

Gesetz über die Finanzierung von Einrichtungen für Erwachsene mit Behinderung

Erläuternder Bericht

vom 29. Juni 2021

1.	AUSGANGSLAGE	4
1.1.	Definitionen und Gegenstand	4
1.1.1.	Zuständigkeiten nach NFA	4
1.1.2.	Interkantonale Vereinbarungen für soziale Einrichtungen	4
1.1.3.	Gegenstand der Vorlage	5
1.1.4.	Terminologie	5
1.2.	Formen von Einrichtungen	5
1.2.1.	Wohnheime	6
1.2.2.	Tagesstätten	6
1.2.3.	Werkstätten und andere betreute Arbeitsformen	6
1.3.	Bewilligungstypen	6
1.3.1.	Betriebsbewilligung	6
1.3.2.	IVSE-Anerkennung	6
1.3.3.	Einrichtung mit Leistungsauftrag	7
1.3.4.	Einrichtung ohne Leistungsauftrag	8
1.4.	Einrichtungs-Angebot im Kanton Thurgau	8
1.5.	Das bestehende Finanzierungsmodell	9
1.5.1.	Subjektorientierter Teil: IBB	10
1.5.2.	Objektorientierter Teil: Gemeinkosten	10
1.5.3.	Schwankungsfonds	11
1.5.4.	Ausserkantonale Kostenübernahme	12
2.	EXKURS ZUM IST-ZUSTAND: ASSISTENZBUDGET KANTON THURGAU	12
2.1.	Grundsätze	12
2.2.	Handlungsbedarf	13
3.	BEURTEILUNG DES HEUTIGEN THURGAUER FINANZIERUNGSMODELLS	13
3.1.	Im interkantonalen Vergleich	13
3.2.	Wesentliche Mängel des heutigen Systems	13
3.2.1.	Formelle Gesetzesgrundlage	13
3.2.2.	Komplexität und Intransparenz	14
3.2.3.	Negative Anreize	14
3.2.4.	Missverhältnis von Aufwand und Ertrag bei IVSE-Anerkennung	14
3.2.5.	Effizienzhindernder Schwankungsfonds	15
3.2.6.	Vollendete Tatsachen müssen finanziert werden	15
3.2.7.	Wettbewerbsverzerrungen	15
3.2.8.	Kanton als Restfinanzierer	16

4.	NEUES FINANZIERUNGSMODELL THURGAU.....	16
4.1.	Grundsatz.....	16
4.2.	Wesentliche Änderungen.....	16
4.2.1.	Subjektorientierte Infrastrukturfinanzierung	17
4.2.2.	Gleiche Rechte und Pflichten	18
4.2.3.	Unabhängige Einstufungs-Überprüfung.....	19
4.2.4.	Neues Gesetz als Grundlage.....	19
4.3.	Auswirkungen.....	20
4.3.1.	Auswirkungen für betreute Personen.....	20
4.3.2.	Auswirkungen für die Institutionen	20
4.3.3.	Auswirkungen für den Vollzug	21
4.3.4.	Finanzielle Auswirkungen.....	21
5.	ERLÄUTERUNGEN ZU DEN GESETZESBESTIMMUNGEN	22

1. Ausgangslage
1.1. Definitionen und Gegenstand
1.1.1. Zuständigkeiten nach NFA

Mit der Annahme des Bundesbeschlusses über die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) am 28. November 2004 ging die Zuständigkeit für die Finanzierung der Institutionen für Menschen mit Behinderung vom Bund an die Kantone über. Vorher wurden diese über die Invalidenversicherung finanziert.

Gemäss Art. 112 lit. b der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101) obliegt es seit dem 1. Januar 2008 den Kantonen, die Eingliederung von Menschen mit Behinderung durch Beiträge an den Bau und den Betrieb von Wohnheimen, Werkstätten und Tagesstätten zu fördern. Die entsprechende Ausführungsgesetzgebung wurde am 6. Oktober 2006 von den eidgenössischen Räten verabschiedet. Das Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG; SR 831.26) umschreibt die Ziele der Eingliederung und deren Grundsätze. Art. 1 bis Art. 9 IFEG wurden mit der Inkraftsetzung der NFA am 1. Januar 2008 rechtskräftig. Der Kanton Thurgau hat die gesetzlichen Grundlagen zur Umsetzung der Art. 1–9 IFEG überprüft und die bestehenden Gesetzesbestimmungen den neuen Gegebenheiten angepasst.¹ Gesetzliche Grundlage für die Finanzierung von Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderung bildet § 21 Abs. 1 Ziff. 1 Sozialhilfegesetz (SHG; RB 850.1). Die Vollzugsvorschriften finden sich in der Sozialhilfeverordnung (SHV; RB 850.11).

1.1.2. Interkantonale Vereinbarungen für soziale Einrichtungen

Die Kantone regeln die Zusammenarbeit im Rahmen der interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE; RB 850.6), die von der Sozialdirektorenkonferenz (SODK) ausgearbeitet wurde. Neben den Richtlinien zu Qualität, Leistungsabgeltung und Kostenrechnung enthält sie auch Empfehlungen zur Unterstellung der Einrichtungen. Die IVSE umfasst vier Bereiche:

- stationäre Einrichtungen für Kinder und Jugendliche (Bereich A),
- Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderungen (Bereich B),
- stationäre Angebote im Suchtbereich (Bereich C),
- Einrichtungen der externen Sonderschulung (Bereich D).

Der Kanton Thurgau ist der IVSE am 1. Januar 2008 in den Bereichen A, B und D beigetreten.

¹ Behindertenkonzept des Kantons Thurgau (genehmigt mit RRB Nr. 212 vom 16. März 2010), S. 3.

1.1.3. Gegenstand der Vorlage

Gegenstand dieser Vorlage ist ausschliesslich der Bereich B (Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderungen).

Die Bereiche stationäre Einrichtungen für Kinder und Jugendliche (Bereich A) und Einrichtungen der externen Sonderschulung (Bereich D) sind nicht Gegenstand der Vorlage. Dem Bereich stationäre Angebote im Suchtbereich (Bereich C) ist der Thurgau nicht beigetreten.

1.1.4. Terminologie

Anzumerken bleibt, dass im Zusammenhang mit der Umsetzung von Art. 10 IFEG sich in der Praxis der etwas irreführende Begriff des "Behindertenkonzepts" eingebürgert hat. Tatsächlich handelt es sich aber gemäss IFEG um ein „Konzept zur Förderung der Eingliederung invalider Personen“, das die Politik der Kantone im Bereich der Einrichtungen für erwachsene invalide Personen gemäss Art. 4 und Art. 8 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG; SR 830.1) darzustellen hat. Diese Präzisierung ist insofern relevant, als die Gruppe der behinderten Personen viel weiter zu fassen ist als diejenige der invaliden Personen gemäss ATSG. In Anpassung an die heutigen sprachlichen Gepflogenheiten haben sich die Kantone der SODK-Ost dafür entschieden, trotz der anderslautenden Gesetzesterminologie in Zukunft soweit möglich auf die Begriffe „invalide/behinderte Personen“ oder „Invalide/Behinderte“ zu verzichten und durch den Begriff „Menschen mit Behinderung“ zu ersetzen. Die gesetzliche Terminologie wird im nachfolgenden Text nur dort beibehalten, wo es aus Gründen der Verständlichkeit unumgänglich ist. Der Begriff Menschen mit Behinderung bezeichnet demnach Personen, die gemäss Art. 4 IVG oder Art. 8 ATSG voraussichtlich bleibend oder längere Zeit dauernd ganz oder teilweise erwerbsunfähig sind. Menschen im AHV-Alter, die vor Erreichen des AHV-Alters in einer Einrichtung betreut wurden, gelten ebenfalls als „Menschen mit Behinderung“ im obigen Sinn.²

1.2. Formen von Einrichtungen

Als Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderung gelten folgende Angebote:³

² Behindertenkonzept des Kantons Thurgau, a.a.O., S. 5.

³ Behindertenkonzept des Kantons Thurgau, a.a.O., S. 5 f.

1.2.1. Wohnheime

Wohnheime oder andere betreute kollektive Wohnformen: Einrichtungen, die mindestens 12 Menschen mit Behinderung unterbringen und deren Eingliederung, Berufsausübung, berufliche Ausbildung oder Beschäftigung sowie eine sinnvolle Freizeitgestaltung ermöglichen oder erleichtern.

