

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 24. Mai 2022
339

EINGANG GR 15. Juni 2022			
GRG Nr.	20	GE 17	329

Botschaft zum Gesetz über die Finanzierung von Leistungen für erwachsene Menschen mit Behinderung (FLEMBG)

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen Botschaft und Entwurf zum Gesetz über die Finanzierung von Leistungen für erwachsene Menschen mit Behinderung (FLEMBG; RB 805.2).

1. Ausgangslage

Für erwachsene Menschen mit einer Behinderung (MmB) stehen im Kanton Thurgau 37 Einrichtungen mit einer kantonalen Bewilligung zur Auswahl. Mit 24 Einrichtungen besteht ein Leistungsvertrag, mit 13 Einrichtungen besteht kein Leistungsvertrag. Es bestehen zudem verschiedene ambulante Angebote. Mit dem neuen Gesetz will der Regierungsrat das transparente und zeitgemässe Finanzierungsmodell der subjektorientierten Objektfinanzierung einführen. Gemäss diesem Modell erhalten die Einrichtungen eine Pauschale, welche die Kosten für die Betreuung, Verpflegung, Wäscherei, Energie und Verwaltung enthält und die Instandhaltung, Instandsetzung oder den Neubau von Immobilien abgilt. Dies gibt den Einrichtungen Planungssicherheit und erhöht den unternehmerischen Freiraum. Gleichzeitig werden die Kontrollaufgaben für den Kanton reduziert. Ausserdem sieht das Gesetz vor, gleiche Rechte und Pflichten für alle beitragsberechtigten Einrichtungen und Angebote zu schaffen, weshalb die Kategorie „Einrichtung ohne Leistungsvertrag“ keine Beiträge mehr erhalten wird. Damit ist sichergestellt, dass nur Einrichtungen mit Leistungsvertrag gemäss der Bedarfsplanung unterstützt werden, was einer Überversorgung vorbeugt. Die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen werden die wesentlichen Mängel des heutigen Finanzierungsmodells beseitigen, die Versorgungssicherheit für die betreuten Personen aus dem Kanton Thurgau stärken und Anreize für eine kosteneffiziente Ressourcenverwendung setzen. Da die Umstellung grundlegender Natur ist, ist eine grosszügige Übergangsfrist vorgesehen. Im Rahmen der Übergangsfrist ist mit Umstellungskosten sowohl auf der Seite des Kantons als auch der Institutionen zu rechnen.

Im Sommer 2021 wurde zum Gesetzesentwurf, dem damaligen Gesetz über die Finanzierung von Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderung (FEMBG), eine Vernehmlassung durchgeführt. Im Rahmen der Vernehmlassung gab es drei Hauptkritikpunkte, die allesamt nicht den Finanzierungsmechanismus als solchen betreffen. Die Vorlage sei erstens stark auf die stationären Leistungserbringer und ihre Leistungen ausgerichtet. Diesem berechtigten Einwand wird im Rahmen der hier vorliegenden Botschaft dadurch Rechnung getragen, dass nicht nur die stationären, sondern auch die ambulanten Leistungsangebote in den Gesetzesentwurf integriert wurden. Dieser Erweiterung wurde auch im Gesetzestitel Nachachtung geschenkt. Das Gesetz heisst neu Gesetz über die Finanzierung von Leistungen für erwachsene Menschen mit Behinderung (FLEMBG). Angemerkt wurde zweitens die mangelnde Bestimmtheit des Gesetzesentwurfs. Auch diesem Umstand wurde durch die Aufnahme aller Leistungen in den Gesetzesentwurf Rechnung getragen. Der dritte Einwand betraf das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderung der Vereinten Nationen (UNO-Behindertenrechtskonvention, BRK; SR 0.109), die in diesem Gesetzesentwurf abgebildet sein müsse. Schon heute ist klar, dass eine Umsetzung des Anliegens im Rahmen dieser Revision nicht zielführend ist, weil diese Revision lediglich die Finanzierung von Leistungen betrifft. Der Inhalt der BRK geht aber wesentlich weiter und betrifft viele andere Bereiche (z.B. Bildung, Arbeit, Gesundheit, Mobilität, Zugänglichkeit, Sicherheit und besonderer Schutz). Der Regierungsrat hat im April 2022 eine Arbeitsgruppe bestehend aus Mitgliedern der betroffenen kantonalen Ämter, MmB und Angehörigen ebendieser eingesetzt, um bis Ende 2023 einen umfassenden Grundlagenbericht zu erarbeiten, so dass dem Kanton die notwendigen Entscheidungsgrundlagen vorliegen.

Das vorliegende Gesetz regelt lediglich die Finanzierung der einzelnen Leistungen, überlässt aber die Wahl des jeweiligen Angebots den betroffenen MmB. Entsprechend hat das Gesetz auch eine andere Gliederung erhalten als die Vernehmlassungsversion. Zuerst wird in einem allgemeinen Teil der vom Regierungsrat bereits früher beschlossene und in der Vernehmlassung bestätigte Grundsatz „ambulant vor stationär“ festgehalten. Danach werden die Grundsätze der Beitragsgewährung, die Anspruchsberechtigung der Leistungserbringerinnen und Leistungserbringer sowie die Mitwirkungspflicht und Rückerstattung geregelt.

2. Ambulante Angebote im Kanton Thurgau

2.1. Definition ambulantes Angebot

Ambulante Angebote ermöglichen MmB eine Unterstützung in ihrer eigenen Wohnung. Sie müssen somit nicht in eine Einrichtung gehen, um Unterstützung zu bekommen, und sollen zwischen einem ambulanten Anbieter und einer Einrichtung wählen können.

2.2. Grundsätze

Der Regierungsrat hat mit RRB Nr. 826 vom 27. Oktober 2015 betreffend Ausbau von Wohn- und Tagesstrukturplätzen für erwachsene MmB entschieden, das ambulante Betreuungsangebot prioritär zu fördern.

2.3. Formen von ambulanten Angeboten im Kanton Thurgau

2.3.1. Assistenzbudget Thurgau

Dank dem Assistenzbudget Thurgau (ABTG) können erwachsene MmB 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 MmB zur Arbeitgeberin oder 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 Platz in einer Behinderteneinrichtung finanziert, zahlt er einen Betrag an die betroffene Person, damit diese die Assistenzpersonen oder Dienstleister entschädigen kann. 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 MmB zu fördern.

