

**DEPARTEMENT
BILDUNG, KULTUR UND SPORT**

20. März 2019

ANHÖRUNGSBERICHT

Gesetz über die Einrichtungen für Menschen mit besonderen Betreuungsbefürfnissen (Betreuungsgesetz); Teilrevision

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
Abkürzungen	5
1. Ausgangslage	7
1.1 Übersicht.....	7
1.2 Betreuung von Menschen mit besonderen Betreuungsbedürfnissen im Kanton Aargau.....	7
1.3 Zunahme des Bedarfs nach Betreuungsleistungen	9
2. Handlungsbedarf.....	10
2.1 Finanzierung und Kostenentwicklung.....	10
2.1.1 Alternative Finanzierungs- und Steuerungsmodelle.....	11
2.1.2 Subjektorientierte Finanzierung im Kanton Aargau.....	11
2.1.3 Massnahmen gegen das Kostenwachstum (ambulant & stationär)	12
2.2 Selbstbestimmung und Teilhabe an der Gesellschaft	13
2.3 Weiterer Handlungsbedarf.....	14
3. Umsetzungsvorschlag	14
3.1 "ambulant & stationär"	14
3.1.1 Erwachsene	15
3.1.1.1 Problemstellung.....	15
3.1.1.2 Lösungsvorschlag.....	16
3.1.1.3 Finanzierung.....	17
3.1.2 Kinder und Jugendliche	17
3.1.2.1 Problemstellung.....	17
3.1.2.2 Lösungsvorschlag.....	17
3.1.2.3 Finanzierung.....	19
3.1.3 Lastenverschiebungen.....	20
3.1.3.1 Problemstellung.....	20
3.1.3.2 Lösungsvorschlag.....	20
3.1.4 Unabhängige Abklärungsstelle (Beilage 1, § 17a)	21
3.2 Weitere Inhalte der Teilrevision.....	22
3.2.1 Behinderung und Alter (Beilage 1, § 3 Abs. 1 lit. a Ziff. 2).....	22
3.2.2 Pilotprojekte (Beilage 1, § 22a neu)	23
3.2.3 Datenschutz (Beilage 1, § 35a neu).....	23
3.2.4 Verzicht auf spezialgesetzliche Zuständigkeit für Beiträge an Organisationen (Beilage 1, § 34).....	25
4. Auswirkungen	25
4.1 Restkosten	25
4.2 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton.....	26
4.3 Auswirkungen auf die Wirtschaft.....	27
4.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft	27
4.5 Auswirkungen auf die Umwelt.....	27
4.6 Auswirkungen auf die Gemeinden	28
4.7 Auswirkungen auf die Gemeinden	28
4.8 Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen	28
5. Weiteres Vorgehen.....	29

Zusammenfassung

Menschen mit Behinderungen haben kraft übergeordnetem Recht Anspruch auf die nötige Betreuung. Für deren Bereitstellung verantwortlich sind die Kantone (nachfolgend, Ziff. 1.1).

Verschiedene, kaum steuerbare Entwicklungen führen dazu, dass die Zahl der Menschen mit besonderen Betreuungsbedürfnissen stetig zunimmt. Neben demographischen Gründen sind insbesondere auch gesellschaftliche Entwicklungen für den Mehrbedarf an Betreuungsleistungen ursächlich (nachfolgend, Ziff. 1.3).

Inskünftig sollen gestützt auf das Betreuungsgesetz ergänzend zu stationären auch ambulante Leistungen angeboten und finanziert werden. Sie sind in der Regel günstiger als stationäre Leistungen und ermöglichen Menschen mit besonderen Betreuungsbedürfnissen, ausserhalb stationärer Einrichtungen zu leben (nachfolgend, Ziff. 3.1).

Ambulante Leistungen richten sich an jene Menschen mit Beeinträchtigungen, die zwar einen ausgewiesenen Betreuungsbedarf haben, aber auch dann zurechtkommen, wenn sie weniger Unterstützung erhalten als dies in stationären Einrichtungen gemeinhin der Fall ist. Sie sollen künftig die Möglichkeit haben, mit gezielt auf ihren Bedarf ausgerichteten ambulanten Leistungen selbstbestimmt ausserhalb von Einrichtungen zu wohnen und am gesellschaftlichen Alltag teilzuhaben. Kinder und Jugendliche mit Beeinträchtigungen sollen dagegen möglichst in der Familie aufwachsen können und nicht fremdplatziert werden.

Damit sich finanzielle Fehlanreize bei der Leistungsbestimmung vermeiden lassen, sollen die ambulanten Leistungen grundsätzlich gleich finanziert werden wie die stationären. Dies führt aus volkswirtschaftlicher Sicht zu einem effektiveren Mitteleinsatz.

Konkret sieht die Teilrevision die folgenden neuen Leistungen vor:

- a) Unterstützung selbständigen Wohnens: Damit soll Erwachsenen mit Behinderungen das selbständige Wohnen ausserhalb von Einrichtungen ermöglicht werden. Sie erhalten ausgerichtet auf den tatsächlichen Bedarf Unterstützung bei der Organisation und Bewältigung des Alltags sowie in administrativen und allenfalls treuhänderischen Angelegenheiten.
- b) Begleitung im Arbeitsmarkt: Mit dieser flexibel ausgestalteten Leistung soll es Erwachsenen mit Behinderungen vermehrt möglich werden, im Arbeitsmarkt statt in Einrichtungen nach dem Betreuungsgesetz zu arbeiten. Diese Begleitung richtet sich an Menschen, die in absehbarer Zeit kaum im Sinne der Bundesgesetzgebung in den Arbeitsmarkt integriert werden können.
- c) Aufsuchende Familienarbeit: Unter dem Begriff "aufsuchende Familienarbeit" werden verschiedene Arten von Therapie- und Begleitformen verstanden, die sich nicht allein auf die Kinder und Jugendlichen konzentrieren, sondern deren Umfeld miteinbeziehen, dessen Tragfähigkeit stärken und damit Fremdplatzierungen vermeiden.
- d) Von Familienplatzierungsorganisationen (FPOs) begleitete Pflegeplatzierungen: FPOs vermitteln, finanzieren und begleiten Pflegefamilien während des Pflegeverhältnisses. Diese Angebote stellen oft eine kostengünstigere Alternative zur Unterbringung in einer stationären Einrichtung dar und bieten in der Regel dauerhaftere Beziehungen sowie einen übersichtlicheren Bezugsrahmen. Zudem können sie sich meist leichter auf die Besonderheiten des ihnen anvertrauten Kindes oder Jugendlichen ausrichten.
- e) Unterstützung für Familien bei der Betreuung von Kindern mit schweren Behinderungen: Über diese Leistung sollen Eltern, die Kinder mit schweren Behinderungen daheim betreuen, die Möglichkeit erhalten, sich punktuell aus der intensiven Betreuungsarbeit auszuklinken. Solche Auszeiten sind heute kaum realisierbar, obwohl sie notwendig wären, damit sich die Betreuung daheim nachhaltig sicherstellen lässt.

Mit diesen neuen Angeboten einher geht eine Lastenverschiebung, indem Kosten, die derzeit von den Gemeinden getragen werden, künftig über die Restkosten finanziert werden. Gleiches passiert mit Kosten, die derzeit vom Kanton getragen werden. Die aus diesen Lastenverschiebungen erwachsende Mehrbelastung des Kantons, der entsprechende Einsparungen der Gemeinden gegenüberstehen, soll nicht über eine Anpassung des gesetzlichen Kostenverteilers (§ 24 Betreuungsgesetz), sondern über den Feinausgleich von Lastenverschiebungen kompensiert werden. Damit partizipieren Kanton und Gemeinden im Rahmen anteilmässig an den positiven finanziellen Auswirkungen der Teilrevision (nachfolgend, Ziff. 3.1.3).

Bei einzelnen ambulanten Leistungen besteht ein erheblicher Ermessensspielraum. Deshalb soll deren Bedarf und Umfang durch eine Abklärungsstelle bemessen werden, die selber nicht in die Leistungserbringung involviert ist (nachfolgend, Ziff. 3.1.4).