1.2.2. Tagesstätten

Einrichtungen, in denen Menschen mit Behinderung Gemeinschaft pflegen und an Freizeit- und Beschäftigungsprogrammen teilnehmen können. Tagesstätten bieten eine Betreuung, welche die zielgerichtete Anregung und Unterstützung von individuellen oder gemeinsamen Aktivitäten von Menschen mit Behinderung umfasst. Sie sind weder leistungs- noch produktionsorientiert, sondern zielen darauf ab, Menschen mit Behinderung zu autonomer Lebensführung zu befähigen und eine Tagesstruktur aufrechtzuerhalten oder wiederzuerlangen. Tagesstätten müssen mindestens 6 Plätze anbieten.

1.2.3. Werkstätten und andere betreute Arbeitsformen

Einrichtungen, die dauernd intern oder an dezentral ausgelagerten Arbeitsplätzen Menschen mit Behinderung beschäftigen, die unter üblichen Bedingungen keine Erwerbstätigkeit ausüben können. Werkstätten sind Produktionsbetriebe gewerblicher und industrieller Art sowie Dienstleistungsbetriebe, die analog betriebswirtschaftlich geführten Betrieben in der Privatwirtschaft ertragsorientiert sind, wenn auch teilweise in sehr bescheidenem Umfang. Pro Werkstätte müssen mindestens 6 Arbeitsplätze vorhanden sein.

1.3. Bewilligungstypen

1.3.1. Betriebsbewilligung

Alle drei Angebotsformen benötigen eine Bewilligung des Kantons gemäss SHG und SHV. Die Voraussetzungen zur Erteilung einer Bewilligung, das Verfahren und die Aufsicht sind in der Verordnung des Regierungsrates über die Heimaufsicht (Heimaufsichtsverordnung; RB 850.71) geregelt. Eine Betriebsbewilligung für sich allein hat noch keine finanziellen Beiträge des Kantons zur Folge.

1.3.2. IVSE-Anerkennung

Einrichtungen können die Aufnahme auf die offizielle IVSE-Liste beim Standortkanton beantragen. Die Anerkennung gemäss IVSE führt zur Publikation auf der offiziellen IVSE-Liste. Die IVSE-Anerkennung ist zwingende Voraussetzung dafür, dass

eine Einrichtung mit anderen Kantonen über die IVSE und mit dem Kanton Thurgau gemäss IFEG abrechnen kann.

1.3.3. Einrichtung mit Leistungsauftrag

Während die Betriebsbewilligung die polizeiliche Bewilligung zum Betrieb einer Einrichtung darstellt, die zum Ziel hat, die minimalen Anforderungen sicherzustellen, regeln Leistungsverträge die qualitativen, finanziellen und aufsichtsrechtlichen Details.

Der Kanton Thurgau schliesst mit anerkannten Einrichtungen Leistungsverträge ab. Darin enthalten ist, welche quantitativen und qualitativen Leistungen erbracht werden müssen. Zudem werden die Höhe der Abgeltung und der Überprüfungsmodus festgelegt. Die Details zu Leistungsvertrag und Überprüfungsmodalitäten und -kriterien regelt der Kanton Thurgau in den „Ausführungsbestimmungen über die Anerkennung von Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderung im Kanton Thurgau und die Ausrichtung von finanziellen Beiträgen“.⁴ Voraussetzungen für einen Leistungsvertrag sind (in Ergänzung zur Bewilligung und zur IVSE-Anerkennung):

- ein Leistungsangebot, das der Sicherung des qualitativen und quantitativen Bedarfs ausgehend von der kantonalen Angebotsplanung gemäss § 29b SHV dient;
- Gewährleistung der gemäss Leistungsvertrag vereinbarten Leistungen und Plätze;
- einheitliche Rechnungslegung nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen gemäss den nachfolgenden Grundsätzen;
- Sicherstellung der notwendigen Fahrten zu und von Tagesstrukturen durch die Einrichtung, in der die betreute Person wohnt;
- gemeinnützige Zweckbestimmung der Trägerschaft;
- pro Trägerschaft sind mindestens zwölf Wohn- oder Tagesstrukturplätze anzubieten;
- Aufnahmebedingungen: Falls eine Thurgauer Einrichtung erwachsene Menschen mit Behinderung mit Wohnsitz ausserhalb des Kantons Thurgaus aufnehmen will, hat die Einrichtung vor Vergabe des letzten Platzes vorgängig beim Sozialamt über die Mitteilungsplattform in der Abrechnungssoftware für Betriebsbeiträge (ASBB) eine Einwilligung einzuholen.

⁴ Behindertenkonzept des Kantons Thurgau, a.a.O., S. 21 f.

1.3.4. Einrichtung ohne Leistungsauftrag

Im Kanton Thurgau besteht die Eigenheit, dass es auch Institutionen ohne Leistungsvertrag gibt, an die der Kanton Beiträge leistet. Die Institutionen ohne Leistungsvertrag weisen nur teilweise eine IVSE-Anerkennung auf. Zudem herrscht im Bereich der Betriebskosten keine subjektorientierte Objektfinanzierung vor, weil die entsprechenden Institutionen die IBB-Einstufungen (vgl. Abschnitt 1.5.; IBB: Individueller Betreuungsbedarf für den einzelnen Menschen mit Behinderung) nicht anwenden müssen. Auch wenn die Einrichtungen keinen Leistungsvertrag haben, sind sie zur Einhaltung verschiedener Weisungen verpflichtet, weil sie über eine Bewilligung des Kantons verfügen und finanziert werden. Grundsätzlich haben sich die Institutionen ohne Leistungsvertrag auch am Richtraumprogramm zu orientieren, erhalten aber keine direkten Bau- und Investitionsbeiträge. Die entsprechenden Kosten werden bei ihnen über die Berücksichtigung von Abschreibungen im Rahmen des Tarifs bezahlt. Das Sozialamt prüft den Jahresabschluss und die geplanten Tarife und nimmt teilweise Kürzungen vor. Gesamthaft ist die Kontrolle des Sozialamts bei Institutionen ohne Leistungsvertrag als geringer zu bezeichnen als bei Institutionen mit Leistungsvertrag.

Tabelle 1: Merkmale Einrichtung mit und ohne Leistungsvertrag

Merkmale	Einrichtung ohne Leistungsvertrag	Einrichtung mit Leistungsvertrag
IVSE	Teilweise (keine Pflicht)	Ja (Pflicht)
Aufsicht	Ja, durch Kanton	Ja, durch Kanton
IBB-Einstufung	Nein	Ja
Finanzierung	Tagespauschale ohne Schwankungsfonds	Monatspauschale mit Schwankungsfonds
Richtraumprogramm	Ja	Ja
Direkte Bau- und Investitionsbeiträge	Nein (Vorfinanzierung über Abschreibung im Tarif finanziert)	Teilweise (Restkosten über Abschreibung in Monatspauschale finanziert)
Revision und Tariffestlegung	Ja, durch Sozialamt	Ja, durch Sozialamt
Kontrolle Sozialamt	geringer	häufiger

1.4. Einrichtungs-Angebot im Kanton Thurgau

Für erwachsene Menschen mit einer Behinderung stehen im Kanton Thurgau 37 Einrichtungen mit einer kantonalen Bewilligung zur Auswahl, wovon 32 IVSE-angelerkannt sind. Mit 24 Einrichtungen besteht ein Leistungsvertrag, mit 8 Einrichtungen besteht kein Leistungsvertrag. Die IVSE-Anerkennung ist für einen Leistungsvertrag mit dem Sozialamt verpflichtend. Daneben finden sich im Kanton Thurgau Angebote in den Bereichen begleitetes Wohnen und betreutes Wohnen sowie die Ausrichtung von Assistenzbudgets, die Übernahme von Transportkosten und Mischform-Angebote. Die

Klienten entscheiden grundsätzlich selbst, welche Leistungen sie in Anspruch nehmen.

