesvorhaben angekündigt. Die entsprechenden finanziellen Auswirkungen werden im Planungsprozess zum Budget 2026 und AFP 2027–2029 berücksichtigt.

6 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, einzutreten auf den:

– Nachtrag zum Gesetz über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung (Finanzierung ambulante Leistungen im Bereich Wohnen);
– II. Nachtrag zum Gesetz über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung (Behindertengleichstellungsrechte);
– III. Nachtrag zum Gesetz über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung (Inklusive familienergänzende Kinderbetreuung).

Im Namen der Regierung

Beat Tinner
Präsident

Dr. Benedikt van Spyk
Staatssekretär

Anhänge

Anhang 1: Gesetzesanalyse UN BRK – Handlungsbedarf im Kanton St.Gallen (Studie von socialdesign)

[gemäss separatem Dokument]

Anhang 2: Inklusive Kinderbetreuung im Kanton St.Gallen, Grundlagenbericht (Büro Communis)

[gemäss separatem Dokument]

Nachtrag zum Gesetz über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung

Entwurf der Regierung vom 24. Juni 2025

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 24. Juni 2025[60] Kenntnis genommen und

erlässt:

I.

Der Erlass «Gesetz über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung vom 7. August 2012»[61] wird wie folgt geändert:

Art. 1 Begriffe

[1] In diesem Erlass bedeuten:

a) ~~Mensch~~**Menschen** mit Behinderung: ~~Person~~**Personen** nach Art. 2 Abs. 1 des eidgenössischen Behindertengleichstellungsgesetzes vom 13. Dezember 2002[62];

b) Leistungsnutzende: Personen, die nach Art. 8 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) vom 6. Oktober 2000[63] als invalid gelten;

b^{bis}) Leistungserbringende: natürliche oder juristische Personen, die ambulante Leistungen für Menschen mit Behinderung im Bereich Wohnen erbringen;

c) Organisation: juristische Person, die ambulante Leistungen für Menschen mit Behinderung **in weiteren Bereichen** erbringt;

d) Einrichtung: natürliche oder juristische Person, die stationäre Wohnangebote oder Tagesstrukturen für Menschen mit Behinderung anbietet, ausgenommen Sonderschulen;

e) Verband: Zusammenschluss von Menschen mit Behinderung, Organisationen oder Einrichtungen zur Vertretung der Interessen der Mitglieder und der Menschen mit Behinderung.

Art. 2a (neu) Kantonale Angebotsplanung

[1] Das zuständige Departement ermittelt periodisch den quantitativen und qualitativen Bedarf an stationären Wohnangeboten, Tagesstrukturen und ambulanten Leistungen im Bereich Wohnen. Es erstellt gestützt darauf die kantonale Angebotsplanung und legt diese der Regierung zur Genehmigung vor.

60 ABl 2025-●●.
61 sGS 381.4.
62 SR 151.3.
63 SR 830.1.

[2] Das zuständige Departement bezieht bei der Bedarfsermittlung und der Erstellung der Angebotsplanung Leistungsnutzende, Organisationen, Einrichtungen, Verbände, Leistungserbringende sowie andere Kantone mit ein.

Gliederungstitel nach Gliederungstitel «II. Ambulante Leistungen» (neu). ***1. Im Bereich Wohnen***

Art. 4a (neu) Grundsätze

[1] Ambulante Leistungen im Bereich Wohnen:

a) ermöglichen Leistungsnutzenden ein möglichst eigenverantwortliches und selbstbestimmtes Leben sowie die gesellschaftliche Teilhabe. Darunter fallen insbesondere Hilfe bei alltäglichen Verrichtungen, Anleitung bei der Ausführung von Handlungen, Unterstützung beim Lösen von Problemen, Unterstützung in Krisensituationen und lebenspraktische Hilfe;

b) richten sich nach dem individuellen Bedarf;

c) werden zweckmässig, wirtschaftlich und wirksam erbracht;

d) sind subsidiär zu Sozialversicherungsleistungen und Leistungen Dritter, soweit nichts anderes geregelt ist;

e) gehen den Leistungen nach dem Sozialhilfegesetz vom 27. September 1998[64] vor.