2.3.2. Begleitetes Wohnen

Das Angebot des begleiteten Wohnens dient dazu, den Übergang vom Wohnen in einer Einrichtung in das eigenständige Wohnen zu erleichtern und die Durchlässigkeit sicherzustellen. Beratungen und Besuche vor Ort durch Betreuungspersonen ermöglichen MmB im Rahmen des begleiteten Wohnens, in der eigenen Wohnung oder in einer nicht betreuten Wohngemeinschaft zu leben. Das begleitete Wohnen im Kanton Thurgau wird sowohl durch Pro Infirmis Thurgau-Schaffhausen sowie durch einen Teil der Einrichtungen für MmB angeboten. Die im Rahmen des begleiteten Wohnens betreuten Personen bewohnen eine selbst angemietete Wohnung auf den eigenen Namen, mit unbefristeter Miete und normaler Kündigungsfrist. Im Gegensatz zu den Leistungen Wohnen und Tagesstruktur erfolgt die Finanzierung des begleiteten Wohnens über eine Stundenpauschale. Pro Geschäftsjahr dürfen pro betreute Person durchschnittlich maximal vier Stunden pro Woche und maximal 208 Stunden pro Jahr abgerechnet werden.

2.4. Entlastungsangebote

2.4.1. Definition Entlastungsangebot

Für die Entlastung von Betreuenden oder Angehörigen können MmB zeitlich beschränkte Aufenthalte in stationären Einrichtungen in Anspruch nehmen.

2.4.2. Grundsätze

Für die Entlastungsaufenthalte in den stationären Einrichtungen gelten die Tagespauschalen der Einrichtungen, die sich aus der jeweiligen Monatspauschale ableiten.

2.4.3. Formen von Entlastungsangeboten

Entlastungsangebote werden in der Regel wochenweise in Anspruch genommen. Einige Einrichtungen bieten auch regelmässige Einzeltage pro Woche oder Wochenende

zur Entlastung an. Entlastungstage beinhalten die beiden Leistungen „Wohnen Entlastung“ und „Tagesstruktur ohne Lohn Entlastung“. Meist beanspruchen die betreuten Personen bereits unter dem Jahr regelmässig das Tagesstrukturangebot derselben Einrichtung. Einige davon fahren zusätzlich zur Entlastung ihrer Angehörigen beispielsweise in ein Ferienlager mit.

3. Stationäre Angebote im Kanton Thurgau

3.1. Definitionen und Gegenstand

3.1.1. 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 MmB 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 MmB 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 MmB bildet § 21 Abs. 1 Ziff. 1 Sozialhilfegesetz (SHG; RB 850.1). Die Vollzugsvorschriften finden sich in der Sozialhilfeverordnung (SHV; RB 850.11).

3.1.2. 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 MmB (Bereich B),
- stationäre Angebote im Suchtbereich (Bereich C),
- Einrichtungen der externen Sonderschulung (Bereich D).

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

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

3.1.3. Gegenstand der Vorlage

Gegenstand dieser Vorlage ist ausschliesslich der Bereich B (Einrichtungen für erwachsene MmB).

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.

3.1.4. 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 Gesetzeterminologie 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

3.2. Formen von Einrichtungen

Als Einrichtungen für erwachsene MmB gelten folgende Angebote:³

3.2.1. Wohnheime (betreutes Wohnen)

Wohnheime oder andere betreute kollektive Wohnformen sind Einrichtungen, die mindestens zwölf MmB unterbringen und deren Eingliederung, Berufsausübung oder Beschäftigung sowie eine sinnvolle Freizeitgestaltung ermöglichen oder erleichtern. In den vergangenen Jahren ist eine deutliche Verlagerung zum betreuten Wohnen feststellbar.

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

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

Die Wohnheime überdenken ihre Immobilienstrategie und richten diese neu aus. Dies führt zu einer Umnutzung der bestehenden Infrastrukturen. Das hat zur Folge, dass die Plätze an den jetzigen Hauptstandorten teilweise nicht mehr besetzt werden können.

3.2.2. Tagesstätten (Tagesstrukturen ohne Lohn)

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

3.2.3. Werkstätten (Tagesstrukturen mit Lohn) und andere betreute Arbeitsformen

Dies sind Einrichtungen, die dauernd intern oder an dezentral ausgelagerten Arbeitsplätzen MmB 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 sechs Arbeitsplätze vorhanden sein.

3.3. Bewilligungstypen

3.3.1. Betriebsbewilligung

Alle drei Angebotsformen benötigen eine Betriebsbewilligung des Kantons gemäss SHG und SHV. Die Betriebsbewilligung ist die polizeiliche Bewilligung zum Betrieb einer Einrichtung mit dem Ziel, die minimalen Anforderungen sicherzustellen und die aufsichtsrechtlichen Details zu regeln. Die Voraussetzungen zur Erteilung einer Bewilligung, das Verfahren und die Aufsicht sind in der Verordnung des Regierungsrates über die Heimaufsicht (Heimaufsichtsverordnung, HAV; RB 850.71) geregelt. Eine Betriebsbewilligung für sich allein hat noch keine finanziellen Beiträge des Kantons zur Folge.

3.3.2. 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.

3.3.3. Einrichtungen mit Leistungsvertrag

Der Kanton Thurgau schliesst – nach Massgabe der Angebotsplanung – mit anerkannten Einrichtungen Leistungsverträge ab. Darin enthalten sind die zu erbringenden quantitativen und qualitativen Leistungen. Zudem werden die Höhe der Abgeltung und der Überprüfungsmodus festgelegt. Die Details zu Leistungsvertrag und Überprüfungsmodalitäten und -kriterien regelt der Kanton Thurgau in den „Weisungen zum Leistungsvertrag und zum Rechnungswesen für Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderungen“. 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;
- 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 MmB mit Wohnsitz ausserhalb des Kantons Thurgaus aufnehmen will, hat die Einrichtung vor Vergabe des letzten Platzes vorgängig beim Sozialamt des Kantons Thurgau (SOA) über die Mitteilungsplattform in der Abrechnungssoftware für Betriebsbeiträge (ASBB) eine Einwilligung einzuholen.

3.3.4. Einrichtungen ohne Leistungsvertrag

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 3.5; Bestehendes Finanzierungsmodell für die Einrichtungen mit Leistungsvertrag, S. 8) 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 Investitionsbeiträge (Bau- oder Einrichtungsbeiträge). Die entsprechenden Kosten werden bei ihnen über die Berücksichtigung von Abschreibungen im Rahmen des Tarifs bezahlt.