Die Teilrevision des Betreuungsgesetzes soll auch für weitere Anpassungen genutzt werden. Materiell relevant sind insbesondere die folgenden Änderungen:

- Der Übertritt in eine Einrichtung nach dem Betreuungsgesetz soll künftig nicht mehr vom AHV-Alter abhängig sein, soweit die Behinderung bereits vorher bestanden hat. Damit wird der längeren Lebenserwartungen von Menschen mit Behinderungen Rechnung getragen (nachfolgend, Ziff. 3.2.1).
- Eine neue gesetzliche Bestimmung soll dem Kanton ermöglichen, gezielt und unter Miteinbezug dazu bereiter Einrichtungen Erfahrungen mit neuen Instrumenten zu sammeln, die sodann bei der Weiterentwicklung des Betreuungsrechts genutzt werden können. Dabei kann während einer befristeten Dauer vom Gesetz abgewichen werden (nachfolgend, Ziff. 3.2.2).
- Mit einer spezifischen Bestimmung zur Datenbearbeitung soll den Neuerungen entsprochen werden, die im Kanton Aargau seit dem 1. August 2018 für die Bearbeitung und Weitergaben von Personendaten gelten (nachfolgend, Ziff. 3.2.3).
- Schliesslich ist vorgesehen, auf die spezialgesetzliche Zuständigkeit für die Genehmigung von Leistungsverträgen mit Behindertenorganisationen zu verzichten (nachfolgend, Ziff. 3.2.4).

Mit der Teilrevision des Betreuungsgesetzes wird die Grundlage für die Umsetzung des Entwicklungsschwerpunkts 315E005 geschaffen, den der Grosse Rat im Rahmen des Aufgaben- und Finanzplans 2018 – 2021 verabschiedet hat. Mit dem Entwicklungsschwerpunkt wird das Kostenwachstum bei den Leistungen für Menschen mit besonderen Betreuungsbedürfnissen eingedämmt, ohne deren Betreuung einzuschränken.

Abkürzungen

Abs.	Absatz
AFP	Aufgaben und Finanzplan
Art.	Artikel
AVD	Dekret über den finanziellen Feinausgleich der Aufgabenverschiebungen zwischen dem Kanton und den Gemeinden (Aufgabenverschiebungsdekret, SAR 612.320)
BKS	Departement Bildung, Kultur und Sport
BRK	Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen der UNO (Behindertenrechtskonvention; SR 0.109)
Bst.	Buchstabe
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101)
EG-ZGB	Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (SAR 210.300)
EL	Ergänzungsleistungen
ELG	Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (SR 831.30)
ELKV-AG	Verordnung über die Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten bei den Ergänzungsleistungen (SAR 831.315)
FPO(s)	Familienplatzierungsorganisation(en)
GAF	Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (SAR 612.300)
HotA	Hometreatment Aargau
IBB	Individueller Betreuungsbedarf
IDAG	Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archiwesen (SAR 150.700)
IFEG	Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (SR 831.26)
IV	Invalidenversicherung
IVG	Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (SR 831.20)
i.V.m.	In Verbindung mit
IVSE	Interkantonale Vereinbarung für Soziale Einrichtungen (SAR 428.030)
IVV	Verordnung über die Invalidenversicherung (SR 831.201)
KESB	Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde

lit.	Litera (deutsch: Buchstaben)
fMST	Multisystemische Therapie
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
PAVO	Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (SR 211.222.338)
SAR	Systematische Sammlung des Aargauischen Rechts (Erlasssuche)
SHW	Abteilung Sonderschulung, Heime und Werkstätten
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
SVA	Sozialversicherungsanstalt
SR	Systematische Rechtssammlung des Bundes (Erlasssuche)
UNO	United Nations Organization (deutsch: Organisation der Vereinten Nationen)
VIDAG	Verordnung zum Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen (SAR 150.711)
VRPG	Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (SAR 271.200)
Ziff.	Ziffer

1. Ausgangslage

1.1 Übersicht

Im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) hat sich der Bund vollständig aus der Finanzierung der Sonderschulung und der Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen zurückgezogen.

Seit dem 1. Januar 2008 verpflichtet die Bundesverfassung¹ (BV) die Kantone, für eine ausreichende Sonderschulung aller Kinder und Jugendlichen mit einer Behinderung bis längstens zum vollendeten 20. Altersjahr zu sorgen (Art. 62 Abs. 3 BV) und die Eingliederung von Menschen mit Behinderungen insbesondere durch Beiträge an den Bau und den Betrieb von Institutionen zu fördern, die dem Wohnen und dem Arbeiten dienen (Art. 112b Abs. 2 BV). Der Bund konkretisierte diese Aufgabenzuweisung an die Kantone mit dem Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006, das er über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen² (IFEG) erliess. Das IFEG verpflichtet die Kantone, für invalide Personen ein Angebot an Institutionen zur Verfügung zu stellen, das ihren Bedürfnissen in angemessener Weise entspricht (Art. 2 IFEG). Als Institutionen gelten Werkstätten, Wohnheime und andere betreute, kollektive Wohnformen sowie Tagesstätten (Art. 3 Abs. 1 IFEG). Die Kantone beteiligen sich soweit an den Kosten des Aufenthalts in einer anerkannten Institution, dass keine invalide Person wegen dieses Aufenthaltes Sozialhilfe benötigt (Art. 7 Abs. 1 IFEG).

Wie das IFEG beschränkt sich auch die Interkantonale Vereinbarung vom 13. Dezember 2002 für Soziale Einrichtungen³ (IVSE) vornehmlich auf Leistungen, die stationär in den jeweiligen Einrichtungen bezogen werden können. Die Vereinbarung legt fest, wie diese Leistungen zu finanzieren sind, wenn sie nicht innerkantonal, sondern über die Kantonsgrenzen hinaus bezogen werden.

Am 2. Mai 2006 erliess der Kanton Aargau das Gesetz über die Einrichtungen für Menschen mit besonderen Betreuungsbedürfnissen⁴ (Betreuungsgesetz). Anspruchsberechtigt auf Leistungen nach diesem Gesetz sind Menschen aus dem Kanton Aargau, die aufgrund einer Behinderung, familiärer oder sozialer Umstände auf eine Betreuung angewiesen sind (nachfolgend, Ziff. 1.2).

Am 15. Mai 2014 trat das Übereinkommen der UNO über die Rechte von Menschen mit Behinderungen⁵ (BRK) in Kraft. Es enthält für die Vertragsstaaten unter anderem die Verpflichtung, über ambulante Leistungen das Selbstbestimmungsrecht von Menschen mit Behinderungen zu verbessern.⁶ Die Kantone sind durch Artikel 112c Absatz 1 BV gehalten, Menschen mit Behinderungen "Hilfe zu Hause" zukommen zu lassen (nachfolgend, Ziff. 2.2).

1.2 Betreuung von Menschen mit besonderen Betreuungsbedürfnissen im Kanton Aargau

Der Kanton Aargau stellt gestützt auf das Betreuungsgesetz ein bedarfsgerechtes Angebot an Betreuungsleistungen sicher, indem er diese bei von ihm anerkannten Einrichtungen bestellt und im Verbund mit den Gemeinden finanziert.