1.5. Bestehendes Finanzierungsmodell

Der Kanton Thurgau finanziert heute seine Einrichtungen im Bereich der Betriebskosten teilweise nach einer subjektorientierten Objektfinanzierung.⁵

- Das Finanzierungsmodell nimmt die Kostenrechnung IVSE mit Kostenstellen für Werkstätten, Tagesstätten und Wohnen als Grundlage, da dies gesetzlich vorgeschrieben ist.
- Der Betreuungsbedarf jeder einzelnen betreuten Person wird für die Bereiche Wohnen und Tagesstruktur mit oder ohne Lohn in Ergänzung zur Hilflosenentschädigung-Einstufung (HE-Einstufung) mit dem Instrument IBB (Individueller Betreuungsbedarf für den einzelnen Menschen mit Behinderung) eingeschätzt, da die HE-Einstufung nicht für alle Behinderungsarten genügt oder teilweise keine HE trotz Behinderung ausgerichtet wird (nicht alle Menschen mit Behinderung verfügen über eine HE, vor allem im Bereich Psychische Behinderung/ Suchtbehinderung).
- Das System IBB zur Einschätzung des Bedarfs unterscheidet fünf Stufen, um dem behinderungsbedingten Mehraufwand gerecht zu werden.
- Die behinderungsbedingten Mehrkosten für die Betreuung werden entsprechend der Einstufung des Betreuungsbedarfs durch die HE abgegolten. Drei Pauschaltypen (Pots 1–3) werden dabei unterschieden: Wohnbereich, Tagesstruktur ohne Lohn (Beschäftigung) und Tagesstruktur mit Lohn (Werkstätten). Die Pauschalen sind in allen Bereichen jeweils nach Schweregrad abgestuft.
- Die restlichen Kosten im Wohnbereich für Grundbetreuung und Hotellerie werden soweit möglich durch die individuelle Tagestaxe je Bewohnerin oder Bewohner gedeckt (kantonale Taxe für die Selbstbeteiligung).

Der Kanton übernimmt im Rahmen der pauschalen Leistungsabgeltung keine Defizite der Einrichtungen. Die für die Fakturierung massgebenden Pauschalen werden für das Folgejahr zwischen dem Departement für Finanzen und Soziales (DFS) und den Einrichtungen im Leistungsvertrag festgelegt. Das Sozialversicherungszentrum des Kantons Thurgau legt ausserdem die Höhe der Kostenbeteiligung für Leistungen von Personen mit Wohnsitz im Kanton Thurgau fest.

⁵ Behindertenkonzept des Kantons Thurgau, a.a.O., S. 23 f.

1.5.1. Subjektorientierter Teil: IBB

Der subjektorientierte Anteil ergibt sich aus dem individuellen Betreuungsbedarf für den einzelnen Menschen mit Behinderung (IBB) pro Einrichtung und genutztem Angebot. Mit dem subjektorientierten Anteil werden die Aufwände für sämtliche Betreuungsleistungen (inkl. externe Therapeuten und Therapeutinnen, die nicht über das Bundesgesetz über die Krankenversicherung [KVG; SR 832.10] abgerechnet werden) gedeckt. Übernimmt eine Leitungsperson Betreuungsaufgaben, so wird dieser Anteil zu den Betreuungskosten umgelagert. Die Höhe des subjektorientierten Anteils wird pro Pot und Leistung sowie abgestuft nach IBB-Stufe berechnet. Massgebend für die Berechnung sind die subjektorientierten Kosten aller Einrichtungen im jeweiligen Pot pro Leistung.

Zusätzlich gewährt der Kanton Thurgau Beiträge an die medizinische Behandlungspflege, deren Aufwand im IBB-Raster nicht abbildbar sind. Unter medizinischer Behandlungspflege sind gemäss RAI-Modell (RAI: Resident Assessment Instrument) folgende Leistungen, die nicht von einer externen Spitex erbracht werden, zu verstehen: Katheter setzen und pflegen, Sonden-Ernährung, Injektionen und Infusionen setzen, Blutentnahmen, Epilepsie-Anfälle begleiten, Atemgeräte einrichten, Kot entfernen durch Dickdarmstimulation bei Lähmungen, chronische Wundversorgungen z.B. bei offenen Beinen oder Dekubitus-Pflege, häufiges Umlagern bei Bettlägerigkeit etc. Es handelt sich hier eigentlich um KVG-Leistungen, die aber nicht über die obligatorische Krankenversicherung abgerechnet werden können, da die Einrichtungen oder einzelne Abteilungen nicht auf der kantonalen Pflegeheimliste aufgeführt sind.

Zudem können die Einrichtungen Personen für die Pflege und Betreuung in der Tagesstruktur ohne Lohn mit einer Hilfflosenentschädigung mittleren oder schweren Grades einen Zuschlag verrechnen, der über die Ergänzungsleistungen den Klienten rückvergütet wird

1.5.2. Objektorientierter Teil: Gemeinkosten

Der objektorientierte Anteil deckt die Gemeinkosten (Infrastruktur, Sachaufwände, Leitung und Administration). Die Höhe des objektorientierten Anteils wird pro Einrichtung berechnet. Massgebend sind die objektorientierten Kosten. Diese umfassen die Personalkosten (exkl. Betreuungskosten), Sachkosten und Anlagekosten. Als Aufwand der Betreuerpersonen für Administration (Führen Tagesjournal, Einstufung IBB etc.) anerkennt der Kanton in der Regel höchstens 10 Prozent als objektorientierte Kosten. Die Höhe des objektorientierten Anteils wird pro Einrichtung, Pot und Leistung berechnet. Für den objektorientierten Anteil exkl. Anlagekosten definiert das Sozialamt pro Pot eine Bandbreite.

Aus der Kombination der Leistungen und Pots resultieren fünf Berechnungskategorien, auf denen die Kalkulation der Pauschalen des Sozialamts beruht:⁶

- Wohnen für Menschen mit geistiger Behinderung (GB) oder körperlicher Behinderung (KB);
- Wohnen für Menschen mit psychischer Behinderung (PB) oder Suchtbehinderung (SB);
- Tagesstruktur ohne Lohn für Menschen mit geistiger Behinderung (GB) oder körperlicher Behinderung (KB);
- Tagesstruktur ohne Lohn für Menschen mit psychischer Behinderung (PB) oder Suchtbehinderung (SB);
- Tagesstruktur mit Lohn für Menschen mit geistiger Behinderung (GB) oder körperlicher Behinderung (KB) sowie für Menschen mit psychischer Behinderung (PB) und/oder Suchtbehinderung (SB).

Für jede der Berechnungskategorien wird pro Einrichtung und pro IBB-Stufe eine Monatspauschale berechnet, sofern die Einrichtung die entsprechenden Leistungen anbietet. Die Berechnung der Pauschalen basiert auf dem anrechenbaren Aufwand und Ertrag der Einrichtung mit Leistungsvertrag.

Tabelle 2: Einrichtungen mit Leistungsauftrag nach Zielgruppen und Leistung

Pot	EINR-Art	Zielgruppe	Leistung
1	Wohnheim	Geistige / Körperliche Behinderung (GB/KB)	▪ Wohnen ▪ Tagesstruktur ohne Lohn ▪ Entlastung Wohnen
2	Wohnheim	Psychische / Suchtbehinderung (PB/SB)	▪ Entlastung Tagesstruktur ohne Lohn
3	Werkstatt	GB/KB & PB/SB	▪ Tagesstruktur mit Lohn

1.5.3. Schwankungsfonds

Mit der Leistungsabgeltung durch eine Pauschale je Leistungseinheit entstehen bei den Einrichtungen aufgrund von Schwankungen bei der Auslastung oder bei den Aufwänden oder den Erträgen Überschüsse und Defizite. § 29h SHV verpflichtet die anerkannten Einrichtungen deshalb zur Errichtung eines Schwankungsfonds. Die Einrichtungen führen für den Schwankungsfonds ein separates Konto in der Bilanz.

⁶ Weisungen zum Leistungsvertrag und zum Rechnungswesen für Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderung (vom DFS am 19. Dezember 2017 genehmigt, in Kraft gesetzt auf den 1. Januar 2018), S. 16.

Negativsaldi sind in der Bilanz auszuweisen, wobei der untere Plafond des Schwankungsfonds nicht unterschritten werden darf. In der Betriebsbeitragsabrechnung sind die Überschüsse und Defizite sowie die daraus resultierenden Zuschüsse und Entnahmen aus dem Schwankungsfonds pro Pot und Leistung auszuweisen.