Das SOA prüft den Jahresabschluss und die geplanten Tarife und nimmt teilweise Kürzungen vor. Gesamthaft ist die Kontrolle des SOA bei Institutionen ohne Leistungsvertrag als geringer zu bezeichnen als bei Institutionen mit Leistungsvertrag.

Tabelle 1: Merkmale Einrichtungen 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
Richtprogramm	Ja	Ja
Direkte Investitionsbeiträge (Bau- oder Einrichtungsbeiträge)	Nein (Vorfinanzierung über Abschreibung im Tarif)	Teilweise (Restkosten über Abschreibung in Monatspauschale finanziert)
Revision und Tariffestlegung	Ja, durch SOA	Ja, durch SOA
Kontrolle SOA	geringer	häufiger

3.4. Angebot an Einrichtungen im Kanton Thurgau

Für erwachsene MmB stehen im Kanton Thurgau 37 Einrichtungen mit einer kantonalen Bewilligung zur Auswahl, wovon 32 IVSE-angelernt sind. Mit 24 Einrichtungen besteht ein Leistungsvertrag, mit acht Einrichtungen besteht kein Leistungsvertrag. Die IVSE-Anerkennung ist für einen Leistungsvertrag mit dem SOA 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.

3.5. Bestehendes Finanzierungsmodell für die Einrichtungen mit Leistungsvertrag

Der Kanton Thurgau finanziert heute seine Einrichtungen mit Leistungsvertrag im Bereich der Betriebskosten teilweise nach einer subjektorientierten Objektfinanzierung.⁴

- 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 Hilfenent-

⁴ Behindertenkonzept des Kantons Thurgau, a.a.O., S. 23 f.

schädigung-Einstufung (HE-Einstufung) mit dem Instrument Individueller Betreuungsbedarf (IBB) eingeschätzt, da die HE-Einstufung nicht für alle Behinderungsarten genügt oder teilweise keine HE trotz Behinderung ausgerichtet wird (nicht alle MmB verfügen über eine HE, vor allem im Bereich Psychische Behinderung/ Suchtbehinderung).

- Das Instrument 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 (SVZTG) legt ausserdem die Höhe der Kostenbeteiligung für Leistungen von Personen mit Wohnsitz im Kanton Thurgau fest.

3.5.1. Subjektorientierter Teil: IBB

Der subjektorientierte Anteil ergibt sich aus dem IBB für den einzelnen MmB 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 HE mittleren oder schweren Grades einen Zuschlag verrechnen, der über die Ergänzungsleistungen (EL) den Klienten rückvergütet wird.

3.5.2. 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 zehn Prozent als objektorientierte Kosten. Die Höhe des objektorientierten Anteils wird pro Einrichtung, Pot und Leistung berechnet. Für den objektorientierten Anteil exkl. Anlagekosten definiert das SOA pro Pot eine Bandbreite.

Aus der Kombination der Leistungen und Pots resultieren fünf Berechnungskategorien, auf denen die Kalkulation der Pauschalen des SOA beruht:⁵

- 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) 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.

⁵ 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.

Tabelle 2: Einrichtungen mit Leistungsvertrag nach Zielgruppen und Leistung

Pot	Art der Einrichtung	Zielgruppe	Leistung
1	Wohnheim	Geistige / Körperliche Behinderung (GB/KB)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wohnen ▪ Tagesstruktur ohne Lohn ▪ Entlastung Wohnen ▪ Entlastung Tagesstruktur ohne Lohn
2	Wohnheim	Psychische / Suchtbehinderung (PB/SB)	
3	Werkstatt	GB/KB & PB/SB	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tagesstruktur mit Lohn

3.5.3. Schwankungsfonds

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

3.5.4. Ausserkantonale Kostenübernahme

Der Kanton leistet auch Kostenübernahmegarantien, sofern im Kanton kein bedarfsge rechter 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 innerkantonal 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.⁶ Analoges gilt für die Verrechnung des EL-Beitrags für Hilfe, Pflege und Betreuung in der Tagesstruktur.⁷

⁶ Vgl. Merkblatt M11 „Anleitung über das Vorgehen bei der Platzsuche in Thurgauer Einrichtungen“ (Stand: 17. Dezember 2019).

⁷ Vgl. Merkblatt M19 „Verrechnung EL-Beitrag für Hilfe, Pflege und Betreuung in der Tagesstruktur“ (Stand: 1. Januar 2019).

4. Beurteilung des heutigen Thurgauer Finanzierungsmodells

4.1. 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 der Subjektfinanzierung in Form des Assistenzbudgets und des begleiteten Wohnens.

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.

4.2. Wesentliche Mängel des heutigen Systems

4.2.1. Formelle Gesetzesgrundlage

Die geltende Regelung der Finanzierung von Einrichtungen für MmB fusst auf einem Paragraphen des Sozialhilfegesetzes (§ 21 Abs. 1 Ziff. 1 SHG). Alle weiteren 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 nicht mehr. Ein neues Gesetz soll diesen legislatorischen Mangel beheben (vgl. Abschnitt 5.2.4, Neues Gesetz als Grundlage, S. 17).

4.2.2. 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 SOA wiederum hat aufwendige Einzelfallprüfungen vorzunehmen und aufgrund der Komplexität ist nicht sichergestellt, dass bei zwei identischen Sachverhalten auch der gleiche Betrag resultiert. Im SOA 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.

4.2.3. Negative Anreize

Die Anbieter der Betreuungsleistungen nehmen jährlich eine Einstufung der ihnen zugewiesenen MmB 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 viele Leistungen auf zu hohen 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 SOA werden jährlich 300 Stichproben durch eine externe Expertin sowie bei Unklarheiten Hospitationen vor Ort durchgeführt.

4.2.4. Notwendiger Strukturwandel wird verhindert

Das heutige Finanzierungssystem ist nicht in der Lage, den notwendigen Strukturwandel im stationären und ambulanten Bereich zeitgerecht zu fördern und die neuen dezentralisierten und individualisierten Leistungsangebote bedarfsgerecht auszubauen.

4.2.5. 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 SOA 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 Leistungsvertrag.

4.2.6. 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 % in den Fonds einbezahlt oder bei Erreichen des oberen Plafonds zur Hälfte abgeschöpft, Verluste aber auch nicht mehr mitgetragen.