¹ SR 101

² SR 831.26

³ SAR 428.030

⁴ SAR 428.500

⁵ SR 0.109

⁶ Vgl. Art. 19 Bst. b BRK

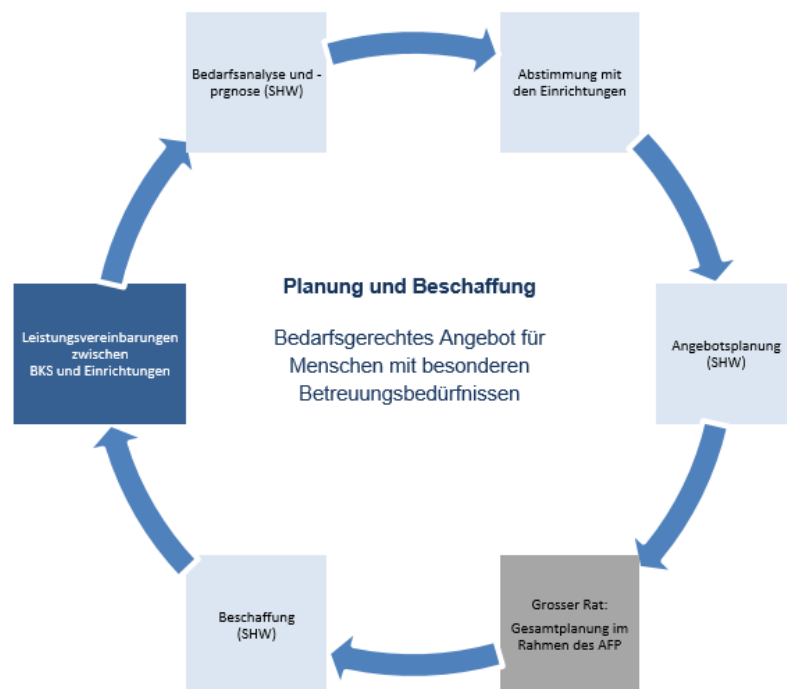
Einrichtungen nach dem Betreuungsgesetz (§ 2 Betreuungsgesetz) sind

- Ambulatorien für besondere Förder- und Stützmassnahmen gemäss Schulgesetz;
- stationäre Sonderschulen und Sonderkindergärten sowie Tagessonderschulen;
- stationäre Einrichtungen für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene;
- stationäre Einrichtungen sowie Werk-, Beschäftigungs- und Tagesstätten für erwachsene Menschen mit Behinderungen;
- stationäre Einrichtungen für Erwachsene in familiären und sozialen Notlagen.

Das Betreuungsgesetz regelt neben dem Angebotsrahmen unter anderem auch die Angebotsplanung und -steuerung sowie die Aufsicht über die leistungserbringenden Einrichtungen. Diese Inhalte sollen weitgehend unverändert fortgeführt werden. Die Verantwortung für die Planung und Beschaffung der erforderlichen Angebote sowie für die Aufsicht liegt beim Kanton. Während der Grosse Rat die gesetzlichen Grundlagen und im Rahmen des Aufgaben- und Finanzplans (AFP) die Gesamtplanung des Angebots und der Leistungen für Menschen mit besonderen Betreuungsbedürfnissen festlegt (§ 18 Betreuungsgesetz), ist der Regierungsrat insbesondere für die ausführenden Bestimmungen auf Verordnungsebene zuständig. Für die Planung (§ 6 Betreuungsgesetz) und Beschaffung der Leistungen (§§ 19, 21, 22 Betreuungsgesetz) sowie für die Aufsicht über die Einrichtungen (§ 15 Betreuungsgesetz) zuständig ist das Departement für Bildung, Kultur und Sport (BKS). Innerhalb des BKS mit dieser Aufgabe betraut ist die Abteilung Sonderschulung, Heime und Werkstätten (SHW).

Nachfolgend finden sich die wichtigsten Schritte bei der Planung und Beschaffung eines bedarfsgerechten Angebots für Menschen mit besonderen Betreuungsbedürfnissen im Kanton Aargau.

Abbildung 1: Planungs- und Beschaffungszyklus



Sowohl bei der Erarbeitung der Bedarfsanalyse als auch bei der Angebotsplanung führt die SHW einen strukturierten Dialog mit den Einrichtungen, der sicherstellt, dass Erkenntnisse aus deren Erfahrung hinreichend in die Planungsgrundlagen einfließen.

Bei der Planung und Steuerung des Angebots beachtet der Kanton nicht nur dessen Wirksamkeit, Qualität und Wirtschaftlichkeit, sondern beteiligt sich zusammen mit den Gemeinden auch massgeblich an dessen Finanzierung (§ 24 Betreuungsgesetz).

Am 15. September 2010 erliess der Regierungsrat das Aargauer Behindertenkonzept, das im Dezember 2010 vom Bundesrat genehmigt wurde. Dieses Konzept basiert auf Artikel 197 Ziff. 4 BV und Artikel 10 IFEG. Das Behindertenkonzept geht von acht Leitsätzen aus. Gemäss Leitsatz 1 setzt sich der Kanton dafür ein, dass Menschen mit Behinderungen aktiv an der Gesellschaft teilhaben können und rechtsgleich behandelt werden. Leitsatz 2 legt fest, dass die Angebote des Kantons sich nach dem individuellen Bedarf, den Kompetenzen und Ressourcen von Menschen mit Behinderungen richten. Der Umfang der Betreuung richtet sich dabei nach dem Prinzip "so viel wie nötig und so wenig wie möglich". Selbstbestimmung und Selbstverantwortung sollen einen hohen Stellenwert in der Gestaltung des Alltags haben.⁷ Gemäss Leitsatz 8 lässt die kantonale Behindertenpolitik Raum für die Weiterentwicklung der Angebote und berücksichtigt Erkenntnisse und Erfahrungen der Einrichtungen, anderer Kantone und der Forschung. Insbesondere ambulante Angebote wie die Wohnbegleitung (begleitetes Wohnen) werden als mögliche Angebote für die Zukunft genannt.⁸

1.3 Zunahme des Bedarfs nach Betreuungsleistungen

Verschiedene Entwicklungen führen dazu, dass die Zahl der Menschen mit besonderen Betreuungsbedürfnissen stetig zunimmt. Neben demographischen Gründen sind insbesondere auch gesellschaftliche Entwicklungen für den Mehrbedarf an Betreuungsleistungen ursächlich. Besonders stark steigt die Zahl der Erwachsenen mit Betreuungsbedarf. Dies ist zum einen auf die deutlich stärkere Zunahme der Lebenserwartung von Menschen mit Behinderungen als bei der übrigen Bevölkerung zurückzuführen. Zum andern nimmt generell die Bereitschaft von Familien ab, erwachsene Angehörige mit einer Behinderung daheim zu betreuen. Darüber hinaus sind Eltern geburtenstarker Jahrgänge altersbedingt zunehmend ausserstande, ihre (erwachsenen) Kinder mit Behinderungen weiterhin selber zu betreuen.

Bei den Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen ist der Mehrbedarf an Betreuungsleistungen weniger ausgeprägt und stark von der Tragfähigkeit von Familiensystemen und Regelschule abhängig.

Dass der Bedarf vor allem über kostenintensive stationäre Leistungen gedeckt wird, hängt damit zusammen, dass nur diese Leistungen gestützt auf das Betreuungsgesetz durch den Kanton und die Gemeinden mitfinanziert werden. Dies führt zu finanziellen Fehlanreizen, indem die teuren stationären, über das Betreuungsgesetz finanzierten Leistungen aus Sicht der Betroffenen oder Gemeinden günstiger sind und deshalb den tatsächlich in der Regel günstigeren, aber nicht von Kanton und Gemeinden mitfinanzierten ambulanten Leistungen vorgezogen werden. In der Konsequenz werden heute stationäre Leistungen auch von Menschen mit Beeinträchtigungen bezogen, die sich ambulante Leistungen wünschten oder diese zumindest als ausreichend betrachten würden.

Ambulante Leistungen sind in der Regel günstiger als stationäre Leistungen. Zudem ermöglichen sie Erwachsenen mit einer Behinderung, selbständig und damit ausserhalb von Einrichtungen mit dem grösstmöglichen Mass an Eigenständigkeit und Selbstbestimmung zu leben. Bei Kindern und Jugendlichen erhöhen ambulante Leistungen die Chancen, im familiären Verbund oder auch in der Regelschule verbleiben zu können.