Art. 4b (neu) Anspruch

[1] Anspruch auf Beiträge für ambulante Leistungen im Bereich Wohnen haben Leistungsnutzende:

a) die seit wenigstens einem Jahr im Kanton St.Gallen Wohnsitz haben. Die Regierung regelt Ausnahmen von dieser Voraussetzung durch Verordnung;

b) deren Schulpflicht beendet ist und die das Referenzalter nach dem Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 20. Dezember 1946[65] noch nicht erreicht haben;

c) die einen nachgewiesenen Unterstützungsbedarf haben.

[2] Leistungsnutzende, die das Referenzalter nach dem Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 20. Dezember 1946[66] erreicht haben, haben Anspruch auf Beiträge für ambulante Leistungen im Bereich Wohnen, soweit eine Invalidität nach Art. 8 ATSG vor Erreichen des Referenzalters vorlag und sie bereits vor dem Erreichen des Referenzalters Beiträge für ambulante Leistungen im Bereich Wohnen bezogen haben.

Art. 4c (neu) Unterstützungsbedarf

[1] Der Unterstützungsbedarf wird durch eine Bedarfsermittlung nachgewiesen.

[2] Zur Bedarfsermittlung stellen Leistungsnutzende bei der zuständigen kantonalen Stelle einen Antrag und geben die hierfür erforderlichen Personendaten und Unterlagen bekannt.

[3] Der Unterstützungsbedarf wird in der Regel alle fünf Jahre überprüft. Auf Antrag der betroffenen Person kann die Überprüfung vorzeitig stattfinden.

---

64 **sGS 381.1.**

65 **SR 831.10.**

66 **SR 831.10.**

[4] Die Regierung regelt durch Verordnung Einzelheiten zum Verfahren, zur Methode der Bedarfsermittlung und zur Datenbearbeitung.

Art. 4d (neu) Beratung

[1] Leistungsnutzende haben Anspruch auf spezialisierte Beratung und Unterstützung vor und während dem Bedarfsermittlungsprozess.

[2] Die spezialisierte Beratung ist für die Person mit Behinderung kostenlos. Der Kanton schliesst mit geeigneten Beratungsdienstleistenden eine Leistungsvereinbarung zur Erbringung dieser spezialisierten Beratung ab.

Art. 4e (neu) Mitwirkungspflichten

[1] Leistungsnutzende sind verpflichtet:
a) bei der Bedarfsermittlung mitzuwirken;
b) der zuständigen kantonalen Stelle wesentliche Änderungen in den für die Leistung massgebenden Verhältnissen zu melden;
c) Leistungen von Sozialversicherungen und Dritten, auf die sie Anspruch haben, zu beziehen.

[2] Kommt eine Leistungsnutzende oder ein Leistungsnutzender seinen bzw. ihren Mitwirkungspflichten nicht in geeignetem Mass nach, kann die Einschätzungsstelle die Bedarfsermittlung einstellen oder die zuständige kantonale Stelle Leistungen kürzen oder widerrufen.

Art. 4f (neu) Einschätzungsstelle

[1] Die zuständige kantonale Stelle bezeichnet eine fachlich sowie von den Leistungserbringenden und vom Kanton organisatorisch unabhängige Einschätzungsstelle.

[2] Die Einschätzungsstelle führt die Bedarfsermittlung durch und bearbeitet die hierfür erforderlichen Personendaten.

[3] Die Bedarfsermittlung ist für die Leistungsnutzenden kostenlos.

[4] Die Einschätzungsstelle und das zuständige Departement schliessen eine Leistungsvereinbarung über die Leistungserbringung ab. Darin wird insbesondere die Abgeltung der Leistungen der Einschätzungsstelle geregelt.

Art. 4g (neu) Leistungsbemessung

[1] Auf Grundlage der Bedarfsermittlung schätzt die Einschätzungsstelle den Unterstützungsbedarf zuhanden der zuständigen kantonalen Stelle ein.

[2] Die zuständige kantonale Stelle verfügt die der oder dem Leistungsnutzenden zustehenden Leistungen in einer Begleitgarantie.

[3] In dringenden Fällen und auf Antrag der oder des Leistungsnutzenden können Leistungen ohne vorhergehende Bedarfsermittlung verfügt werden. Die Bedarfsermittlung wird baldmöglichst nachgeholt.

[4] Die Regierung bestimmt durch Verordnung, wie viele Stunden je Leistungsnutzende oder Leistungsnutzender höchstens für ambulante Leistungen im Bereich Wohnen abgerechnet werden können.