1.5.4. Ausserkantonale Kostenübernahme

Der Kanton leistet auch Kostenübernahmegarantien, sofern im Kanton kein bedarfsgerechter Platz zur Verfügung steht oder besondere Betreuungs- und Förderungsbedürfnisse bestehen, die in keiner Einrichtung im Kanton Thurgau abgedeckt werden. Bei Personen, die aus persönlichen Gründen oder Präferenzen eine anerkannte ausserkantonale Einrichtung wählen, werden die Kosten in der maximalen Höhe einer innerkantonale geeigneten Einrichtung übernommen (Referenztaxe). Die Differenz- und Mehrkosten gehen zu Lasten der Person, der Angehörigen oder der gesetzlichen Vertretung. Der Wohnkanton ist der Kanton, in dem eine erwachsene Person vor ihrem Ersteintritt in eine Einrichtung ihren zivilrechtlichen Wohnsitz hatte (vgl. dazu auch den Grundsatzentscheid des DFS betreffend Anspruch auf ausserkantonale Wohnangebote in einer anerkannten Institution vom 7. Mai 2020). Das Vorgehen bei der Platzsuche ist im Kanton Thurgau in einem Merkblatt geregelt.⁷ Analoges gilt für die Verrechnung des EL-Beitrags für Hilfe, Pflege und Betreuung in der Tagesstruktur.⁸

2. Exkurs zum Ist-Zustand: Assistenzbudget Kanton Thurgau

2.1. Grundsätze

Der Regierungsrat hat Ende Oktober 2015 betreffend Ausbau von Wohn- und Tagesstrukturplätzen für erwachsene Menschen mit Behinderung entschieden, das ambulante Betreuungsangebot prioritär zu fördern (RRB Nr. 826 vom 27. Oktober 2015). Dazu zählt neben dem betreuten und begleiteten Wohnen das Assistenzbudget Thurgau (ABTG). Dank dem ABTG können erwachsene Menschen mit einer Behinderung im gewohnten Lebensgefüge zu Hause anstatt in einem Heim leben. Sie werden von Assistenzpersonen oder Dienstleistern unterstützt, die sie selbst engagieren, gemäss eigenem Bedarf und Umfang. Mit dem ABTG werden die Menschen mit Behinderung zum Arbeitgeber; sie entscheiden selbst, wer wann, bei was, wo und wie hilft, und gestalten ihr Leben selbstbestimmt und eigenverantwortlich. Sie übernehmen zentrale Kompetenzen wie die Organisation, Auswahl, Stellenvergabe, Einsatzplanung, Aufgabenzuteilung und -kontrolle der Assistenzpersonen sowie die Einteilung und Abrechnung des Assistenzbudgets. Anstatt dass der Kanton Thurgau einen

⁷ Vgl. Merkblatt M11 „Anleitung über das Vorgehen bei der Platzsuche in Thurgauer Einrichtungen“ (Stand: 17. Dezember 2019).

⁸ Vgl. Merkblatt M19 „Verrechnung EL-Beitrag für Hilfe, Pflege und Betreuung in der Tagesstruktur“ (Stand: 1. Januar 2019).

Platz in einer Behinderteneinrichtung finanziert, zahlt er einen Betrag an die betroffene Person, damit diese die Assistenzpersonen oder Dienstleister entschädigen kann.

2.2. Handlungsbedarf

Die Einschätzung für die Assistenzbudgets führt für den Kanton Thurgau das Assistenzbüro durch, ein Verein mit Sitz in Biel, der sich zum Ziel gesetzt hat, ein Leben mit Assistenz für Menschen mit Behinderungen zu fördern. Im Vorstand und in der Geschäftsstelle sind Menschen mit Behinderungen tätig (www.assistenzbuerro.ch/de/ueber-uns/verein, Abfrage vom 4. September 2020). Das Sozialamt hat unter Einbezug einer externen Expertin festgestellt, dass die Einstufung in den geprüften Stichproben zu hoch ist und fördernde Aspekte nicht oder zu wenig berücksichtigt werden (vgl. dazu beispielsweise das Gesprächsprotokoll des Sozialamts, Abteilung soziale Einrichtungen in Sachen ABü Biel vom 6. September 2019).

Angesichts dieser Ausgangslage erscheint es zentral, dass die Einstufung unabhängiger von Institutionen und behindertennahen Organisationen und im Rahmen der geplanten dreijährigen Leistungsverträge jede Einrichtung mit Leistungsvertrag mindestens einmal pro Vertragsperiode auf ihre gemachten Einschätzungen überprüft wird. Ebenso zentral für eine stärkere Subjektorientierung ist, dass es nur noch eine unabhängige Fachstelle zur Einstufung gibt.

3. Beurteilung des heutigen Thurgauer Finanzierungsmodells

3.1. Im interkantonalen Vergleich

Der Kanton Thurgau gehörte seinerzeit zu den geistigen Gründern der IBB-Einstufung, die im Rahmen der IVSE interkantonale Verbreitung fand. Ebenfalls zu den Pionieren gehörte der Kanton Thurgau bei der Einführung des Assistenzbudgets.

In der Zwischenzeit wurden insbesondere die Regelungen für die Wohn- und Tagesstrukturen in verschiedenen Kantonen einer kritischen Überprüfung unterzogen. Teilweise sind sie auch Gegenstand von Arbeiten zu Gesetzesänderungen geworden. Im Fokus stehen dabei insbesondere Fragen zur subjektorientierten Investitionsfinanzierung oder – wie im Fall des Kantons Bern und des Kantons Zürich – der Wechsel zu einer Subjektfinanzierung.

3.2. Wesentliche Mängel des heutigen Systems

3.2.1. Formelle Gesetzesgrundlage

Die heutige Regelung der Finanzierung von Einrichtungen für Menschen mit Behinderung fusst auf einem Absatz eines Paragraphen im Sozialhilfegesetz (§ 21 Abs. 1 SHG) und ist historisch so entstanden. Alle wesentlichen Bestimmungen sind nur auf

Verordnungsstufe geregelt. Aus heutiger Sicht erfüllt die geltende Regelung die Anforderungen an eine Regelung der wichtigen Grundsätze in einem Gesetz im formellen Sinne klar nicht (siehe Abschnitt 4.2.4.).

3.2.2. Komplexität und Intransparenz

Das heutige Finanzierungssystem ist äusserst kompliziert, kaum nachvollziehbar und daher intransparent. Die Tarife unterscheiden sich für jede einzelne Einrichtung und sind schwierig miteinander vergleichbar. Das Sozialamt wiederum hat riesige Einzelfallprüfungen vorzunehmen und aufgrund der Komplexität ist nicht sichergestellt, dass bei zwei identischen Sachverhalten auch der gleiche Betrag resultiert. Im Sozialamt verstehen nur ganz wenige Personen das aktuelle Finanzierungssystem in seiner Tiefe. Diese stehen teilweise kurz vor der Pensionierung und es droht ein grosser Know-how Verlust, weil viele Informationen nicht in einfach nachvollziehbarer Form vorliegen. Es drängt sich dringend eine neue Finanzierung auf, welche die Finanzierung vereinfacht, standardisiert und für gut Informierte nachvollziehbar macht.

3.2.3. Negative Anreize

Die Anbieter der Betreuungsleistungen nehmen jährlich eine Einstufung der ihnen zugewiesenen Menschen mit Behinderung vor. Das entsprechende Einstufungs-System ist relativ stark ausdifferenziert, was einerseits die bessere Abbildung der einzelnen Leistungen ermöglichen kann, andererseits aber die Übersichtlichkeit erschwert und einen Anreiz darstellen kann, möglichst alle Leistungen der höchsten Stufen auszuführen, weil dadurch auch die entsprechenden Erträge in der Regel höher ausfallen. Hinzu kommt, dass der Kanton nicht alle Institutionen jährlich überprüfen kann, sondern Stichproben durchführen lässt. Nach Angaben des Sozialamts werden jährlich 300 Stichproben durch eine externe Expertin sowie bei Unklarheiten Hospitationen vor Ort durchgeführt.

3.2.4. Missverhältnis von Aufwand und Ertrag bei IVSE-Anerkennung

Im Kanton Thurgau eignen sich für die Erlangung zusätzlicher Mittel durch die Einrichtungen darüber hinaus insbesondere die Infrastrukturkosten, weil diese im Gegensatz zu den IBB-Betreuungskosten nach Institutionen differieren können. Dies führte in der jüngeren Vergangenheit vermehrt dazu, dass Institutionen den Mechanismus dazu nutzten, die Infrastruktur über das Bedarfsnotwendige hinaus auszubauen. Probleme ergeben sich auch durch Unterschiede zwischen den Institutionen mit oder ohne Leistungsvertrag. Institutionen ohne Leistungsvertrag verfügen in der Regel über einen höheren Gestaltungsspielraum, deren Kontrolle durch das Sozialamt ist geringer und die Einrichtungen lassen sich mit den anderen Institutionen mit Leistungsvertrag weder innerkantonal noch interkantonal vergleichen, obwohl sie auch Restbeiträge des Kantons erhalten. Damit können sich Institutionen ohne IVSE-

Anerkennung nicht nur den Aufwand für die Anerkennung sparen, sondern fahren im Extremfall gar noch wirtschaftlich besser als solche mit Leistungsauftrag.