Mit einem steigenden Bedarf an stationären Betreuungsleistungen und entsprechendem Kostenwachstum konfrontiert sind neben dem Kanton Aargau auch die anderen Kantone der Schweiz. Mehrere von ihnen haben bereits umfangreiche Gesetzgebungsarbeiten an die Hand genommen und zum Teil schon umgesetzt. Die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft haben gemeinsam das Behindertenhilfegesetz entwickelt. Gestützt darauf können Menschen mit Behinderungen sowohl die Art der Leistung (stationär/ambulant) wie auch den Leistungserbringenden wählen. Der individuelle Betreuungsbedarf wird durch eine zentrale Anlaufstelle unter Mitwirkung der Person ermittelt, die um

⁷ [Behindertenkonzept des Kantons Aargau, Seite 7](#)

⁸ [Behindertenkonzept des Kantons Aargau, Seite 13](#)

die Leistung nachsucht. Der Kanton Zürich hat ein neues Kinder- und Jugendheimgesetz⁹ erlassen, das entgegen seiner Bezeichnung neu auch ambulante Leistungen vorsieht. Das Gesetz wird voraussichtlich auf den 1. Januar 2021 in Kraft treten.¹⁰ Der Kanton Bern beabsichtigt, von der Objekt- zur Subjektfinanzierung¹¹ überzugehen. Entsprechende Pilotarbeiten, die unter dem Begriff "Berner Modell für Menschen mit Behinderungen" zusammengefasst sind und auf Ende 2021 abgeschlossen werden sollten, verzögern sich indes. Der Kanton Luzern hat am 20. September 2018 das Vernehmlassungsverfahren zur Revision des Gesetzes über soziale Einrichtungen eröffnet. Auch hier soll das Angebot ambulanter Leistungen erweitert werden.

Im Rahmen des AFP 2018-2021 beschloss der Grosse Rat als Massnahme gegen die wachsenden Kosten den Entwicklungsschwerpunkt 315E005¹², wonach das Angebot ambulanter Leistungen für Menschen mit Behinderungen gestärkt und das Betreuungsgesetz entsprechend revidiert werden soll.

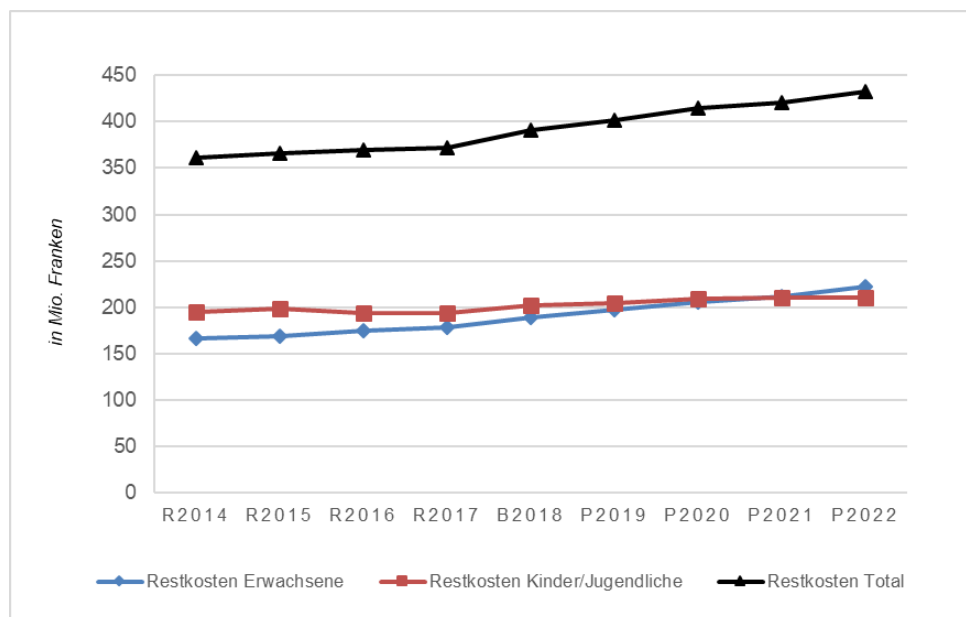
2. Handlungsbedarf

2.1 Finanzierung und Kostenentwicklung

Gemäss § 24 des Betreuungsgesetzes tragen der Kanton und die Gemeinden die Kosten, die für Leistungen nach Abzug der Beiträge der Leistungsbeziehenden beziehungsweise der Eltern (Kinder und Jugendliche) sowie der Wohngemeinden (Kinder und Jugendliche) verbleiben. An diesen sogenannten Restkosten beteiligen sich der Kanton mit 60 Prozent und die Gemeinden nach Massgabe ihrer Bevölkerungszahl mit 40 Prozent.

Die Restkosten wuchsen zwischen 2014 und 2017 um rund 3 Prozent, wobei die Leistungspauschalen 2016 um zwei Prozent gekürzt und weitere Sparmassnahmen ergriffen wurden. Die weitere Planung geht bei den Erwachsenen von einem jährlichen Wachstum von zwei Prozent und bei den Kindern und Jugendlichen von einem Prozent aus. Das Kostenwachstum ist mengenbegründet und geht nicht auf eine höhere Abgeltung der Leistungen zurück.

Abbildung 2: Restkostenentwicklung



⁹ [Kinder- und Jugendheimgesetz des Kantons Zürich](#)

¹⁰ [Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates vom 21. März 2018](#) (KR-Nr. 12/2018)

¹¹ Zu den Begriffen Objekt- und Subjektfinanzierung siehe Ziff. 2.1.1 des Anhörungsberichts

¹² [AFP 2018-2021, Beilage 1 Aufgabenbereichspläne, S. 109](#)

2.1.1 Alternative Finanzierungs- und Steuerungsmodelle

Wie bereits ausgeführt (vorne, Ziff. 1.3), ändern einige Kantone die Finanzierung der Betreuungsleistungen. So prüft beispielsweise der Kanton Bern den Übergang von der reinen Objekt- zur Subjektfinanzierung.

Bei der *Objektfinanzierung* wird der Leistungserbringer ("Objekt") finanziert. Meistens werden die von ihm zu erbringenden Leistungen und deren Entschädigung vorgängig in Leistungsvereinbarungen zwischen der finanzierenden Behörde und dem Leistungserbringer festgelegt. Die Entschädigung richtet sich nach den betrieblichen Gesamtkosten des Leistungserbringers. Selten geworden sind Defizitgarantien, die ergänzend zur vereinbarten Entschädigung ausgerichtet werden (sogenannt "reine" Objektfinanzierung). Bei der Objektfinanzierung nimmt die massgebliche Behörde neben der Funktion des Finanzierers auch die Funktion des Leistungsversorgers wahr, der die Leistungen bei von ihm bestimmten Leistungserbringern bestellt. Er bestimmt damit auch darüber, inwieweit Leistungsbezügern ein Recht zusteht, über Einzelheiten der Leistung mitzubestimmen.

Bei der *reinen Subjektfinanzierung* erhält eine Person ("Subjekt") für eine bestimmte Leistung einen Beitrag (in der Regel als "Gutschein") und kann selber darüber entscheiden, wie beziehungsweise durch wen der Leistungsbedarf gedeckt werden soll. Die Höhe der einzelnen, über einen "Gutschein" zu finanzierenden Leistungen bestimmt sich häufig nach Normkosten, die sich an den durchschnittlichen Kosten aller oder zumindest massgeblicher Anbieter für eine vergleichbare Leistung ("Marktpreis") orientieren. Die Behörde ist dafür verantwortlich, geeignete Rahmenbedingungen zu schaffen, damit hinreichend Leistungen bezogen werden können.

Während die reine Objektfinanzierung am Verschwinden ist, hat sich die reine Subjektfinanzierung punktuell (zum Beispiel bei familienergänzender Kinderbetreuung, Alterspflege) durchgesetzt. Als Nachteil der Subjektfinanzierung erweist sich nicht selten, dass Inhaber eines "Gutscheins" mit der Wahl des für sie geeigneten Angebots stark gefordert sind. Aus Sicht der leistungserbringenden Einrichtungen ist der Übergang von einer Objekt- zur Subjektfinanzierung anspruchsvoll.

Verbreitet sind heute verschiedenste Mischformen von Objekt- und Subjektfinanzierung.

2.1.2 Subjektorientierte Finanzierung im Kanton Aargau

Die Finanzierung von Betreuungsleistungen hat der Kanton Aargau bereits in mehreren Schritten weiterentwickelt.

Wechsel von der Restdefizitfinanzierung zu Pauschalen (2007): Mit Inkrafttreten des Betreuungsgesetzes richtet der Kanton Aargau keine "Restdefizitfinanzierung"¹³ mehr aus und zieht sich aus der direkten Finanzierung von Bauvorhaben über Baubeiträge zurück. Die Einrichtungen erhalten eine im Leistungsvertrag für die einzelnen Leistungen vereinbarte Pauschale, die sich an der Höhe der bisherigen Betriebskosten orientiert. Die Einrichtungen verfügen damit über einen unternehmerischen Handlungsspielraum und tragen eine entsprechende Verantwortung.