Art. 4h (neu) Begleitgarantie

[1] In der Begleitgarantie wird jeweils die Anzahl Stunden festgelegt, die von der oder dem Leistungsnutzenden höchstens abgerechnet werden kann für:

a) Fachleistungen;
b) Assistenzleistungen.

Art. 4i (neu) Zulassung von Leistungserbringenden

[1] Die zuständige kantonale Stelle lässt als Leistungserbringende für Fachleistungen zu:

a) Einrichtungen, die über eine Bewilligung nach Art. 8 ff. dieses Erlasses verfügen, einen gemeinnützigen Zweck verfolgen und ihre Mittel zweckgebunden einsetzen;
b) juristische Personen, welche die Anforderungen nach Art. 9 dieses Erlasses sachgemäss erfüllen, einen gemeinnützigen Zweck verfolgen und ihre Mittel zweckgebunden einsetzen.

[2] Die zuständige kantonale Stelle lässt als Leistungserbringende für Assistenzleistungen zu:

a) juristische Personen, welche die Anforderungen nach Art. 9 dieses Erlasses sachgemäss erfüllen. Sie setzt die Anforderungen an die Ausbildung des Personals tiefer an als bei Leistungserbringenden für Fachleistungen nach Abs. 1 Bst. b dieser Bestimmung;
b) natürliche Personen, die:
  1. keine betreuungsrelevanten Einträge im Strafregister aufweisen;
  2. den Besuch eines geeigneten Basiskurses oder mehrjährige Praxiserfahrung betreffend ambulante Leistungen im Bereich Wohnen nachweisen;
  3. über das Schweizer Bürgerrecht oder eine Bewilligung verfügen, die eine Erwerbstätigkeit am Wohnort der Person mit Behinderung erlaubt.

[3] Zugelassene Leistungserbringende schliessen mit der Person mit Behinderung für die Erbringung der Leistungen einen Dienstleistungsvertrag ab.

[4] Die Regierung regelt durch Verordnung die Voraussetzungen und das Verfahren für die Zulassung von Leistungserbringenden.

Art. 4j (neu) Abrechenbarkeit von Leistungen

[1] Abrechenbar sind:

a) Fachleistungen, wenn sie von zugelassenen Leistungserbringenden für Fachleistungen erbracht werden;
b) Assistenzleistungen, wenn sie erbracht werden von:
  1. zugelassenen Leistungserbringenden für Fachleistungen;
  2. zugelassenen Leistungserbringenden für Assistenzleistungen;
  3. Angehörigen, die über das Schweizer Bürgerrecht oder eine Bewilligung verfügen, die eine Erwerbstätigkeit am Wohnort der Person mit Behinderung erlaubt. Die Regierung legt durch Verordnung eine Obergrenze für den zeitlichen Umfang dieser Art von Assistenzleistungen fest.

[2] Nicht abrechenbar sind Leistungen von Personen, die mit der Berufsbeistandschaft der betroffenen Person betraut sind.

Art. 4k (neu) Leistungsabgeltung

[1] Der Kanton trägt die Kosten der ambulanten Leistungen im Bereich Wohnen mittels pauschaler Beiträge.

[2] Die Regierung regelt die Ansätze und die Einzelheiten der Kostentragung durch Verordnung.

[3] Beiträge des Kantons werden zurückgefordert, wenn sie unrechtmässig bezogen wurden. Der Rückforderungsanspruch verjährt nach zehn Jahren.

Art. 4l (neu) Datenbekanntgabe

[1] Die Leistungserbringenden und die Einschätzungsstelle geben der zuständigen kantonalen Stelle die für das Ausstellen und die Überprüfung der Begleitgarantie sowie für die Auszahlung von Beiträgen erforderlichen Daten bekannt.

Art. 4m (neu) Entzug der Zulassung und Aufsicht

[1] Der Entzug der Zulassung und die Aufsicht richten sich sachgemäss nach Art. 10 und 11 dieses Erlasses.

Gliederungstitel nach Art. 4m (neu) ***2. In weiteren Bereichen***

Art. 5 Kantonsbeiträge

[1] Der Kanton kann im Rahmen der bewilligten Kredite Beiträge ausrichten, insbesondere für:
a) Beratung, Begleitung und ausserschulische Bildung von Menschen mit Behinderung;
b) ~~Unterstützungsleistungen zur Förderung des selbständigen Wohnens von Menschen mit Behinderung;~~
c) Fahrdienste für Menschen mit Behinderung in Ergänzung des öffentlichen Verkehrs.