4.2.7. 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 SOA 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 SOA 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.

4.2.8. 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.

4.2.9. Kanton als Restfinanzierer

Im Bereich der Einrichtungsfinanzierung kommt eine Vielzahl unterschiedlicher Finanzierungsarten und somit Finanzierer zum Tragen. Daher muss der Kanton als Restfinanzierer 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.

5. Neues Finanzierungsmodell Thurgau

5.1. Grundsatz

Aufgrund des Geschilderten sollte das Prinzip „Ohne Leistungsvertrag keine Restbeiträge des Kantons“ angestrebt und der Idee der Subjektorientierung so weit wie möglich nachgelebt werden. Dadurch kann den Grundideen des Behindertenkonzepts des Kantons Thurgau vermehrte Beachtung geschenkt, die Entscheidungs- und Finanzierungsverantwortung bei MmB 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 der dem Kanton zugedachten Rolle des Restfinanzierers verstärkt Rechnung zu tragen, 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 SOA, wobei die Durchführung dieser Überprüfung in dessen Auftrag durch das kantonale Hochbauamt

erfolgt. Diese Überprüfungen sind auch in einem subjektorientierten Investitionsfinanzierungs-System zum Schutz der erwachsenen MmB zentral, damit mit den gewährten Beiträgen ein minimaler Versorgungsstandard sichergestellt werden kann.

5.2. Wesentliche Änderungen

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

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

Im Rahmen der folgenden 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 heutige gesetzliche Regelung bezieht und damit den Ist-Zustand beschreibt. Diese Elemente werden im Folgenden ausführlicher beschrieben.

5.2.1. 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 Einrichtungen 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. Damit wird es den einzelnen Institutionen überlassen, wie sie ihre Ressourcen auf Instandhaltung, Instandsetzung und laufende Betriebsaufwände verteilen.

Im Rahmen einer Pauschallösung für die subjektorientierte Objektfinanzierung ist darüber hinaus der Möglichkeit zu begegnen, dass Institutionen die entsprechenden Infrastruktur-Pauschalanteile 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 MmB.

Die nach dem Grundsatz der subjektorientierten Objektfinanzierung ausgerichteten Pauschalbeiträge decken folgende Elemente abschliessend ab:

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

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

5.2.2. 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 SOA sehr viel geringer ist.

Dieser unbefriedigende Umstand soll beseitigt werden. Aus diesem Grund soll die Kategorie „Einrichtung ohne Leistungsvertrag“ bei der Beitragsgewährung nicht mehr zum

Zug kommen. Dadurch erhalten nur noch Institutionen Beiträge des Kantons für die Betreuung von Erwachsenen im Bereich B, die über einen 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 Leistungsvertrag erfüllen und sich um einen Leistungsvertrag bewerben können.

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

5.2.3. 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 SOA. Für die Variante des SOA 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 SVZTG, das sich mit den verschiedenen Finanzierungsquellen bei der Versorgung von erwachsenen MmB im Bereich B und den Verhältnissen im Kanton Thurgau auskennt. Eine Stellvertretung ist zudem einfacher zu realisieren als im SOA, wo die Einstufungen durch die Institutionen in der Regel durch eine einzige Person überprüft werden. Andererseits könnte gegen das SVZTG angefügt werden, dass es im Gegensatz zum SOA heute nicht in die Einstufungsverfahren eingebunden ist und daher mit grösseren Umstellungskosten gerechnet werden müsste.

5.2.4. Neues Gesetz als Grundlage

Wie einleitend erwähnt, beruht die Finanzierung von Einrichtungen für erwachsene MmB (IVSE-Bereich B) heute einzig auf § 21 Abs. 1 Ziff. 1 SHG, wonach der Kanton im Rahmen seiner Finanzkompetenzen Beiträge an den Erwerb, Bau oder Betrieb von Einrichtungen für Hilfsbedürftige leisten kann. Der vorgesehene Systemwechsel erfordert die Schaffung einer neuen gesetzlichen Grundlage für die Finanzierung von Leistungen 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 von Leistungserbringerinnen und Leistungserbringern für Kantonsbeiträge, die Mitwirkungspflicht von Leistungserbringerinnen und Leistungserbringern sowie von Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfängern bei der Festlegung der Finanzierungsbeiträge des Kantons oder die Voraussetzungen für die Rückerstattung von Beiträgen.

Weil es sich insbesondere hinsichtlich der Finanzierungsgrundlagen um eine sehr technische Materie handelt, beschränkt sich das Gesetz auf die Grundlagen und weist dem Regierungsrat die Regelung der erforderlichen Vollzugsvorschriften zu. Die Delegation auf Verordnungsstufe soll sich aber 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. Der Regierungsrat sieht vor, die wichtigsten künftigen Ausführungsbestimmungen einer Anhörung zu unterziehen (vgl. Abschnitt 6; Ergebnisse der Vernehmlassung, S. 19).

5.3. Auswirkungen

5.3.1. Auswirkungen für betreute Personen

Die Stellung der betreuten MmB wird dadurch gestärkt, dass die subjektorientierte Objektfinanzierung nun auch auf die betriebsnotwendige Infrastruktur ausgedehnt wird und der anstehende Wandel im Bereich der Infrastrukturen gefördert wird. Ist eine betreute Person mit dem Leistungsangebot unzufrieden und entscheidet sie oder ihre gesetzliche Vertretung sich, 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 MmB immer wieder von der Wahl der richtigen Institution durch Taten zu überzeugen. Andernfalls läuft die Institution Gefahr, die MmB und damit auch die kantonalen Beiträge für deren Betreuung neu auch im Bereich der Infrastruktur zu verlieren.

Die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen werden die wesentlichen Mängel des heutigen Zustands beseitigen, die Versorgungssicherheit für die betreuten Personen aus dem Kanton Thurgau stärken und Anreize für eine kosteneffizientere Ressourcenverwendung setzen. Diese Ziele sollen einerseits mit der Einführung der subjektorientierten Objektfinanzierung im Bereich der betriebsnotwendigen Infrastruktur erfolgen. Dabei sollen die Beiträge unabhängig des gewählten Geschäftsmodells (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.