Subjektorientierte Finanzierung bei den Einrichtungen für Erwachsene (2017): Entsprechend dem Entwicklungsschwerpunkt 315E004¹⁴ sind die Betreuungspauschalen für Erwachsene vom individuellen Betreuungsbedarf (IBB) abhängig, der in einem standardisierten Verfahren anhand von Indikatoren erfasst wird und die Grundlage einer leistungsorientierten Abgeltung bildet. Das IBB-System wurde ursprünglich im Auftrag der SODK Ost+ entwickelt und vom Kanton Aargau übernommen.¹⁵

Normkostenabhängige Pauschalen im Erwachsenenbereich: Leistungen für erwachsene Menschen mit Behinderungen werden nur noch innerhalb einer definierten Bandbreite entschädigt, die sich an

¹³ Botschaft vom 28. September 2005, Gesetz über die Einrichtungen für Menschen mit besonderen Betreuungsbedürfnissen (Betreuungsgesetz), Bericht und Entwurf 1. Beratung, 05.256, Ziff. 4.7.2.

¹⁴ Beschlossen als ES0017 am 27. November 2012 im Rahmen des Aufgaben- und Finanzplans 2013-2016.

¹⁵ Zur SODK OST+ gehören einerseits die Mitgliederkantone Appenzell Innerrhoden, Appenzell Ausserrhoden, Glarus, Graubünden, St. Gallen, Schaffhausen und Thurgau der Sozialdirektorenkonferenz Ostschweiz (SODK Ost) sowie der Kanton Zürich (SODK Ost+).

den durchschnittlichen Kosten aller Einrichtungen mit vergleichbaren Leistungen orientiert. Damit wird die Finanzierung der einzelnen Leistungen teilweise von den spezifischen Betriebskosten der leistungserbringenden Einrichtung losgelöst.

Heute sieht damit der Kanton Aargau für die gestützt auf das Betreuungsgesetz für Erwachsene erbrachten Leistungen eine *subjektorientierte* Finanzierung vor. Die Leistungen für Kinder und Jugendliche werden weiterhin über eine einrichtungsspezifische Pauschale entschädigt, die den individuellen Förderbedarf nicht berücksichtigt. Dieser verändert sich laufend und wäre auch aufgrund der meist relativ kurzen Leistungsdauer nur mit grossem Aufwand zu bestimmen. Eine Angleichung der Pauschalen für vergleichbare Leistungen ist auch hier geplant.

Handlungsbedarf zu weitergehenden Schritten ist derzeit nicht auszumachen. Entsprechend sind in der Teilrevision keine Anpassungen bei der Finanzierung vorgesehen.

2.1.3 Massnahmen gegen das Kostenwachstum (ambulant & stationär)

Der Bedarf nach Leistungen nimmt insbesondere aus demographischen und damit kaum steuerbaren Gründen zu. Hinzu kommen gesellschaftliche Entwicklungen, die zu einem Mehrbedarf führen (vorne, Ziff. 1.3).

Über das Mengengerüst lässt sich demnach die bereits erläuterte Entwicklung der Kosten kaum eindämmen, zumal der Kanton gemäss den Artikeln 62, 112b und 112c BV in der Pflicht steht, für Menschen mit Behinderungen zu sorgen.

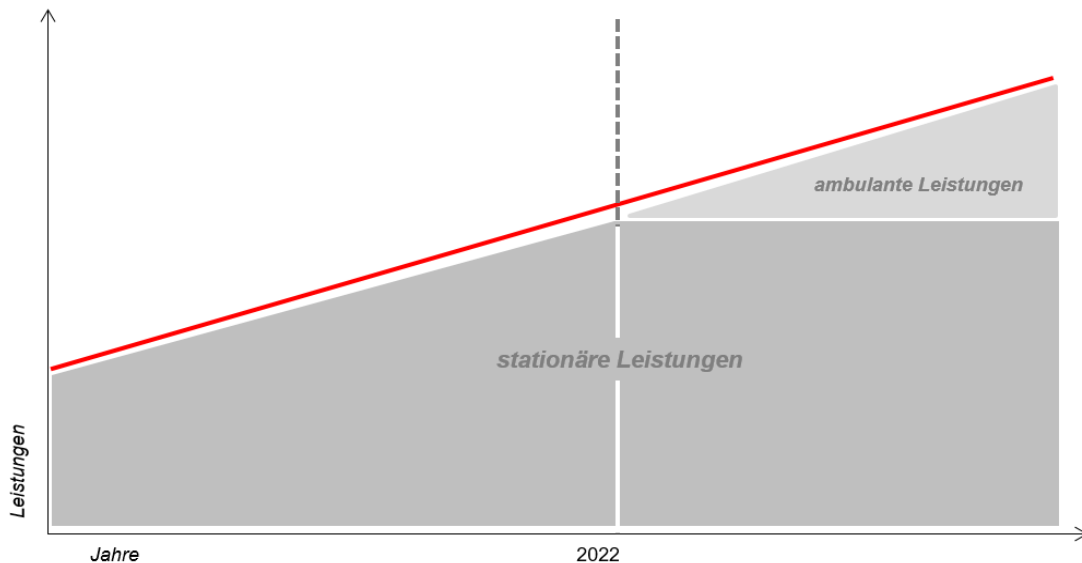
Im Rahmen des AFP 2018-2021 verabschiedete der Grosse Rat als Massnahme gegen die wachsenden Kosten den Entwicklungsschwerpunkt 315E005 ("ambulant & stationär"):

Durch konsequente Förderung von eigenständigeren Lebens- und Tätigkeitsformen für Menschen mit einer Behinderung kann der Aufenthalt in einem Heim vermieden und somit der Bedarf an teuren stationären Leistungen reduziert werden. Damit werden auch wichtige Forderungen von Behindertengleichstellungsgesetz und UNO-Behindertenrechtskonvention erfüllt. (...). Das Wachstum der Anzahl Kinder, Jugendlicher und Erwachsener, die einen besonderen Behandlungsbedarf haben, kann nur sehr beschränkt beeinflusst werden. Es ergibt sich wie im Alters- und Pflegebereich jedoch ein finanzielles Optimierungspotential. (...). Um das Potential zur Entlastung der stationären Angebote, insbesondere auch bei leichter kognitiver oder psychischer Beeinträchtigung, besser nutzen zu können, sollen gezielt kantonale Finanzierungsmöglichkeiten geschaffen werden. Damit können teure stationäre durch kostengünstigere ambulante Massnahmen ersetzt werden.¹⁶

Wie die nachstehende Abbildung schematisch veranschaulicht, soll der Mehrbedarf an Betreuungsleistungen über ambulante Leistungen gedeckt werden.

¹⁶ [AFP 2018-2021, Beilage 1 \(Aufgabenbereichspläne\), S. 109](#)

Abbildung 3: Schematische Darstellung "ambulant & stationär"



Die ambulanten Leistungen sollen jedoch nicht nur tatsächlich, sondern auch aus Sicht der Entscheidungsträger günstiger sein, weshalb sie künftig grundsätzlich gleich wie stationäre Leistungen zu finanzieren sind. Damit lässt sich den heute vor allem bei den Leistungen für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene feststellbaren finanziellen Fehlanreizen begegnen und neue Fehlanreize verhindern. Mit der Teilrevision des Betreuungsgesetzes werden die hierfür nötigen Rechtsgrundlagen geschaffen.