3.2.5. Effizienzhindernder Schwankungsfonds

Statt effizienzsteigerungsfeindliche Abschöpfungsregeln bis zum oder nach dem Erreichen des oberen Plafonds beim Schwankungsfonds wie im heutigen System zuzulassen, sollten Effizienzgewinne möglichst vollständig bei den Institutionen belassen werden. Daher soll der Schwankungsfonds abgeschafft werden. Es wird somit Aufgabe der Einrichtungen, die Belastungsschwankungen vollständig selbst zu steuern. Effizienzgewinne werden somit nicht mehr zu 95 Prozent in den Fonds einbezahlt oder bei Erreichen des oberen Plafonds zur Hälfte abgeschöpft, Verluste aber auch nicht mehr mitgetragen.

3.2.6. Vollendete Tatsachen müssen finanziert werden

Selbst wenn der Kanton sich bei den Investitionen nicht mit Beiträgen beteiligt, riskiert er, für die erhöhten Folgekosten beim Unterhalt mitfinanzieren zu müssen. In der Beantwortung einer einfachen Anfrage vom 10. März 2021 sind die Schwachstellen der aktuellen Finanzierungsregelung aufgezeigt worden (GR 20/EA 55/135). Die Einrichtungen können ohne die Zustimmung des Sozialamts wegweisende unternehmerische Entscheidungen treffen, etwa den Erwerb von Firmen oder die Neulancierung von Produktlinien. Auch wenn von Seiten der Institutionen jeweils zugesichert wird, dass für den Kanton keine Mehrkosten anfallen, ist die Überprüfung im Einzelfall schwierig. Zum einen wird das Sozialamt oft vor vollendete Tatsachen gestellt, zum andern ist es mangels Transparenz bisweilen herausfordernd, im Einzelfall sicherzustellen, dass keine Mehrkosten in die Betriebs- und Investitionskosten einfließen.

3.2.7. Wettbewerbsverzerrungen

Hinzu kommt in letzter Zeit öffentlich kundgemachte Kritik der Thurgauer Unternehmen, weil Einrichtungen mit einem Preisniveau im Wettbewerb agieren, das dazu führt, dass Privatbetriebe aus dem Markt gedrängt werden. Auch für die Institutionen ist das heutige System unbefriedigend, weil sie aufwendige Bewilligungsprozesse über sich ergehen lassen müssen und ihnen die aktuellen Regeln teilweise die unternehmerischen Anreize nehmen.

3.2.8. Kanton als Restfinanzierer

Im Bereich der Einrichtungsfinanzierung kommt eine Vielzahl unterschiedlicher Finanzierungsarten und somit Finanzierer zum Tragen. Daher muss der Kanton ein Interesse daran haben, dass die entsprechenden Leistungen nicht nur wirksam und zweckmässig, sondern auch wirtschaftlich erbracht werden. Ein neues Finanzierungssystem sollte dazu führen, dass die Anbieter haushälterischer mit den Investitionen umgehen, weil sie keine „automatische“ Garantie auf die Abgeltung der Investitionskosten durch den Kanton mehr haben, da die Finanzierung über eine entsprechende auf Normkosten basierende Infrastrukturpauschale erfolgt.

4. Neues Finanzierungsmodell Thurgau

4.1. Grundsatz

Aufgrund des Geschilderten sollte das Prinzip „Ohne Leistungsvertrag keine Restbeiträge des Kantons“ angestrebt und der Idee der Subjektorientierung weitmöglichst nachgelebt werden. Dadurch kann den Grundideen des Behindertenkonzepts des Kantons Thurgau vermehrte Beachtung geschenkt, die Entscheidungs- und Finanzierungsverantwortung bei Menschen mit Behinderung vermehrt zusammengelegt, den kostentreibenden Anreizen der Einrichtungen entgegengetreten, der damit entstehende verwaltungsseitige Aufwand vermindert und die Rolle des Kantons als Restfinanzierer besser zur Geltung gebracht werden.

Um trotzdem der dem Kanton zugedachten Rolle des Restfinanzierers mehr Beachtung zu schenken, bedarf es einer Anpassung im Bereich der verwaltungsökonomisch aufwendigen und anreizmässig kostentreibenden heutigen Investitionskosten-Regelung hin zu einer auf Normkosten basierenden Infrastrukturpauschale, die periodisch ermittelt wird. Diese Pauschale kommt keiner vollen Kostenerstattung gleich und ist im Sinne einer Preiskomponente für Infrastrukturanteile zu verstehen, die je nach Institution ober- oder unterhalb oder gleich der anfallenden Kosten zu stehen kommt.

Im Gegenzug verzichtet der Kanton auf die Überprüfung der Investitionskosten und die Bauprozess-Begleitung und überprüft einzig die korrekte Mittelverwendung sowie die Einhaltung der Richtraumvorgaben nach dem Leistungsvertrag mit dem Sozialamt, wobei die Durchführung dieser Überprüfung in dessen Auftrag durch das kantonale Hochbauamt erfolgt.

4.2. Wesentliche Änderungen

Das neue Finanzierungsmodell ist durch folgende wesentlichen Änderungen der Rahmenbedingungen gekennzeichnet:

- Einführung der subjektorientierten Infrastrukturfinanzierung;

- Gleiche Rechte und Pflichten für alle beitragsberechtigten Einrichtungen;
- Neukonzeption der Einstufungsstelle als unabhängige Fachstelle.

Im Rahmen dieser Ausführungen wird im Zusammenhang mit der Beschreibung der geplanten Gesetzesänderungen als Folge daraus bewusst die Formulierung „Infrastruktur-„ und nicht „Investitionsanteil“ verwendet, um klarzustellen, dass es nicht darum geht, ob die Institution selbst investiert, ein Objekt mietet oder erwirbt, sondern einzig um die Abgeltung für die betriebsnotwendige Infrastruktur. Der Begriff „Investitionen“ kommt dort zur Anwendung, wo er sich auf die heutigen gesetzlichen Regelungen bezieht und damit den Ist-Zustand beschreibt. Diese Elemente werden im Folgenden ausführlicher beschrieben.

4.2.1. Subjektorientierte Infrastrukturfinanzierung

Im Rahmen einer eigens für die geplante Gesetzesänderung durchgeführten Datenerhebung anhand der Ist-Werte aus den Jahren 2018 und 2019 sowie den Budgetwerten 2020 und 2021, die im Fall der ersteren nachträglich auch mit den Ist-Werten aus dem Jahr 2020 verglichen wurden, zeigte sich, dass zwischen den Bereichen Wohnen und Tagesstruktur mit oder ohne Lohn kaum unterschiedliche Kostendimensionen anfallen. Aus diesem Grund entspricht eine einheitliche Kalkulation eines Infrastrukturanteils pro Einrichtung der subjektorientierten Objektfinanzierung.

Ausnahmen davon bilden einerseits Entlastungsaufenthalte, andererseits die Betreuung schwerstbehinderter Menschen. Erstere können über Tagespauschalen für Entlastungsaufenthalte, die in der Regel jeweils an wenigen Tagen pro Woche stattfinden, letztere über einen entsprechenden Zuschlag analog dem heutigen System berücksichtigt werden.

Eine generelle Kalkulation pro Tag würde die Einrichtung und die für den Vollzug zuständigen Behörden vor grössere Verwaltungsaufwände stellen. Zudem würde eine solche Praxis der zurzeit bewährten Ausrichtung von Monatspauschalen widersprechen.

Die heutigen Aufgabenverteilungen in den einzelnen Institutionen sind teilweise sehr unterschiedlich. Die einen bezahlen beispielsweise Miete an den Eigentümer der Liegenschaften, andere sind selbst Eigentümer der Liegenschaft. Es gibt Institutionen, die verschiedene Leistungen (z.B. in der IT) an externe Dritte auslagern, andere erbringen diese selbst. Die entsprechenden Aufwände werden heute buchhalterisch an unterschiedlichen Orten erfasst. Damit das Finanzierungsmodell den Institutionen einen möglichst grossen unternehmerischen Handlungsspielraum belässt, sollen die unterschiedlichen Geschäftsmodelle über möglichst gleich lange Spiesse verfügen. Diese Ausgangslage erfordert daher die getrennte Berechnung im Rahmen von zwei Sub-Pauschalen für Instandhaltung oder Instandsetzung, die dann aggregiert werden zu einer Infrastruktur-Pauschale. Im Extremfall könnte es vorkommen, dass eine Institution aus der einen Subpauschale, z.B. für Instandsetzung, keine Entschädigung

erhält, weil sämtliche Kosten durch das gewählte Geschäftsmodell bei der Instandhaltung anfallen. Dies wäre beispielsweise in einem vollständigen Mietmodell der Fall. Denkbar ist aber auch, dass Mischformen vorkommen, in denen Institutionen vom Vermieter den Rohbau mieten und die Inneneinrichtung dann selbst tätigen. Beide Geschäftsmodelle lassen sich im Kanton Thurgau feststellen.