5.3.2. Auswirkungen für die Institutionen

Institutionen mit Leistungsvertrag werden in Zukunft weniger Administration und Bürokratie erleben und sich auf die unternehmerische Entwicklung konzentrieren können. Institutionen ohne Leistungsvertrag verlieren im Regelfall die Möglichkeit, mit dem Kanton abzurechnen. Sie müssen sich um einen Leistungsvertrag bemühen und die dortigen Qualitätsanforderungen erfüllen.

5.3.3. Auswirkungen für den Vollzug

Die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen führen zu einer Entlastung der Kontrolltätigkeiten des SOA im Bereich der Bautätigkeiten. Bezahlt wird eine bedarfsgerechte Pauschale pro betreute Person und Periode. Dem SOA kommen daher in Zukunft vor allem die Aufgaben der Ausarbeitung der Angebotsplanung, der darauf abgestützten Sicherstellung des Versorgungsangebots durch den Abschluss von Leistungsverträgen mit Leistungserbringerinnen und Leistungserbringern sowie die Überprüfung der Einhaltung der entsprechenden Vereinbarungen zu. Die Leistungsverträge sollen zukünftig 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 SOA vereinbarten infrastrukturellen Rahmenbedingungen.

6. Ergebnisse der Vernehmlassung

Von den 143 eingeladenen Adressaten hat sich mehr als ein Drittel zur Vernehmlassung geäußert, davon die Mehrheit von Seiten der Einrichtungen mit Leistungsvertrag:

Adressaten	Total	Rückmeldung	Verzicht	keine Rückmeldung
1: INSOS, Einrichtungen mLV + oLV, Pro Infirmis TG-SH	39	28		11
2: Politische Gemeinden, VTG	81	2	2	77
3: Kantonsinterne Stellen	8	7	1	
4: SODK-Ost+	7	1	3	3
5: Im Grossen Rat vertretene Parteien	8	7		1
6: Nicht eingeladen	3	3		
	146	48	6	92
		33 %	4 %	63 %

Für die Ausarbeitung der Botschaft wurden Aussagen berücksichtigt, die in einem direkten Zusammenhang zum in dieser Botschaft betreffenden Finanzierungsgesetz für den Bereich B stehen.

Der Branchenverband INSOS sowie die Mehrheit der Institutionen und der politischen Parteien begrüßen das neue Finanzierungsgesetz, damit das unbefriedigende und komplexe heutige System abgelöst werden kann. Eine Lockerung der Aufsichts-, Kontroll- und Gewinnabführungsvorschriften sowie die damit verbundenen erweiterten unternehmerischen Freiheiten werden befürwortet. Es wird jedoch verlangt, dass die Grundsätze dazu im Gesetz verankert werden und die zugehörigen Verordnungen und Richtlinien gleichzeitig vorliegen.

Die gleichzeitige Vorlage der zugehörigen Verordnungen und Richtlinien ist im Kanton Thurgau nicht üblich, weshalb hier keine Abkehr von der gelebten Praxis erfolgen soll.

Es widerspräche auch der Gewaltenteilung, dem Parlament in einem laufenden Gesetzgebungsverfahren Vollzugsrecht zu unterbreiten. Der Regierungsrat ist jedoch bereit, angesichts der Komplexität der Materie die wichtigsten Ausführungsbestimmungen bei den Betroffenen einer Anhörung zu unterziehen.

Die Hinweise zur Finanzierung der Leistungserbringung im ambulanten und stationären Bereich werden im überarbeiteten Gesetzesentwurf berücksichtigt. Es wird an der Formulierung eines möglichst schlanken Gesetzes festgehalten, da angesichts der Komplexität der Materie und diverser ausserkantonalen, teilweise auch bundesrechtlicher Einflüsse die notwendige Flexibilität dadurch sichergestellt wird.

Der Forderung nach einer Subjektfinanzierung ist der Kanton Thurgau mit der Einführung des Assistenzbudgets Thurgau bereits nachgekommen.

Beide Vorschläge zur kantonalen Einstufungsstelle werden mehrheitlich abgelehnt. Es wird eine vom Kanton unabhängige Einstufungsstelle gefordert.

Aus Sicht des Regierungsrates wäre als unabhängige Einstufungsstelle eine im Submissionsverfahren ermittelte Revisionsfirma vorstellbar, welche die entsprechenden Aufgaben für den Kanton übernimmt. Dabei ist sicherzustellen, dass die entsprechende Unternehmung keine Revisions- oder Beratungsmandate oder andere Mandate bei den zu überprüfenden Institutionen und deren direkten oder indirekten Beteiligungen ausübt oder ausüben wird.

Den Direktbetroffenen ist es ein grosses Anliegen, dass die Kommunikation rund um den neuen Gesetzesentwurf in einer einfachen Sprache erfolgt. Pro Infirmis Thurgau-Schaffhausen bemängelt, dass das Gesetz zu wenig auf die Finanzierung insbesondere neuerer ambulanter Versorgungsangebote eingeht.

Für die Umsetzung der Gesetzesvorlage wird eine Kommunikationsstrategie in einfacher Sprache geplant, bei der auch die Direktbetroffenen einbezogen werden. Die Finanzierung der ambulanten und stationären Angebote wird im überarbeiteten Gesetzesentwurf berücksichtigt.

7. Weitere Themen aus der Vernehmlassung

Das Vernehmlassungsverfahren zur Vorlage des neuen Finanzierungsgesetzes wurde insbesondere von Seiten der Institutionen und Pro Infirmis Thurgau-Schaffhausen dazu genutzt, auch über den davon betroffenen Bereich hinaus Anregungen und Fragen zu formulieren. Der Regierungsrat nimmt dies zum Anlass, diese Fragen vertieft zu prüfen und zu bearbeiten. Von besonderer Bedeutung sind dabei die Aktualisierung des Behindertenkonzepts und des Leitbildes, die Auswirkungen des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG; SR 151.3) und die Anforderungen der Implementierung der BRK. Sie umfasst sämtliche Lebensbereiche wie Bildung, Arbeit, Gesundheit, Mobilität, Zugänglichkeit, Sicherheit und besonderer Schutz.