2.2 Selbstbestimmung und Teilhabe an der Gesellschaft

Das Leben in stationären Einrichtungen muss sich nach gewissen Regeln richten. Waren sie vor Jahrzehnten noch rigide, lockern sie sich zunehmend. Für die Menschen, die in den Einrichtungen leben, entsteht damit Raum für eine begrenzte Selbstbestimmung. Dennoch wünschen sich viele unter ihnen, nicht zusätzlich zu ihrer Behinderung eingeschränkt zu werden und ihr Leben möglichst selbstbestimmt zu gestalten. In seinem Bericht zur Behindertenpolitik führt der Bundesrat unter Ziffer 3.2.7 Folgendes aus:

*Selbstbestimmtes Leben steht für den Anspruch von Menschen mit Behinderungen, mit gleichen Wahlmöglichkeiten in der Gemeinschaft zu leben.*¹⁷

Hinter dieser Forderung nach Selbstbestimmung steht nicht nur der Wunsch nach gelebter Gleichberechtigung, sondern auch der berechtigte Wunsch nach Freiheit. Ausdruck dieser Freiheit ist die Möglichkeit, ausserhalb geschützter Räume zu leben und sich zu bewegen, am gesellschaftlichen Alltag zu partizipieren, und damit Teil der Gesellschaft zu sein und als solcher wahrgenommen zu werden.

Niemand darf wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung diskriminiert werden (Art. 8 Abs. 2 BV). Artikel 8 Absatz 4 BV verpflichtet den Bund, auf Gesetzesebene Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen vorzusehen. Dieser Verpflichtung kam der Bund mit dem Behindertengleichstellungsgesetz¹⁸ nach.

Die Kantone werden in mehreren Verfassungsbestimmungen verpflichtet, Menschen mit Behinderungen die nötige Unterstützung zukommen zu lassen. Artikel 112c BV hält unmissverständlich fest, dass Menschen mit Behinderungen auch daheim die nötige Unterstützung erhalten sollen. In der Pflicht, für die nötigen ambulanten Leistungen zu sorgen, stehen die Kantone.

¹⁷ [Behindertenpolitik; Bericht des Bundesrates vom 09.05.2018](#)

¹⁸ Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2002, SR 151.3

Selbstbestimmung und Teilhabe an der Gesellschaft sind zentrale Anliegen des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtskonvention, BRK).¹⁹ Namentlich sollen Menschen mit Behinderungen

- gleichberechtigt die Möglichkeit haben, ihren Aufenthaltsort zu wählen und zu entscheiden, wo und mit wem sie leben (Art. 19 Bst. a BRK);
- Zugang zu Unterstützungsdiensten haben, einschliesslich der persönlichen Assistenz, die zur Unterstützung des Lebens in der Gemeinschaft und der Einbeziehung in die Gemeinschaft sowie zur Verhinderung von Isolation und Absonderung von der Gemeinschaft notwendig sind (Art. 19 Bst. b BRK).

Artikel 19 der Behindertenrechtskonvention ist programmatischer Natur und richtet sich damit an den Gesetzgeber.

Zahlreiche Länder haben in den letzten Jahren in Anlehnung an die Behindertenrechtskonvention Programme zur Veränderung der Versorgungslandschaft eingeleitet. Gestärkt werden soll die Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen. Einige Länder sind zu einer eigentlichen Deinstitutionalisierung übergegangen.

Im Kanton Aargau stehen Menschen mit Behinderungen derzeit sehr eingeschränkt Alternativen zum Wohnen in Heimen offen. Dank finanzierbarer ambulanter Angebote, die mit der Teilrevision des Betreuungsgesetzes möglich werden, sollen auch sie inskünftig vermehrt selbstbestimmt leben und damit verstärkt an der Gesellschaft teilhaben können.

2.3 Weiterer Handlungsbedarf

Die Teilrevision des Betreuungsgesetzes soll auch zur Ergänzung und Anpassung geltenden Rechts genutzt werden:

- Inskünftig soll es möglich sein, unabhängig vom Erreichen des AHV-Alters Leistungen nach dem Betreuungsgesetz zu beziehen (nachfolgend, Ziff. 3.2.1).
- Eine neue Rechtsgrundlage soll ermöglichen, dass über Pilotprojekte gezielt und in definierter Abweichung zu geltendem Recht Erfahrungen mit neuen Betreuungsformen und neuen oder angepassten Steuerungsinstrumenten gesammelt werden können (nachfolgend, Ziff. 3.2.2).
- Für die Bearbeitung und Weitergabe von besonders schützenswerten Personendaten sowie für die Verwendung der AHV-Nummer soll die seit dem 1. August 2018 nötige Rechtsgrundlage geschaffen werden (nachfolgend, Ziff. 3.2.3).
- Schliesslich soll sich der Entscheid über die Leistungsverträge mit Behindertenorganisationen nach allgemeinen und nicht mehr zusätzlich nach spezialgesetzlichen Bestimmungen richten (nachfolgend, Ziff. 3.2.4).

3. Umsetzungsvorschlag

Nachfolgend wird nun nach Themen gegliedert aufgezeigt, wie der ausgewiesene Handlungsbedarf im Einzelnen umgesetzt werden soll.

3.1 "ambulant & stationär"

Sowohl Erwachsene wie auch Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene wohnen heute in stationären Einrichtungen, obwohl sie selbständig in einer eigenen Wohnung oder in ihrer Familie leben könnten, vorausgesetzt, dass sie gezielt Unterstützung erhalten würden.

Dafür sind unterschiedliche Gründe ursächlich.

¹⁹ SR 0.109

Während bei den Erwachsenen niederschwellige Angebote im ambulanten Bereich fehlen oder sich als unzureichend erweisen, führen bei den Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen primär finanzielle Fehlanreize dazu, dass bestehende ambulante Angebote nicht oder zu wenig genutzt werden.

Die Problemstellungen sowie die Lösungsvorschläge und deren Finanzierung werden je separat näher beleuchtet (nachfolgend, Ziff. 3.1.1 und 3.1.2).

Wie die Lastenverschiebungen kompensiert werden sollen, die sich aus der Teilrevision des Betreuungsgesetzes ergeben, zeigt sodann Ziffer 3.1.3.

Vorgesehen ist schliesslich, dass eine unabhängige Abklärungsstelle Bedarf und Umfang von ambulanten Leistungen bemisst, soweit dies nur mit einem grossen Ermessen möglich ist. Erläuterungen dazu finden sich unter Ziffer 3.1.4.

3.1.1 Erwachsene

3.1.1.1 Problemstellung

Neben stationären Angeboten gestützt auf das Betreuungsgesetz stehen Erwachsenen bereits heute ambulante Leistungen zur Verfügung, die von den Sozialversicherungen finanziert werden und selbstständiges Wohnen unterstützen sollen. Es sind dies insbesondere die Hilflosenentschädigung (Art. 42 IVG²⁰) und der Assistenzbeitrag (Art. 42^{quater} IVG).

Allerdings erweist sich die Hürde, die namentlich zum Bezug des Assistenzbeitrags und damit der umfassendsten Unterstützungsleistung der Invalidenversicherung (IV) berechtigt, oft als zu hoch, oder der Umfang der finanzierten Leistung als unzureichend. In diesen Fällen bleibt vielfach nur noch der Übertritt in eine stationäre Einrichtung, auch wenn eine gezielte ambulante Leistung ausreichen würde oder gewünscht wäre.

Über den Assistenzbeitrag (Art. 42^{quater} IVG) finanziert die Invalidenversicherung (IV) Assistenzleistungen. Damit erhält eine Person, die auf regelmässige Hilfe angewiesen ist, aber dennoch zu Hause leben möchte, die nötige Unterstützung bei der Bewältigung des praktischen Alltags. Bezugsberechtigt ist eine volljährige Person namentlich dann, wenn sie zur Finanzierung der Hilfe für alltägliche Lebensverrichtungen von der IV eine Hilflosenentschädigung erhält. Von den rund 1'800 Erwachsenen im Kanton Aargau, die in einem Heim nach dem Betreuungsgesetz leben, haben 740 Erwachsene oder 41 Prozent keine Hilflosenentschädigung. Entsprechend haben sie auch keinen Anspruch auf einen Assistenzbeitrag.

Das grösste Hindernis für den Bezug von IV-Assistenzbeiträgen ist die Pflicht, mit den Assistenten ein Arbeitsverhältnis einzugehen und dabei die Rolle eines Arbeitsgebers einzunehmen ("Arbeitgebermodell" IV). Wer diese Rolle nicht übernehmen kann, muss heute auf solche Beiträge verzichten. Entscheidend sind dabei weniger administrative Kompetenzen, die auch ausgelagert werden können, als vielmehr die Aufgabe, Assistenten zu führen. Dies ist insbesondere für Menschen mit einer kognitiven oder mit einer psychischen Beeinträchtigung eine meist unüberwindbare Hürde.