Im Rahmen einer Pauschallösung für die subjektorientierte Objektfinanzierung ist darüber hinaus der Möglichkeit zu begegnen, dass Institutionen die entsprechenden Infrastruktur-Pauschalen vorgängig für andere Zwecke verwenden und im Zeitpunkt der notwendig werdenden Ersatz- oder Erneuerungsinvestitionen nicht mehr über die dafür vorgesehenen Mittel verfügen. Diese Gefahr dürfte vor allem in der Übergangsphase zum neuen Finanzierungsmodell zu beachten sein. Nach der vollständigen Umstellung auf das neue System tragen die Institutionen die Investitionen im Voraus selbst und auf eigenes Risiko und refinanzieren diese mit den entsprechenden Infrastrukturanteilen für die bei ihnen betreuten Menschen mit Behinderung.

Die Pauschale besteht aus:

- Subjektorientierter Betreuungskostenanteil (je Stufe/Leitung/Pot) (vgl. die obenstehenden Ausführungen zur Systematik des bisherigen Finanzierungssystems);
- Infrastrukturanteil für Verpflegung, Wäscherei, Energie, Verwaltung;
- Infrastrukturanteil für Instandhaltung;
- Infrastrukturanteil für Instandsetzung.

Zu berücksichtigen sind im Rahmen eines Restfinanzierer-Modells auch die anrechenbaren betrieblichen Erträge.

4.2.2. Gleiche Rechte und Pflichten

Im Rahmen der Überprüfung des Ist-Zustands wurde als einer der Schwächen der Umstand ausgemacht, dass Einrichtungen ohne Leistungsvertrag in der Tendenz teilweise besser fahren können als Einrichtungen mit einem Leistungsvertrag, die sich entsprechenden Investitionsauflagen unterwerfen müssen, da Einrichtungen ohne Leistungsvertrag keine direkten Investitionsbeiträge erhalten und somit die Kontrolle durch das Sozialamt sehr viel geringer ist.

Dieser unbefriedigende Tatbestand soll beseitigt werden. Nach Angaben des kantonalen Sozialamts ist der Kanton Thurgau der einzige Kanton, der noch Einrichtungen ohne Leistungsvertrag kennt.

Aus diesem Grund soll die Kategorie „Einrichtung ohne Leistungsvertrag“ bei der Beitragsgewährung nicht mehr zum Zug kommen. Dadurch erhalten Institutionen keine

Beiträge des Kantons für die Behandlung von Erwachsenen im Bereich B mehr, wenn sie über keinen Leistungsvertrag verfügen.

Aus Gründen der Gleichbehandlung und der wettbewerbsmässig gleich langen Spiesse sollen Einrichtungen ohne Leistungsvertrag die Möglichkeit erhalten, sich im Rahmen der Übergangsphase so vorzubereiten, dass sie die Anforderungen der Einrichtungen mit Leistungsauftrag erfüllen und sich um einen Leistungsauftrag bewerben können.

Um den Institutionen vermehrte Rechtssicherheit zu geben und dem kantonalen Finanzhaushalt die Verstetigung der Aufwandsentwicklung zu ermöglichen, ist vorgesehen, die Leistungsverträge in der Zukunft unter dem Vorbehalt der Genehmigung der vorgesehenen Entschädigungen durch den Grossen Rat über einen Zeitraum von drei Jahren (statt wie bisher einem Jahr) zu vereinbaren.

4.2.3. Unabhängige Einstufungs-Überprüfung

Die Einstufungs-Überprüfung sollte im Sinne einer hoheitlichen Aufgabe verstanden und daher auch von einer öffentlichen Institution durchgeführt werden. Im Vordergrund steht das Sozialamt. Für die Variante des Sozialamts spricht, dass dieses über das dafür notwendige entsprechende Know-how verfügt, weil es bisher die Überprüfungen bei Einrichtungen vorgenommen hat. Eine Alternative wäre die Angliederung der Einstufungs-Überprüfung beim Sozialversicherungszentrum des Kantons Thurgau, das sich mit den verschiedenen Finanzierungsquellen bei der Versorgung von Erwachsenen mit einer Behinderung im Bereich B und den Verhältnissen im Kanton Thurgau auskennt. Eine Stellvertretung ist zudem einfacher zu realisieren als im Sozialamt, wo die Einstufungen durch die Institutionen in der Regel durch eine einzige Person überprüft werden. Andererseits könnte gegen das Sozialversicherungszentrum angeführt werden, dass es im Gegensatz zum Sozialamt heute nicht in die Einstufungsverfahren eingebunden ist und daher mit grösseren Umstellungskosten gerechnet werden müsste.

4.2.4. Neues Gesetz als Grundlage

Wie einleitend erwähnt, beruht die Finanzierung von Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderung (IVSE-Bereich B) heute auf § 21 Abs. 1 Ziff. 1 SHG. Der vorgesehene Systemwechsel erfordert die Schaffung einer neuen gesetzlichen Grundlage für die Finanzierung im Erwachsenenbereich, weil das neue Finanzierungssystem einer formellen gesetzlichen Grundlage bedarf. Dies betrifft einerseits die Aufnahme des Grundsatzes der subjektorientierten Objektfinanzierung und der Umschreibung der entsprechenden Begriffe. Andererseits sind verschiedene Bestimmungen, die heute in der SHV stehen, ebenfalls formell-gesetzlich zu regeln, so beispielsweise die Angebotsplanung, die Anspruchsvoraussetzungen für Kantonsbei-

träge, die Mitwirkungspflicht der Einrichtungen bei der Festlegung der Finanzierungsbeiträge des Kantons oder die Voraussetzungen für die Rückerstattung von Beiträgen.

Die Delegation auf Verordnungsstufe soll sich demgegenüber auf Detailvorschriften beschränken, die den Vollzug betreffen, etwa die technischen Einzelheiten der Abgeltung, die Einzelheiten der Leistungsverträge oder die Berechnung der Kostenbeteiligung von betreuten Personen.

4.3. Auswirkungen

4.3.1. Auswirkungen für betreute Personen

Die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen sollen die wesentlichen Mängel des heutigen Zustands beseitigen, die Versorgungssicherheit für die betreuten Personen aus dem Kanton Thurgau stärken und Anreize für eine kosteneffizientere Ressourcen-Verwendung setzen. Diese Ziele sollen einerseits mit der Einführung der subjektorientierten Objektfinanzierung im Bereich der betriebsnotwendigen Infrastruktur erfolgen. Dabei sollen die Beiträge unabhängig des gewählten Modells (Miete, Bau, Erwerb) gleich ausfallen. Gefördert wird also im Sinn der subjektorientierten Objektfinanzierung die Preis-Leistungs-Philosophie.

Ebenfalls einen Beitrag zur Beseitigung der existierenden Mängel leistet die Einführung des Grundsatzes, dass abgesehen von eng begrenzten, zeitlich dringenden Ausnahmesituationen nur noch Institutionen mit Leistungsverträgen Beiträge des Kantons erhalten. Die Leistungsverträge, in denen auch die Berichterstattung und das Controlling festgelegt werden, sollen damit den betreuten Personen vermehrte Rechtssicherheit geben.

Die Stellung der betreuten Menschen wird auch dadurch gestärkt, dass die subjektorientierte Objektfinanzierung nun auch auf die betriebsnotwendige Infrastruktur ausgedehnt wird. Ist eine betreute Person mit dem Leistungsangebot unzufrieden und entscheidet sich sie oder ihre gesetzlichen Vertreter/Angehörigen, die entsprechende Institution zu verlassen, verliert die Institution die Beiträge. Durch die verstärkte subjektorientierte Objektfinanzierung wird somit der Anreiz für die Institutionen grösser, nicht nur mit den vorhandenen Ressourcen kosteneffizienter umzugehen, sondern vor allem die betreuten Menschen immer wieder von der Wahl der richtigen Institution durch Taten zu überzeugen. Andernfalls läuft die Institution Gefahr, die Menschen und damit auch die kantonalen Beiträge für deren Betreuung und neu auch im Bereich der Infrastruktur zu verlieren.