[2] Die ~~Leistungserbringer weisen~~**Organisation weist** den Bedarf nach.

*Art. 6 ~~Leistungserbringer~~**Beitragsberechtigung***

[1] Beiträge können an Organisationen ausgerichtet werden, die:
a) von kantonaler Bedeutung sind;
b) Leistungen an Menschen mit Behinderung mit Wohnsitz im Kanton St.Gallen erbringen;
c) einen gemeinnützigen Zweck verfolgen und ihre Mittel zweckgebunden verwenden;
d) Massnahmen zur Qualitätssicherung vorsehen;
e) geordnete wirtschaftliche Verhältnisse aufweisen;
f) einer genügenden internen Aufsicht unterstehen und über eine Revisionsstelle verfügen.

Art. 7 Leistungsvereinbarung

[1] Das zuständige Departement schliesst mit den ~~Leistungserbringern~~**Organisationen** befristete Leistungsvereinbarungen ab.

[2] Die Leistungsvereinbarung regelt insbesondere:
a) Zweck und Dauer der Leistung;
b) die Leistungen der Vertragsparteien und deren Verantwortlichkeiten;
c) Form und Höhe der Leistungsabgeltung;
d) Modalitäten der Leistungsabgeltung;
e) allfällige Auflagen und Bedingungen;
f) Leistungsüberprüfung;
g) Folgen der ungenügend oder nicht erfüllten Leistungen.

[3] Die zuständige Stelle des Kantons beaufsichtigt die Leistungserfüllung.

Art. 13 wird aufgehoben.

Art. 26a (neu) Bedarfsermittlung

[1] Der Eintritt in eine anerkannte Einrichtung setzt eine Bedarfsermittlung voraus. Art. 4c ff. dieses Erlasses werden sachgemäss angewendet.

Gliederungstitel nach Art. 27. ~~5.~~**IIIbis.** Ombudsstelle

Art. 30 Aufgaben und Verfahren

[1] Die Ombudsstelle IFEG vermittelt bei Differenzen zwischen Leistungsnutzenden ~~und~~**sowie** Einrichtungen **und Leistungserbringenden**.

[2] Sie handelt auf Gesuch der oder des Leistungsnutzenden, ihrer oder seiner gesetzlichen Vertretung, der Einrichtung **oder der oder des Leistungserbringenden**. Das Gesuch ist an keine Form und Frist gebunden. Es wirkt sich nicht auf allfällige gesetzliche Fristen aus.

Art. 31 Kosten

[1] Die oder der Leistungsnutzende und die Einrichtung **oder der oder die Leistungserbringende** beteiligen sich an den Kosten für die Tätigkeit der Ombudsstelle IFEG im Einzelfall.

[2] Das zuständige Departement entscheidet auf Gesuch hin über Kostenbefreiungen.

Art. 32 Verordnung

[1] Die Regierung regelt durch Verordnung **insbesondere**:
a) Voraussetzungen und Verfahren für Ausrichtung von Kantonsbeiträgen an ambulante Leistungen von Organisationen;
b) Beaufsichtigung der Erfüllung von ambulanten Leistungen durch Organisationen;
c) Voraussetzungen und Verfahren für Erteilung und Entzug von Betriebsbewilligungen für Einrichtungen;
d) Aufsicht über Einrichtungen;

e) Voraussetzungen und Verfahren für Anerkennung von Einrichtungen sowie Entzug der Anerkennung;
f) Überprüfung anerkannter Einrichtungen;
g) Betreuungsbedarfsstufen der Leistungsnutzenden;
h) Pensionstaxe sowie die Kostenbeteiligung der Leistungsnutzenden oder Beiträge der Unterhaltspflichtigen;
i) Darlehenshöhe, Zinssätze und weitere Voraussetzungen für die Darlehensgewährung sowie Auszahlungs- und Rückzahlungsmodalitäten;
j) Voraussetzungen für die Bürgschaftsgewährung;
k) Äufnung und Verwendung des Kapitals des Schwankungsfonds sowie Organisation und Verfahren für seine Verwaltung;
l) Verfahren der Ombudsstelle IFEG und Kostenbeteiligung der Leistungsnutzenden und Einrichtungen für die Tätigkeit der Ombudsstelle im Einzelfall.