Auch andere Kantone haben erkannt, dass der über die IV finanzierte Assistenzbeitrag ungenügend ist. Die Lücke schliesst beispielsweise der Kanton Thurgau über das sogenannte "Assistenzbudget"²¹, das sich als Ergänzung des Assistenzbeitrags versteht und insoweit das "Arbeitgebermodell" fortführt. Das Assistenzbudget darf in der Regel die Kosten für eine stationäre Unterbringung nicht überschreiten. Anders als beim Assistenzbeitrag der IV können über das Thurgauer Assistenzbudget auch Familienangehörige entschädigt werden. Entschädigungsberechtigt sind Familienangehörige auch in den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft.^{22,23}

²⁰ SR 831.30

²¹ [Konzept vom 1. September 2016 über die Ausrichtung von Assistenzbeiträgen](#)

²² Art. 28 Abs. 5 der Verordnung vom 6. Dezember 2016 über die Behindertenhilfe (SG 869.710)

²³ Art. 27 Abs. 5 der Verordnung vom 6. Dezember 2016 über die Behindertenhilfe (SGS 853.11)

3.1.1.2 Lösungsvorschlag

Der Kanton Aargau ergänzt mit dem neuen Angebot an ambulanten Leistungen die Angebote der Sozialversicherungen punktuell, ohne diese zu ersetzen. Das heisst, dass die kantonalen Leistungen entweder nur dann zum Zuge kommen, wenn die sozialversicherungsrechtlichen Leistungen nicht zur Verfügung stehen (zum Beispiel Assistenzbeitrag²⁴, Massnahmen zur Integration in den Arbeitsmarkt²⁵) oder sie berücksichtigen die sozialversicherungsrechtlichen Leistungen bei ihrer Finanzierung (z.B. IV-Rente oder Hilflosenentschädigung).

Ambulante Alternativen sollen nicht nur für die von Heimen erbrachten Leistungen vorgesehen werden, sondern auch für die Leistungen von Einrichtungen mit geschützten Arbeitsplätzen nach Paragraph 2 Absatz 1 Litera d Betreuungsgesetz. Unterstützungen sind sowohl für selbständiges Wohnen wie auch für die Arbeit ausserhalb von geschützten Arbeits- oder Beschäftigungsplätzen vorgesehen.

Unterstützung selbständigen Wohnens (Beilage 1, § 2 Abs. 1 lit. d^{bis})

Als "Unterstützung selbständigen Wohnens" verstehen sich unterstützende Leistungen bei der Organisation und Bewältigung des Alltags sowie in administrativen und allenfalls treuhänderischen Angelegenheiten. Potentielle Leistungsempfänger sind insbesondere Menschen mit einer Behinderung, die einen geringen individuellen Betreuungsbedarf (IBB) aufweisen. Auf diese Gruppe entfällt derzeit in Aargauer Heimen ein Anteil von rund einem Drittel. Das Angebot soll auf den Einzelfall ausgerichtet werden, damit die Unterstützung ermöglicht werden kann, die für ein Leben ausserhalb von Einrichtungen nötig ist.

Diese Leistung unterscheidet sich vom Assistenzbeitrag gemäss Artikel 42^{quater} IVG, als sie

- keine Arbeitsgeberrolle des Leistungsbezügers erfordert und insofern auch Menschen mit Behinderungen zur Verfügung steht, die sich für diese Rolle ausserstande sehen;
- auch Menschen zugänglich ist, die Betreuung aufgrund einer psychischen oder kognitiven Behinderung benötigen, aber keinen Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung der IV haben.

Ambulante Leistungen und insbesondere die Unterstützung selbständigen Wohnens sollen auf den im Einzelfall angezeigten Betreuungsbedarf ausgerichtet werden können. Dabei besteht ein grosser Ermessensspielraum. Deshalb soll eine unabhängige Abklärungsstelle den Bedarf und den Umfang dieser Leistung bestimmen (nachfolgend, Ziff. 3.1.4).

Die ambulante Leistung "Unterstützung selbständigen Wohnens" ist eine wichtige Voraussetzung, damit für mehr Menschen mit Behinderungen ein selbständiges Wohnen ausserhalb von Einrichtungen und mit einem grösstmöglichen Mass an Selbstbestimmung möglich wird.

Begleitung im Arbeitsmarkt (Beilage 1, § 2 Abs. 1 lit. d^{bis})

Als "Begleitung im Arbeitsmarkt" ist die gezielte Begleitung von Menschen zu verstehen, die trotz ihrer Behinderungen weiterhin im Arbeitsmarkt tätig oder neu in den Arbeitsmarkt eingetreten sind. Zwar sehen Artikel 14a ff. IVG verschiedene Leistungen vor, welche die berufliche Integration von Menschen mit Behinderung in den Arbeitsmarkt bezwecken. Hervorzuheben sind die Massnahmen zur sozialberuflichen Rehabilitation, die eine Gewöhnung an den Arbeitsprozess, die Förderung der Arbeitsmotivation, die Stabilisierung der Persönlichkeit, das Einüben sozialer Grundfähigkeiten zum Ziel haben (Art. 4^{quinquies} IVV) und auch in einem Support am Arbeitsplatz bestehen können.

Während die Leistungen der IV zum Ziel haben, die Betroffenen in absehbarer Zeit in den Arbeitsmarkt zu integrieren, soll das ergänzende kantonale Angebot in Situationen möglich sein,

- in denen keine Aussicht auf eine eigentliche Integration in den Arbeitsmarkt und damit auf keine Reduktion der IV-Rente besteht,

²⁴ Art. 42quater IVG

²⁵ Art. 14a ff. IVG

- auf Dauer eine Begleitung erforderlich ist und ohne diese ein geschützter Arbeitsplatz oder ein Beschäftigungsangebot in einer stationären Einrichtung nach dem Betreuungsgesetz benötigt würde.

Die Begleitung im Arbeitsmarkt zeichnet sich dadurch aus, dass sie

- langfristig konzipiert ist;
- intensiv während der Einarbeitungsphase sein kann;
- auch kurzfristig abrufbar und auf vorübergehend schwierige Situationen ausgerichtet ist;
- sowohl dem Arbeitnehmer wie auch seinem Vorgesetzten zur Verfügung steht.

Die Begleitung im Arbeitsmarkt ermöglicht Menschen mit Behinderungen, im ersten Arbeitsmarkt statt separiert in einer geschützten Werkstatt (§ 2 Abs. 1 lit. d Betreuungsgesetz) tätig zu sein.

3.1.1.3 Finanzierung

Die neuen ambulanten Leistungen sollen grundsätzlich nach dem gleichen System wie die stationären Angebote finanziert werden. Damit lassen sich Fehlanreize verhindern.

Das Prinzip, wonach Erwachsene nach Massgabe ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zur Finanzierung stationärer Leistungen beitragen, soll auch für ambulante Leistungen gelten (Beilage 1, § 29 Abs. 1 lit. b, Abs. 3^{bis}, Abs. 4). Von einer Beitragsleistung befreit ist, wer diese nur unter Inanspruchnahme von Ergänzungsleistungen finanzieren könnte.

3.1.2 Kinder und Jugendliche

3.1.2.1 Problemstellung

Bereits heute bestehen für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene neben einer breiten Palette stationärer auch ambulante Angebote wie zum Beispiel die heilpädagogischen und logopädischen Angebote im Vorschulalter oder die behinderungsspezifische Beratung und Begleitung in der Regelschule. Diese ambulanten Leistungen können schon heute über das Betreuungsgesetz finanziert werden.

Für die nachfolgend vorgeschlagenen, zusätzlichen Leistungen fehlt eine gesetzliche Grundlage, die dies ermöglichen würde. Stattdessen müssen diese Leistungen vollumfänglich von den Eltern und im Falle fehlender Mittel von jener Gemeinde finanziert werden, die zur Sozialhilfe verpflichtet ist. Damit sind diese Leistungen für Eltern und im Fall der Sozialhilfe für die unterstützungspflichtigen Gemeinden teurer als stationäre. Denn ihre Finanzierung erfolgt nicht über das Betreuungsgesetz und damit ohne finanzielle Beteiligung des Kantons und der Gemeinden.