4.3.2. Auswirkungen für die Institutionen

Institutionen mit Leistungsauftrag werden in Zukunft weniger Administration und Bürokratie erleben und sich auf die unternehmerische Entwicklung konzentrieren können. Institutionen ohne Leistungsauftrag verlieren im Regelfall die Möglichkeit, mit

dem Kanton abzurechnen. Sie müssen sich um einen Leistungsauftrag bemühen und die dortigen Qualitätsanforderungen erfüllen.

4.3.3. Auswirkungen für den Vollzug

Die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen führen zu einer Entlastung der Kontrolltätigkeiten des kantonalen Sozialamts im Bereich der Bautätigkeiten. Beahlt wird eine bedarfsgerechte Pauschale pro betreute Person und Periode für die betriebsnotwendige Infrastruktur und den Betrieb. Dem kantonalen Sozialamt kommen daher in Zukunft vor allem die Aufgaben der Ausarbeitung der Angebotsplanung, der darauf abgestützten Sicherstellung des Versorgungsangebots durch den Abschluss von Leistungsverträgen mit Institutionen sowie die Überprüfung der Einhaltung der entsprechenden Vereinbarungen zu. Die Leistungsverträge sollen zukünftig nur noch alle drei Jahre statt jährlich ausgehandelt werden.

Das kantonale Hochbauamt prüft nicht mehr jede einzelne Investition im Detail, sondern einzig noch die Einhaltung der im Rahmen des Leistungsvertrags mit dem Sozialamt vereinbarten infrastrukturellen Rahmenbedingungen.

4.3.4. Finanzielle Auswirkungen

Bezüglich der finanziellen Auswirkungen ist zwischen der Übergangsphase und der Phase nach vollständiger Umstellung auf das neue Modell zu unterscheiden.

Im Rahmen der Übergangsphase ist mit Umstellungskosten sowohl auf der Seite des Kantons als auch der Institutionen zu rechnen. Die anfallenden Kosten auf Kantonsseite werden für die Umstellungskosten gemäss einer ersten provisorischen, von der konkreten Umsetzungsvariante abhängigen und daher nicht definitiven Schätzung auf rund 3 bis 4 Millionen Franken veranschlagt. Diese Schätzung basiert auf den verfügbaren Daten der anerkannten Investitionen, die gemäss IVSE-Modell über 25 Jahre abgeschrieben werden, sowie der aktuellen Beiträge des Kantons Thurgau an die Institutionen im Bereich B, die jährlich rund 60 Millionen Franken der rund 140 Millionen Franken anfallenden Kosten für Thurgauerinnen und Thurgauer ausmachen. Angenommen wird ferner, dass sich die Übergangsphase bis zur vollständigen Umsetzung des neuen Finanzierungssystems bedingt durch die Umstellungen bei der Infrastrukturpauschale bis auf maximal 10 Jahre belaufen kann. Der Rest der getätigten, vom Kanton anerkannten und bereits finanzierten Investitionsbeträge soll danach vom Kanton abgeschrieben werden.

Diese Übergangskosten rechtfertigen sich angesichts der Vorteile der Gesetzesänderung. Der Verwaltungsaufwand wird mindestens im Bereich der aufwendigen Bauprozesse signifikant reduziert, die Ausarbeitung der Leistungsverträge wird statt jährlich noch dreijährlich fällig, die Überwachung von Institutionen ohne Leistungsvertrag entfällt genauso wie die Prüfung des Schwankungsfonds. Ausserdem sind von der

Vorlage auch Anreize zu einem effizienteren Infrastruktur-Management der Institutionen zu erwarten, deren Wirkungen zurzeit schwierig zu quantifizieren sind. Gesamthaft kann mittel- bis langfristig mindestens von einer kostenneutralen Umstellung ausgegangen werden, die qualitätssteigernde Wirkungen zeitigen dürfte, weil beispielsweise die heute unbefriedigende Situation mit den Institutionen ohne Leistungsvertrag beseitigt werden kann.

5. Erläuterungen zu den Gesetzesbestimmungen

Titel des Erlasses

Das Gesetz beschlägt die staatliche Subventionierung der Einrichtungen für erwachsene Menschen mit einer Behinderung und die damit verbundene kantonale Aufsicht.

1. Allgemeines

Der Abschnitt umfasst die allgemeinen Grundlagen des Gesetzes, den Geltungsbereich (§ 1), die departementale Aufsicht (§ 2), die Grundsätze der Finanzierung im Rahmen des Modells der subjektorientierten Objektfinanzierung (§ 3 Abs. 2) sowie die Pflicht des Kantons zur periodischen Bedarfsermittlung der Angebote für Erwachsene mit Behinderung (§ 4).

§ 1 Geltungsbereich

Wie der Erlassstitel besagt, regelt das Gesetz die Finanzierung der im Kanton tätigen Einrichtungen für erwachsene Menschen mit einer Behinderung, also Wohnheime, aber auch Einheiten solcher Einrichtungen, wie etwa Aussenwohngruppen und Übergangswohnungen sowie Tagesstätten und Werkstätten (vgl. im Einzelnen Abschnitt 1.1.2.). Die Finanzierung umfasst sodann Beitragsleistungen im Rahmen von Assistenzbudgets (§ 7), Kostenübernahmen von ausserkantonalen Platzierungen (§ 11) und ausserordentliche Beiträge (§ 8).

Die Finanzierung betrifft den IVSE-Bereich B.

§ 2 Aufsicht

Das DFS ist wie bis anhin für die Heimfinanzierung im Bereich der erwachsenen Menschen mit Behinderung zuständig. Der operative Vollzug obliegt dem Sozialamt. Dieses ist Ansprechstelle für die Heime und wickelt die Finanzierung ab.

Die kantonale Aufsicht gemäss diesem Gesetz betrifft den Finanzierungsbereich. Davon zu unterscheiden ist die Aufsicht über die Institutionen zum Schutz der von ihnen

betreuten Personen. Diese ist in § 6 ff. SHG sowie in der Heimaufsichtsverordnung geregelt und bildet nicht Gegenstand dieser Vorlage.

§ 3 Grundsätze der Finanzierung

Diese Bestimmung bildet den Kern der neuen gesetzlichen Regelung und des damit verbundenen Systemwechsels.

Absatz 1 begründet die staatliche Kompetenz zur Beitragsgewährung und entspricht dem heutigen § 21 Abs. 1 Ziff. 1 SHG. Während das geltende Recht von Beiträgen „an Erwerb, Bau oder Betrieb“ spricht, ist neu von Beiträgen „an den Betrieb und die betriebsnotwendige Infrastruktur von Einrichtungen“ die Rede. Wie oben unter Abschnitt 4.2.1. dargelegt, vereinfacht diese Terminologie den Rahmen des subventionierten Mitteleinsatzes, indem es nicht darum geht, ob eine Einrichtung selbst investiert, ein Objekt mietet oder erwirbt, sondern einzig um die Abgeltung für die betriebsnotwendige Infrastruktur.

Der Grundsatz der subjektorientierten Objektfinanzierung als Finanzierungssystem ist im Gesetz festzuhalten (Abs. 2).

Absatz 3 macht die Finanzierung von Leistungen von deren Wirksamkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit abhängig. Dies entspricht inhaltlich der heutigen Regelung von § 29a Ziff. 3 SHV, die eine „zweckentsprechende und effiziente Verwendung der finanziellen Beiträge“ vorschreibt. Hingegen soll künftig auf das – ebenfalls in der zitierten Verordnungsbestimmung enthaltene – Kriterium der Gemeinnützigkeit verzichtet werden. Es liegt im Wesen des neuen Finanzierungssystems, dass die Einrichtungen gewinnorientiert arbeiten können, weil damit weder Gewinne abgeschöpft noch Verluste gedeckt werden.

Absatz 4 begründet die Vollzugskompetenz des Regierungsrates hinsichtlich der Einzelheiten des Beitragssystems.

§ 4 Angebotsplanung

Die rechtliche Grundlage für die Angebotsplanung findet sich heute in § 29b SHV. Die periodische Ermittlung des Bedarfs an Angeboten stellt ein wesentliches Steuerungs- und Planungsinstrument dar und ist entsprechend dem Legalitätsprinzip auf Gesetzesstufe zu statuieren. Es ist geplant, die Bedarfsplanung alle drei Jahre vorzunehmen. Die IVSE führt die Bedarfsplanung als Koordinationselement der interkantonalen Zusammenarbeit auf (Art. 1 Abs. 2), der Kanton konkretisiert dies in § 2 Abs. 1 Ziff. 1 IVSE-Verordnung (RB 850.61).