II.

[keine Änderung anderer Erlasse]

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

1. Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Nachtrags.

2. Dieser Nachtrag untersteht dem obligatorischen Finanzreferendum.[67]

[67] Art. 6 RIG, sGS 125.1.

II. Nachtrag zum Gesetz über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung

Entwurf der Regierung vom 24. Juni 2025

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 24. Juni 2025[68] Kenntnis genommen und

erlässt:

I.

Der Erlass «Gesetz über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung vom 7. August 2012»[69] wird wie folgt geändert:

Art. 2 ~~*Koordination*~~***Umsetzung des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen***

[1] Das zuständige Departement ~~koordiniert~~**fördert gemeinsam mit weiteren zuständigen Stellen des Kantons** die ~~Zusammenarbeit zwischen Organisationen, Einrichtungen und Verbänden sowie den zuständigen Stellen von Kanton, Gemeinden und anderen Kantonen~~**Umsetzung des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2006[70] (Behindertenrechtskonvention).**

[2] Zu diesem Zweck:

a) koordiniert es die Zusammenarbeit zwischen Organisationen, Einrichtungen, Leistungserbringenden[71] und Verbänden sowie den zuständigen Stellen von Kanton, politischen Gemeinden, anderen Kantonen und dem Bund;

b) berät es die kantonalen Stellen, die politischen Gemeinden und Private zu Fragen der Umsetzung der Behindertenrechtskonvention;

c) ist es zuständig für die Wirkungsüberprüfung nach Art. 3 dieses Erlasses;

d) fördert es das Bewusstsein in der Bevölkerung über die Behindertenrechtskonvention.

[3] Für die Erfüllung der Aufgaben nach Abs. 1 und 2 dieser Bestimmung werden Menschen mit Behinderung und deren Verbände einbezogen.

---

68 ABl 2025-●●.

69 sGS 381.4.

70 SR 0.109; nachfolgend Behindertenrechtskonvention.

71 Der Begriff «Leistungserbringende» wird im vorliegenden Nachtrag gestrichen, wenn der Nachtrag zum Gesetz über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung (22.25.04, in dieser Vorlage) nicht rechtsgültig wird.

Art. 3 ~~*Wirkungsbericht*~~***Wirkungsüberprüfung***

[1] Das zuständige Departement erstattet der Regierung periodisch Bericht über die ~~Wirkung der kantonalen Gesetzgebung für Menschen mit Behinderung~~**Umsetzung der Behindertenrechtskonvention im Kanton und legt Ziele und Massnahmen für die folgende Berichtsperiode fest**. Der Bericht ist öffentlich und enthält insbesondere Ausführungen über die Wirkung auf:

a) ~~Rahmenbedingungen, die~~ eine eigenverantwortliche und selbstbestimmte Lebensführung von Menschen mit Behinderung ~~fördern~~;
b) den gleichberechtigten Zugang zu Infrastrukturen und Dienstleistungen, die der Allgemeinheit offenstehen;
c) bedarfsgerechte spezialisierte Angebote für Menschen mit Behinderung;
d) den Schutz der Persönlichkeit und Unversehrtheit ~~betreuter~~**unterstützter** Menschen mit Behinderung ~~in Einrichtungen~~.

[2] Das zuständige Departement bezieht bei der Beurteilung der Wirkung **Menschen mit Behinderung und deren Verbände, Einrichtungen, Leistungserbringende[72],** Organisationen~~, Verbände~~ und zuständige Stellen des Kantons **und der politischen Gemeinden** ein.

Art. 4 ~~*Pilotprojekte*~~***Projekte***

[1] Die Regierung kann ~~gestützt auf den Wirkungsbericht~~ im Rahmen der bewilligten Kredite Beiträge an ~~befristete Pilotprojekte~~**Projekte** ausrichten**, die einen Beitrag zur Umsetzung der Behindertenrechtskonvention im Kanton leisten**.

Art. 4bis (neu) Kommunikation[73]

[1] Die Behörden von Kanton und politischen Gemeinden kommunizieren mit und informieren Menschen mit Behinderung in einer für diese verständlichen Art und Weise.