Um zu eruieren, welche Aspekte der BRK im Kanton Thurgau bereits umgesetzt werden und in welchen Bereichen Verbesserungen und Weiterentwicklungen für die Gleichstellung von MmB anzustreben sind, soll eine fundierte Grundlagenarbeit unter Einbezug aller relevanter Aspekte geleistet werden. Dies hat der Regierungsrat mit RRB Nr. 273 vom 26. April 2022 in Auftrag gegeben: Eine Arbeitsgruppe aus relevanten kantonalen Ämtern, MmB und Angehörigen ebendieser wurde eingesetzt, um bis Ende 2023 einen umfassenden Grundlagenbericht zu erarbeiten, so dass dem Kanton die notwendigen Entscheidungsgrundlagen vorliegen. Gestützt darauf soll dann das Behindertenkonzept unter Einbezug der Betroffenen eine grundsätzliche Überarbeitung erfahren. Aufgeworfen worden ist die Grundsatzfrage, wie der Kanton mit der BRK und insbesondere der dort statuierten freien Wahl umzugehen gedenkt. Grundsätzlich verfügen die MmB über die freie Wahl, welche ambulanten oder stationären Angebote sie in Anspruch nehmen möchten. Das Wahlrecht richtet sich indessen nicht nach dem vorliegenden Finanzierungsgesetz, sondern nach verschiedenen eidgenössischen und kantonalen Erlassen (z.B. dem Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen [IFEG; SR 831.26] oder der kantonalen Heimaufsichtsverordnung [HAV; RB 850.71; vgl. § 15]). Der Gesetzesentwurf berücksichtigt indessen die Wahlfreiheit im Rahmen der den erwachsenen MmB zur Verfügung stehenden Betreuungsformen (vgl. § 1).

Die bedarfsgerechte Angebotsplanung im Bereich der älteren MmB erfordert weitere Abklärungen. Erste Schritte dazu wurden im Rahmen der letzten Pflegeheimplanung unternommen. Weitergehende Massnahmen sollen darüber hinaus analysiert und geprüft werden. Diese Arbeiten sind nicht kurzfristig realisierbar. Die Realisierung der FLEMBG-Vorlage soll dadurch aber nicht verzögert werden. Denn gerade diese bietet u.a. die Chance, weitere Erkenntnisse für anzugehende grundlegende Arbeiten zu gewinnen. Ausserdem ist das Gesetz so flexibel formuliert, dass es in wesentlichen Bereichen – etwa der Wahl des Finanzierungssystems – Erkenntnisse der späteren grundsätzlichen Arbeiten ohne Gesetzesänderungen umzusetzen vermag.

8. 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 drei bis vier 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 Mio. Franken der rund 140 Mio. 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 Infrastrukturfinanzierung bis auf maximal zehn 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.

9. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Titel des Erlasses

Das Gesetz beschlägt die kantonale Finanzierung von Leistungen für erwachsene Menschen mit einer Behinderung und die damit verbundene kantonale Aufsicht.

§ 1 Betreuungsformen

§ 1 Abs. 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 „die bedarfsgerechte Leistungserbringung für erwachsene Menschen mit Behinderung in ambulanten Betreuungsformen und stationären Einrichtungen im Rahmen der Angebotsplanung“ die Rede. Wie unter Abschnitt 5.2.1. Subjektorientierte Infrastrukturfinanzierung, S. 15 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.

Das Gesetz regelt die Finanzierung von Leistungen für erwachsene MmB in im Kanton betriebenen Einrichtungen, also Wohnheimen, aber auch Einheiten solcher Einrichtungen, wie etwa Aussenwohngruppen und Übergangswohnungen sowie Tagesstätten und Werkstätten (vgl. im Einzelnen Abschnitt 3.2. Formen von Einrichtungen, S. 5). Die Finanzierung umfasst sodann Beitragsleistungen im Rahmen von Assistenzbudgets (§ 5 Abs. 2), Kostenübernahmen von ausserkantonalen Platzierungen (§ 8), Pauschalbeiträge für weitere Betreuungsleistungen gemäss § 4 Abs. 5 sowie zusätzliche Beiträge in ausserordentlichen Umständen (§ 4 Abs. 4).

Die Finanzierung betrifft den IVSE-Bereich B.

In § 1 Abs. 2 wird der Grundsatz „ambulant vor stationär“ statuiert. Dabei ist den Bedürfnissen der betroffenen Personen und ihrer Angehörigen gemäss § 15 HAV Rechnung zu tragen.

§ 2 Aufsicht

Das DFS ist wie bis anhin für die Heimfinanzierung im Bereich der erwachsenen MmB zuständig. Der operative Vollzug obliegt dem SOA. 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 HAV geregelt und bildet nicht Gegenstand dieser Vorlage. Die HAV regelt auch die Rechtsstellung der Betreuten (vgl. Titel 5. Rechte und Pflichten der betreuten Personen).

§ 3 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).

§ 4 Grundsätze der Finanzierung

§ 4 Abs. 1 macht die Finanzierung von Leistungen von deren Wirksamkeit, Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit abhängig. Dies ersetzt inhaltlich die heutige Regelung von § 29a Abs. 2 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.

Der Absatz ist v.a. Rechtsgrundlage für das sog. Assistenzbudget (§ 5 Abs. 2), heute in § 29k Abs. 1 SHV geregelt, aber auch für weitere ambulante Betreuungsangebote (begleitetes Wohnen etc.).

Der Grundsatz der subjektorientierten Objektfinanzierung als Finanzierungssystem für die in Einrichtungen in Form von stationären und als Entlastungsangebote erbrachten Leistungen ist im Gesetz festzuhalten (§ 4 Abs. 3). Die Bestimmungen umschreiben zudem die allgemeine Gültigkeit der subjektorientierten Objektfinanzierung, indem im Gegensatz zum bisherigen Recht nicht mehr auf den subjektorientierten Anteil der Betriebskosten Bezug genommen wird. Somit sind auch alle anderen betriebsnotwendigen Anteile nach dem Grundsatz der subjektorientierten Objektfinanzierung zu entschädigen. Die Einzelheiten dazu sind unter Abschnitt 3.5.1. Subjektorientierter Teil: IBB, S. 9; Abschnitt 5.2. Wesentliche Änderungen, S. 15 und Abschnitt 5.2.1. Subjektorientierte Infrastrukturfinanzierung, S. 15 beschrieben.

§ 4 Abs. 4 beschreibt die Rahmenbedingungen, unter denen ausserordentliche Beiträge gewährt werden können. 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. Sie sollen bedarfsnotwendigen Einrichtungen zugutekommen.