2. Beiträge

§ 5 und § 6 Beiträge an den Betrieb und die Infrastruktur

Die Bestimmungen umschreiben die Elemente der subjektorientierten Objektfinanzierung, nämlich den subjektorientierten Anteil der Betriebskosten sowie jenen der Infrastrukturkosten. Die Einzelheiten dazu sind unter Abschnitt 1.5.1. sowie Abschnitt 4.2. bzw. 4.2.1. beschrieben.

§ 7 Ambulante Betreuungsangebote

Das sog. Assistenzbudget (Abs. 5) entspricht der heute in § 29k Abs. 1 SHV geregelten Betreuungsform und erhält neu eine formell-gesetzliche Grundlage.

§ 8 Ausserordentliche Beiträge

Die Covid-19-Pandemie zeigt, dass auch die sozialen Einrichtungen davon wirtschaftlich betroffen sind. Sie können aber auch durch andere ausserordentliche Umstände in finanzielle Schieflage geraten. Ausnahmesituationen wie diesen soll künftig mit ausserordentlichen, befristeten finanziellen Beiträgen des Kantons Rechnung getragen werden können (Abs. 4). Sie sollen bedarfsnotwendigen Einrichtungen zugutekommen.

§ 9 Unabhängige Fachstelle

Der subjektorientierte Anteil der Betriebskosten fusst auf der Bedarfseinstufung jeder einzelnen betreuten Person. Die Einstufungen sollen von einer unabhängigen Fachstelle vorgenommen werden, die vom Regierungsrat zu bestimmen ist. Dazu wird auf die vorstehenden Ausführungen verwiesen (vgl. Abschnitt 4.2.3.).

3. Anspruchsvoraussetzungen

Unter diesem Abschnitt werden die gesetzlichen Voraussetzungen dargestellt, welche die einzelnen Einrichtungen erfüllen müssen, um staatliche Beiträge zu erhalten. Im Zentrum steht dabei das Bestehen eines kantonalen Leistungsvertrags (§ 10). Ergänzend werden die Bedingungen für die Kostenübernahme bei Platzierungen ausserhalb des Kantons (§ 11) und die Kostenbeteiligung der Betreuten (§ 12) geregelt.

§ 10 Anspruchsberechtigte Einrichtungen

Wie oben unter Abschnitt 4.2.2. festgehalten, soll künftig – neben der heute schon erforderlichen Betriebsbewilligung – das Bestehen eines Leistungsvertrags für den

Erhalt staatlicher Subventionen die absolute Regel sein (Abs. 1), während Einrichtungen ohne Leistungsvertrag nur ausnahmsweise zum Zug kommen (Abs. 2), etwa wenn eine Einrichtung für ihre Betreuten dringend eine Ersatzlösung benötigt und Einrichtungen mit Leistungsvertrag diese nicht anbieten können. Die Ausnahmen soll der Regierungsrat im Rahmen seiner Vollzugskompetenzen umschreiben.

Die Voraussetzungen für einen Leistungsvertrag knüpfen an die heute in § 29a SHV umschriebenen an. So muss eine Einrichtung über eine Heimbewilligung gemäss § 6a SHG verfügen, entweder des Departements (wenn sie mindestens fünf Personen betreut) oder der zuständigen Politischen Gemeinde (wenn es bis zu vier Personen sind).

Der kantonale Leistungsvertrag geht einher mit der Pflicht der Einrichtungen, im Rahmen ihrer Kapazitäten erwachsenen Behinderten mit Wohnsitz im Kanton Thurgau gegenüber ausserkantonalen die Aufnahme zu garantieren (Abs. 3). Dieses Erfordernis gründet auf einer zuverlässigen Angebotsplanung.

Absatz 4 umreisst die Vollzugskompetenz des Regierungsrates. Diese beschlägt insbesondere das Verfahren der Beitragsgewährung von der Gesuchseinreichung bis zur Beitragsausrichtung, die Anforderungen an den Leistungsvertrag (Abs. 1) und die Beitragsvoraussetzungen für Einrichtungen ohne Leistungsvertrag (Abs. 3).

§ 11 Ausserkantonale Platzierungen

Wie bis anhin (vgl. § 33 SHV) können Aufenthalte in ausserkantonalen Einrichtungen unter der Bedingung finanziert werden, dass innerkantonale keine adäquate Betreuung zur Verfügung steht. In solchen Fällen leistet der Kanton Kostengutsprache, sofern die betroffene Person ihre Leistungsansprüche gegenüber Dritten ausgeschöpft hat.

§ 12 Kostenbeteiligung

Entsprechend dem geltenden Verordnungsrecht (vgl. § 29g) haben sich Betreute an den Kosten im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten bis hin zur Abgeltung der Vollkosten zu beteiligen. Die Beteiligung umfasst gemäss § 19 IVSE-Verordnung anrechenbare Einnahmen nach den Bestimmungen über die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV sowie der Ergänzungsleistungen, soweit sie für die Deckung der Heimkosten bestimmt sind.

4. Pflichten der Einrichtungen

Unter diesem Titel sind die Mitwirkungspflicht der Einrichtungen (§ 13) sowie die Voraussetzungen für die Rückerstattung kantonaler Beiträge (§ 14) geregelt.

§ 13 Mitwirkungspflicht

Die Mitwirkungspflicht ist heute in § 29I SHV geregelt. Die neue gesetzliche Bestimmung entspricht dieser Regelung weitgehend. Neu stellt Absatz 2 klar, dass die gesuchstellenden Einrichtungen den Vollzugsorganen des Kantons die für den Gesetzesvollzug notwendigen Daten kostenlos zur Verfügung zu stellen haben. Diese Pflicht gilt auch gegenüber vom Kanton Beauftragten, etwa externen Organisationen und Experten. Die kantonalen Stellen wie die Beauftragten haben sich an das Datenschutzgesetz zu halten (DSG; RB 170.7).

Die Konsequenzen, welche die Verletzung von Mitwirkungspflichten oder die Nichtbefolgung von Anordnungen des Vollzugs zur Folge haben, bilden Bestandteil des Leistungsvertrags (Abs. 3). Das geltende Recht führt diese Konsequenzen in § 29I Abs. 3 SHV auf, so z.B. die Verweigerung von Beitragsleistungen, die Gebührenerhebung für besondere Aufwendungen der Vollzugsorgane bis hin zur Aufhebung des Leistungsvertrags und zum Entzug der Betriebsbewilligung.

§ 14 Rückerstattung

Die Tatbestände, die zur Rückerstattung unrechtmässig bezogener oder verwendeter Staatsbeiträge führen, finden sich im geltenden Recht unter § 32 SHV. Auch hier ist es angezeigt, die Verordnungsbestimmung in eine formell-gesetzliche Grundlage zu überführen.

5. Übergangsbestimmungen

Dieser Abschnitt regelt den Übergang vom alten zum neuen Recht (§ 15 und § 16 sowie die Aufhebung der altrechtlichen Bestimmung und das Inkrafttreten des neuen Rechts).

§ 15 Bisherige Leistungsverträge

Im Interesse eines geordneten Übergangs zum neuen Finanzierungssystem sollen die nach geltendem Recht abgeschlossenen Leistungsverträge über einen Zeitraum von zwei Jahren weitergelten. Die Übergangsfrist soll es sowohl den Einrichtungen wie auch den Behörden erlauben, den Systemwechsel mit der nötigen Sorgfalt abzuwickeln.

§ 16 Einführung des Finanzierungssystems

Wie im Abschnitt 4.3.4. ausgeführt, benötigt der Übergang zum neuen Finanzierungssystem sowohl für die Vollzugsorgane als auch für die Einrichtungen Zeit. Es ist daher vorgesehen, das System zwei Jahre nach der Inkraftsetzung des Gesetzes

einzuführen und bis zur flächendeckenden vollständigen Einführung eine Übergangsphase von zehn Jahren zu bestimmen.

Aufhebung bisherigen Rechts

Mit der Inkraftsetzung des neuen Gesetzes fällt die bisherige rechtliche Grundlage der Heimfinanzierung (§ 21 Abs. 1 Ziff. 1 SHG) weg.

Inkrafttreten

Das Inkrafttreten des neuen Gesetzes hängt einerseits von der Dauer des Gesetzgebungsverfahrens, andererseits von jener der daran anschliessenden Vollzugsvorbereitungen ab. Aus heutiger Sicht ist frühester Zeitpunkt der 1. Januar 2023.