Art. 29 Anforderungen

[1] Die Ombudsstelle IFEG:

a) ist von den Einrichtungen und deren Aufsichtsbehörde unabhängig;
b) verfügt über die notwendige Fachkompetenz für Vermittlungs- und Mediationsdienste;
c) ist örtlich und zeitlich angemessen erreichbar.

[2] Sie stellt einen barrierefreien Zugang zu ihren Leistungen sicher.

Art. 31 wird aufgehoben.

---

72 Der Begriff «Leistungserbringende» wird im vorliegenden Nachtrag gestrichen, wenn der Nachtrag zum Gesetz über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung (22.25.04, in dieser Vorlage) nicht rechtsgültig wird.

73 Diese Bestimmung wird unmittelbar nach Art. 4 eingefügt. Sie wird als Art. 4a bezeichnet, wenn der Nachtrag zum Gesetz über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung (22.25.04, in dieser Vorlage) nicht rechtsgültig wird.

Art. 32 Verordnung[74]

[1] Die Regierung regelt durch Verordnung:
a) Voraussetzungen und Verfahren für Ausrichtung von Kantonsbeiträgen an ambulante Leistungen von Organisationen;
b) Beaufsichtigung der Erfüllung von ambulanten Leistungen durch Organisationen;
c) Voraussetzungen und Verfahren für Erteilung und Entzug von Betriebsbewilligungen für Einrichtungen;
d) Aufsicht über Einrichtungen;
e) Voraussetzungen und Verfahren für Anerkennung von Einrichtungen sowie Entzug der Anerkennung;
f) Überprüfung anerkannter Einrichtungen;
g) Betreuungsbedarfsstufen der Leistungsnutzenden;
h) Pensionstaxe sowie die Kostenbeteiligung der Leistungsnutzenden oder Beiträge der Unterhaltspflichtigen;
i) Darlehenshöhe, Zinssätze und weitere Voraussetzungen für die Darlehensgewährung sowie Auszahlungs- und Rückzahlungsmodalitäten;
j) Voraussetzungen für die Bürgschaftsgewährung;
k) Äufnung und Verwendung des Kapitals des Schwankungsfonds sowie Organisation und Verfahren für seine Verwaltung;
l) Verfahren der Ombudsstelle IFEG ~~und Kostenbeteiligung der Leistungsnutzenden und Einrichtungen für die Tätigkeit der Ombudsstelle im Einzelfall~~.

II.

1. Der Erlass «Staatsverwaltungsgesetz vom 6. Juni 1994»[75] wird wie folgt geändert:

Art. 5 Regierung
a) Vorlagen

[1] Die Regierung unterbreitet dem Kantonsrat von sich aus oder in dessen Auftrag Berichte, Anträge und Entwürfe. Aus der Botschaft zu Gesetzes- und Beschlussesentwürfen sind die wesentlichen Folgen sowie die beabsichtigten Wirkungen ersichtlich.

[1bis] Sie unterbreitet dem Kantonsrat bei Entwürfen mit Gesetzesrang im Rahmen der Botschaft auch die Grundzüge des angedachten zugehörigen Verordnungsrechts, wenn die Verordnung von erheblicher Bedeutung ist.

[1ter] Sie prüft bei Entwürfen mit Gesetzesrang, die einen Bezug zu den Behindertengleichstellungsrechten aufweisen, im Rahmen der Botschaft die Vereinbarkeit mit der Behindertenrechtskonvention.

[2] Sie berichtet dem Kantonsrat jährlich über den Stand:
a) der Bearbeitung von gutgeheissenen parlamentarischen Vorstössen;
b) der Erfüllung von Aufträgen des Kantonsrates aus Vorlagen und Berichten.

---

74 Diese Bestimmung wird allenfalls auch durch den Nachtrag zum Gesetz über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung (22.25.04, in dieser Vorlage) geändert.

75 sGS 140.1.

2. Der Erlass «Gesetz über die Strassenverkehrsabgaben vom 5. Januar 1978»[76] wird wie folgt geändert:

Art. 6 Steuererlass

[1] ~~Invaliden~~**Menschen**, die wegen ~~ihres Gebrechens~~**ihrer Behinderung** auf ein Fahrzeug angewiesen sind, wird auf Gesuch die Steuer erlassen.

3. Der Erlass «Planungs- und Baugesetz vom 1. Oktober 2017»[77] wird wie folgt geändert:

Art. 102a (neu) Beratungsstelle für hindernisfreies Bauen

[1] Die Regierung bezeichnet eine Beratungsstelle für hindernisfreies Bauen.