Die Aufnahme der Pauschalbeiträge für weitere Betreuungsleistungen (§ 4 Abs. 5) in das Gesetz erlaubt die Fortführung der bisherigen Praxis, die beispielsweise die Finanzierung von Integrationsplätzen oder von Angeboten für die Betreuung von Minderjährigen vorsieht. Letztere gewährleistet im Einzelfall, bis mit dem Erreichen des 18. Altersjahres die Voraussetzungen für eine IV-Rente erfüllt sind, den Wechsel von einer Sonderschule in eine Einrichtung für erwachsene MmB. Die nicht abschliessende Aufzählung ermöglicht bei Bedarf die Berücksichtigung weiterer Leistungen, sofern keine anderweitige Finanzierung möglich ist (subsidiäre Finanzierung).

§ 4 Abs. 6 begründet die Vollzugskompetenz des Regierungsrates hinsichtlich der Einzelheiten des Beitragssystems und der Angebotsplanung.

§ 5 Erhebungssystem

§ 5 beschreibt in den Abs. 1 und 2 die Prinzipien der Erhebungssysteme für die verschiedenen Betreuungsformen.

§ 6 Fachstelle

Der subjektorientierte Anteil der Betriebskosten fusst auf der Bedarfseinstufung jeder einzelnen betreuten Person. Die Einstufungen sollen von einer unabhängigen Fachstelle überprüft werden, die vom Regierungsrat zu bestimmen ist. Dazu wird auf die vorstehenden Ausführungen verwiesen (vgl. Abschnitt 5.2.3. Unabhängige Einstufungsüberprüfung, S. 17).

§ 7 Anspruchsberechtigte Leistungserbringerinnen und Leistungserbringer

Wie unter Abschnitt 5.2.2. Gleiche Rechte und Pflichten, S. 16, festgehalten, soll künftig – neben der heute schon erforderlichen Betriebsbewilligung – das Bestehen eines Leistungsvertrags für den Erhalt staatlicher Beiträge verpflichtend sein (Abs. 1). Nur wenn etwa eine Leistungserbringerin oder ein Leistungserbringer für ihre Betreuten dringend eine Ersatzlösung benötigt und eine Leistungserbringerin oder ein Leistungserbringer mit Leistungsvertrag diese nicht anbieten kann, kann ausnahmsweise auf einen Leistungsvertrag verzichtet werden (Abs. 3). 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 DFS (ab fünf Personen) oder der zuständigen Politischen

Gemeinde (bis und mit vier Personen). Die Bewilligungspflicht wird auf sämtliche Leistungserbringerinnen und Leistungserbringer ausgeweitet.

Der kantonale Leistungsvertrag geht einher mit der Pflicht der innerkantonalen Einrichtungen, im Rahmen ihrer Kapazitäten erwachsenen Behinderten mit Wohnsitz im Kanton Thurgau gegenüber ausserkantonalen die Aufnahme zu garantieren (Abs. 2). Dieses Erfordernis gründet auf einer zuverlässigen Angebotsplanung.

Abs. 4 statuiert die Vollzugskompetenz des Regierungsrates. Diese beschlägt insbesondere das Verfahren der Beitragsgewährung, die Anforderungen an den Leistungsvertrag (Abs. 1) und die Beitragsvoraussetzungen für Leistungserbringerinnen und Leistungserbringer ohne Leistungsvertrag (Abs. 2).

§ 8 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 eine Kostengutsprache, sofern die betroffene Person ihre Leistungsansprüche gegenüber Dritten ausgeschöpft hat.

§ 9 Kostenbeteiligung

Entsprechend dem geltenden Verordnungsrecht (vgl. § 29g SHV) haben sich Betreute an den Kosten im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten zu beteiligen. Die Beteiligung umfasst bei interkantonalen Sachverhalten gemäss § 28 IVSE i.V.m. § 19 IVSE-Verordnung anrechenbare Einnahmen nach den Bestimmungen über die EL zur AHV und IV, soweit sie für die Deckung der Heimkosten bestimmt sind.

§ 10 Mitwirkungspflicht

Die Mitwirkungspflicht ist heute in § 29I SHV geregelt. Die neue gesetzliche Bestimmung entspricht dieser Regelung weitgehend und findet ihre Analogie in Art. 28 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG; SR 830.1). Neu stellt Abs. 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 und die Beauftragten haben sich an das Datenschutzgesetz (DSG; RB 170.7) zu halten.

Die Konsequenzen, welche die Verletzung von Mitwirkungspflichten oder die Nichtbefolgung von Anordnungen des Vollzugs zur Folge haben, definiert der Regierungsrat auf Verordnungsstufe (Abs. 4). 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 oder als ultima ratio die Aufhebung des Leistungsvertrags und den Entzug der Betriebsbewilligung.

§ 11 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.

§ 12 Einsprache

Die Einsprache steht allen von einem Behördenentscheid Betroffenen zur Verfügung. Betroffen sind etwa Einrichtungen oder Privatpersonen, die mit einer Beitragsverfügung gemäss § 4 oder mit der Überprüfung des Betreuungsbedarfs gemäss § 5 und § 6 nicht einverstanden sind. Die Einsprache richtet sich an die entscheidende Behörde, in der Regel also an das SOA. Sollte mit der Überprüfung des Betreuungsbedarfs gemäss § 6 eine private Organisation beauftragt werden, ist diese entscheidungsbefugt und somit auch Einspracheinstanz. Ihrer Natur als niederschwelliger Rechtsbehelf entsprechend, ist das Einspracheverfahren in der Regel kostenlos. In Ausnahmefällen, etwa querulatorischen Einsprachen, sollen aber Kosten verlegt werden können.

§ 13 Bisherige Leistungsverträge

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

§ 14 Einführung des Finanzierungssystems

Der Übergang zum neuen Finanzierungssystem benötigt 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. Nach der Verabschiedung des FLEMBG werden zudem zahlreiche Bestimmungen der SHV per Inkraftsetzung des FLEMBG aufzuheben sein.

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt auf einen vom Regierungsrat zu bestimmenden Zeitpunkt in Kraft, voraussichtlich per 1. Januar 2024.

10. Antrag

Wir ersuchen Sie, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, den Gesetzesentwurf Ihrer Beratung zu unterziehen und uns über die Beschlüsse in üblicher Weise zu benachrichtigen.

Die Präsidentin des Regierungsrates

Der Staatsschreiber

Beilage:

- Entwurf des Regierungsrates

Gesetz über die Finanzierung von Leistungen für erwachsene Menschen mit Behinderung (FLEMBG)

vom ...

I.