[2] Die Bauherrschaft ist verpflichtet, dem Baugesuch eine Stellungnahme der Beratungsstelle beizulegen für Bauten und Anlagen:

a) nach Art. 3 Bst. a, b und d des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2002[78];

b) nach Art. 102 Abs. 1 dieses Erlasses.

[3] Die zuständige Baubehörde führt die Stellungnahme der Beratungsstelle in ihrem Entscheid an. Folgt sie ihr nicht, begründet sie dies.

4. Der Erlass «Mittelschulgesetz vom 12. Juni 1980»[79] wird wie folgt geändert:

Art. 36ter (neu) Spezifische Massnahmen

[1] Schülerinnen und Schüler mit Behinderung können durch spezifische Massnahmen gefördert werden.

[2] Der Kanton sorgt für den Transport von Schülerinnen und Schülern, die aufgrund behinderungsbedingter Gründe einen unzumutbaren Schulweg haben.

[3] Die zuständige Stelle des Staates bewilligt die Massnahmen nach Abs. 1 auf Antrag der Rektorin oder des Rektors.

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

1. Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Nachtrags.

2. Dieser Nachtrag untersteht dem fakultativen Gesetzesreferendum.[80]

---

76 sGS 711.10.
77 sGS 731.1.
78 SR 151.3.
79 sGS 215.1.
80 Art. 5 RIG, sGS 125.1.

III. Nachtrag zum Gesetz über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung

Entwurf der Regierung vom 24. Juni 2025

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 24. Juni 2025[81] Kenntnis genommen und

erlässt:

I.

Der Erlass «Gesetz über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung vom 7. August 2012»[82] wird wie folgt geändert:

Gliederungstitel nach Art. 31 (neu). ***IIIbis. Inklusive familienergänzende Kinderbetreuung***[83]

Art. 31a (neu) ***Finanzierung***
a) Zuständigkeit

[1] Der Kanton und die politischen Gemeinden kommen für die Finanzierung der behinderungsbedingten Mehrkosten auf, die bei der Betreuung von Kindern mit einer Behinderung in familienergänzenden Kinderbetreuungsangeboten entstehen (nachfolgend inklusive familienergänzende Kinderbetreuung).

Art. 31b (neu) ***b) Kostenarten und Kostentragung***

[1] Den Einrichtungen der familienergänzenden Kinderbetreuung werden die Mehrkosten für die inklusive familienergänzende Kinderbetreuung abgegolten, soweit diese behinderungsbedingt sind. Dazu gehören:
a) zusätzlicher Betreuungsaufwand;
b) zusätzlicher Koordinationsaufwand.

[2] Die Mehrkosten nach Abs. 1 dieser Bestimmung werden von der politischen Gemeinde getragen, in der das betreffende Kind seinen Wohnsitz hat.

[3] Die Mitarbeitenden der Einrichtungen werden für die inklusive familienergänzende Kinderbetreuung durch spezialisierte Fachpersonen beraten und begleitet. Die Kosten für diese Beratung und Begleitung trägt der Kanton.

81 ABl 2025-●●.

82 sGS 381.4.

83 Wenn der Nachtrag zum Gesetz über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung (22.25.04, in dieser Vorlage) rechtsgültig wird, trägt der vorliegende Gliederungstitel die Nummer III^{ter}.

Art. 31c (neu) ***Datenbearbeitung***

[1] **Die zuständigen Stellen können Personendaten, einschliesslich besonders schützenswerte Personendaten und Persönlichkeitsprofile, zur Klärung der Anspruchsvoraussetzung und Bemessung der Abgeltung bearbeiten.**

Art. 31d (neu) ***Verordnungsrecht***

[1] **Die Regierung erlässt durch Verordnung nähere Vorschriften zur Finanzierung der inklusiven familienergänzenden Kinderbetreuung, insbesondere betreffend:**

a) Anspruchsvoraussetzungen;
b) abgeltungsberechtigte Kinderbetreuungsangebote;
c) Art und Bemessung der Abgeltungen;
d) Verfahren.

II.

[keine Änderung anderer Erlasse]

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

1. Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Nachtrags.

2. Dieser Nachtrag untersteht dem fakultativen Referendum.[84]

84 Art. 5 und 7 RIG, sGS 125.1.