1. Allgemeines

§ 1 **Betreuungsformen**

¹ Der Kanton unterstützt mit Beiträgen die bedarfsgerechte Leistungserbringung für erwachsene Menschen mit Behinderung in ambulanten Betreuungsformen und stationären Einrichtungen im Rahmen der Angebotsplanung.

² Er fördert den Grundsatz «ambulant vor stationär».

§ 2 **Aufsicht**

¹ Die Aufsicht gemäss diesem Gesetz obliegt dem Departement für Finanzen und Soziales.

2. Beiträge und Angebotsplanung

§ 3 **Angebotsplanung**

¹ Der Kanton ermittelt periodisch den qualitativen und quantitativen Bedarf an Angeboten für erwachsene Menschen mit Behinderung.

§ 4 **Grundsätze der Finanzierung**

¹ Es werden Leistungen abgegolten, die wirksam, zweckmässig und wirtschaftlich erbracht werden.

² Für ambulante Betreuungsangebote gewährt der Kanton Pauschalbeiträge.

³ Die Finanzierung von Leistungen, die stationär oder als Entlastungsangebote erbracht werden, erfolgt nach dem Grundsatz der subjektorientierten Objektfinanzierung.

⁴ Hat eine Einrichtung aufgrund ausserordentlicher Umstände erhebliche Ertragsausfälle oder Kosten, kann der Regierungsrat auf Gesuch hin ausnahmsweise und befristet zusätzliche Beiträge gewähren.

⁵ Der Kanton kann Pauschalbeiträge für weitere Betreuungsleistungen gewähren, sofern dafür keine anderweitige Finanzierung besteht, insbesondere für die Arbeitsplatzintegration, für Transportkosten oder für die Betreuung von Personen, die das 18. Lebensjahr noch nicht erreicht haben.

⁶ Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten der Beitragssystematik und der Angebotsplanung.

§ 5 Erhebungssystem

¹ Für die in Einrichtungen erbrachten Leistungen kommt ein einheitliches Erhebungssystem zum Einsatz, das den Betreuungsbedarf pro Person ermittelt.

² Der Bedarf an Betreuungsleistungen für das Leben zu Hause mit Assistenzbudgets und in der Form des begleiteten Wohnens wird mit standardisierten Erfassungsinstrumenten ermittelt.

§ 6 Fachstelle

¹ Der Betreuungsbedarf gemäss § 5 wird durch eine von den Einrichtungen und den betreuten Personen unabhängige Fachstelle überprüft.

² Der Regierungsrat bestimmt die unabhängige Fachstelle.

3. Anspruchsberechtigung

§ 7 Anspruchsberechtigte Leistungserbringerinnen und Leistungserbringer

¹ Anspruchsberechtigt sind Leistungserbringerinnen und Leistungserbringer, die über eine Betriebsbewilligung verfügen und mit dem Kanton einen Leistungsvertrag abgeschlossen haben.

² Leistungserbringerinnen und Leistungserbringer im Kanton Thurgau sind zur Aufnahme von erwachsenen Menschen mit Behinderung mit Wohnsitz im Kanton Thurgau verpflichtet.

³ Der Kanton kann ausnahmsweise Leistungserbringerinnen und Leistungserbringern ohne Leistungsvertrag Beiträge gewähren.

⁴ Der Regierungsrat regelt das Verfahren zur Ausrichtung von Beiträgen und die Anforderungen an die Leistungsverträge.

§ 8 Ausserkantonale Platzierungen

¹ Der Kanton kann für erwachsene Menschen mit Behinderung nach Massgabe dieses Gesetzes Beiträge an Leistungen von ausserkantonalen Einrichtungen gewähren.

² Er leistet eine Kostenübernahmegarantie, sofern im Kanton kein bedarfsgerechter Platz zur Verfügung steht und individuelle Ansprüche der zu betreuenden Person, namentlich gegenüber Versicherungen, ausgeschöpft sind.

§ 9 Kostenbeteiligung

¹ Die betreute Person beteiligt sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten an den Kosten.

² Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten der Kostenbeteiligung.

4. Mitwirkungspflicht und Rückerstattung

§ 10 Mitwirkungspflicht

¹ Die Leistungserbringerinnen und Leistungserbringer haben den für den Vollzug dieses Gesetzes notwendigen Anordnungen der kantonalen Stellen und der von diesen Beauftragten Folge zu leisten.

² Sie stellen die erforderlichen Unterlagen und Daten kostenlos zur Verfügung und gewähren Akteneinsicht.

³ Die Mitwirkungspflicht gilt sinngemäss für Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger von Beiträgen für Assistenzbudgets und für Pauschalbeiträge nach § 4 Abs. 5.

⁴ Der Regierungsrat regelt die Sanktionen bei Verletzung der Mitwirkungspflicht.

§ 11 Rückerstattung

¹ Beiträge werden zurückgefordert, sofern

1. sie aufgrund unrichtiger Angaben erlangt worden sind,
2. sie zweckentfremdet verwendet worden sind,
3. die Leistungserbringerin oder der Leistungserbringer den Betrieb eingestellt hat oder
4. die Betriebsbewilligung entzogen worden ist.

5. Rechtsmittel

§ 12 Einsprache

¹ Gegen Beitragsentscheide oder Entscheide betreffend die Überprüfung des Betreuungsbedarfs kann innert 30 Tagen nach der Zustellung bei der entscheidenden Behörde schriftlich Einsprache erhoben werden. Das Einspracheverfahren ist in der Regel kostenlos.

6. Übergangsbestimmungen

§ 13 Bisherige Leistungsverträge

¹ Bestehende Leistungsverträge verlieren zwei Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes ihre Gültigkeit.

§ 14 Einführung des Finanzierungssystems

¹ Die Einführung des Finanzierungssystems der in Einrichtungen erbrachten Leistungen erfolgt zwei Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes und ist nach einer Übergangsphase von höchstens zehn Jahren abzuschliessen.

II.

Der Erlass RB 850.1 (Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe [Sozialhilfegesetz, SHG] vom 29. März 1984) (Stand 1. Januar 2018) wird wie folgt geändert:

§ 21 Abs. 1

¹ Der Kanton kann im Rahmen der Finanzkompetenzen Beiträge leisten, insbesondere an:

1. *Aufgehoben.*

III.

(keine Aufhebungen bisherigen Rechts)

IV.

Dieses Gesetz tritt auf einen vom Regierungsrat zu bestimmenden Zeitpunkt in Kraft.