3.1.2.2 Lösungsvorschlag

Damit stationäre Leistungen nicht wegen finanzieller Anreize gewählt werden, sondern nur dann, wenn sie die bestgeeignete Lösung darstellen, soll im Betreuungsgesetz die Grundlage geschaffen werden, ambulante Leistungen für Kinder und Jugendliche nach dem gleichen System zu finanzieren wie stationäre Angebote. Dasselbe soll auch für die Unterbringung von Kindern und Jugendlichen in Pflegefamilien gelten.

Aufsuchende Familienarbeit (Beilage 1, § 2 Abs. 1 lit. a^{bis})

Kinder und Jugendliche können sich aus unterschiedlichsten Gründen auffällig verhalten. Ihr Verhalten steht in einer starken Wechselwirkung zum Umfeld, wozu namentlich die Familie gehört.

Unter dem Begriff "aufsuchende Familienarbeit" werden verschiedene Arten von Therapie- und Begleitformen verstanden, die sich nicht allein auf die Kinder und Jugendlichen konzentrieren, sondern deren Umfeld miteinbeziehen, dessen Tragfähigkeit stärken und damit Fremdplatzierungen vermeiden.

Die aufsuchende Familienarbeit hat ihre Grundlage in der sozialpädagogischen Familienbegleitung, die in den 80er Jahren von Pro Juventute als Alternative zu den damals in Kritik geratenen Fremdplatzierung von Kindern entwickelt worden ist. Bereits damals wurde erkannt, dass sich Familienprobleme häufig nicht lösen lassen, wenn Kinder mit Verhaltensauffälligkeiten fremdplatziert wurden.

Heute gibt es im Kanton Aargau verschiedene Angebote der aufsuchenden Familienarbeit. Zwei Angebote (MST²⁶ und HotA²⁷) werden derzeit im Rahmen eines Pilotversuchs vorübergehend über Mittel des Swisslos-Fonds unterstützt.

Indem Angebote der aufsuchenden Familienarbeit Familiensysteme stärken, können sie eine stationäre Unterbringung von Kindern und Jugendlichen ausserhalb der Familie vermeiden. Die aufsuchende Familienarbeit kann darüber hinaus auch dazu beitragen, dass sich bereits erfolgte stationäre Aufenthalte verkürzen lassen. Die Rückkehr in die Familie stellt sowohl für das Kind wie auch für seine Eltern eine grosse Herausforderung dar, die aber nicht dazu führen sollte, dass deswegen Heimaufenthalte verlängert werden.

Auch intensive Formen der aufsuchenden Familienarbeit sind günstiger als ein Heimaufenthalt. Sie sollen deshalb künftig gestützt auf das Betreuungsgesetz angeboten und nach dem gleichen System wie stationäre Leistungen finanziert werden. Damit sinkt das Risiko, dass fallweise stationäre Leistungen gewählt werden, wo die aufsuchende Familienarbeit als ambulante und damit günstigere Leistung erfolgreich wäre.

Familienplatzierungsorganisationen (FPOs) (Beilage 1, § 2 Abs. 1 lit. c^{bis})

Eine weitere Alternative zu einer Platzierung in einer anerkannten, stationären Einrichtung sind Platzierungen von Kindern und Jugendlichen in Pflegefamilien. Die bei Pflegeverhältnissen zu beachtenden Rahmenbedingungen bestimmen sich nach der Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (Pflegekinderverordnung, PAVO)²⁸.

Pflegefamilien bieten in der Regel dauerhaftere Beziehungen, einen übersichtlicheren Bezugsrahmen und können sich vielfach leichter auf die Besonderheiten des ihnen anvertrauten Kindes oder Jugendlichen ausrichten. Vielen Kindern und Jugendlichen kommt zudem die geringere Zahl an Bezugspersonen entgegen. Die Platzierung von Kindern und Jugendlichen in Pflegefamilien ist zudem in der Regel deutlich günstiger als eine Heimunterbringung.

Platzierungen in Pflegefamilien sollen nur dann über das Betreuungsgesetz finanziert werden, wenn sie über Familienplatzierungsorganisationen (FPOs) nicht nur vermittelt und finanziert, sondern auch während des laufenden Pflegeverhältnisses fachlich begleitet werden (Art. 20a Bst. b PAVO). Denn darin liegt die eigentliche Stärke der FPOs: Mit der Begleitung der einzelnen Pflegeverhältnisse leisten FPOs einen wichtigen Beitrag zur Qualitätssicherung: Sie stehen den Pflegeeltern sowie dem Kind fachlich und bei Bedarf auch unterstützend und vermittelnd zur Seite. Zudem sind sie für das Krisenmanagement verantwortlich und sorgen für die Aus- und Weiterbildung der Pflegeeltern. Sie nehmen Koordinationsaufgaben zwischen den verschiedenen involvierten Stellen wahr. Insgesamt erhöhen sie damit die Tragfähigkeit von Pflegeverhältnissen massgeblich.

FPOs sollen als Einrichtungen für ihre Leistungen über das Betreuungsgesetz entschädigt werden, soweit sie Sitz im Kanton Aargau haben und Kinder und Jugendliche in Pflegefamilien vermitteln, die im Kanton Aargau wohnen.

Dass der Fokus auf FPOs und nicht auf die einzelnen Pflegefamilien gelegt wird, lässt sich nicht nur damit erklären, dass das Betreuungsgesetz von "Einrichtungen" (§ 2 Betreuungsgesetz) ausgeht,

²⁶ Die Multisystemische Therapie ist ein innovatives, lizenziertes Behandlungsangebot für Jugendliche zwischen 12 und 17 Jahren mit stark auffälligem Sozialverhalten.

²⁷ HotA ist ein aufsuchendes, systemisches Angebot an der Schnittstelle zwischen bestehenden ambulanten und stationären (ausserfamiliären) Behandlungen. Das Angebot richtet sich ganz gezielt an Familien, die mehrfachen Belastungen ausgesetzt sind.

²⁸ SR 211.222.338

sondern auch damit, dass FPOs die Aufsicht über die Pflegeverhältnisse erleichtern beziehungsweise ermöglichen. Wesentliche Elemente der Aufsicht über FPOs im Kantonsgebiet werden bereits heute vom Kanton realisiert (Art. 2 Abs. 1 Bst. b PAVO). Alljährlich haben die FPOs dem Kanton Bericht zu erstatten und die Verzeichnisse einzureichen, aus denen die begleiteten Pflegefamilien und die platzierten Kinder ersichtlich sind (Art. 20d PAVO). Alle drei Jahre unterzieht der Kanton die FPOs einer vertieften Prüfung und kontrolliert die Einhaltung der von ihm vorgegebenen Qualitätskriterien nach einem interkantonal entwickelten Kriterien-Katalog. Weiter holt er Rückmeldungen bei externen Stellen ein, mit denen die FPO zusammenarbeitet, und macht Referenzbesuche bei begleiteten Pflegefamilien. Bei einer Anerkennung von FPOs würden insbesondere finanzielle Aspekte vertiefter geprüft als heute.

Für die Aufsicht über die einzelnen Pflegeverhältnisse sind die Gemeinden vor Ort verantwortlich (Art. 2 Abs. 1 Bst. a PAVO und § 18 Abs. 2 lit. a EG ZGB²⁹).

Heute wird die Unterbringung in einer Pflegefamilie durch die Eltern und – wenn die finanziellen Möglichkeiten fehlen – im Rahmen der Sozialhilfe durch die zuständige Gemeinde³⁰ finanziert. Obwohl in der Regel die Kosten für eine Platzierung in einer Pflegefamilie selbst dann tiefer ausfallen, wenn das Pflegeverhältnis durch eine FPO begleitet wird, fällt die Wahl oftmals auf die teurere Unterbringung in einer Einrichtung. Diese ist heute für die Eltern beziehungsweise für die Gemeinde kostengünstiger. Die Platzierung in Pflegefamilien über eine FPO soll künftig nach dem gleichen System finanziert werden wie eine Unterbringung in einem Heim. Massgebend für den Entscheid werden damit weniger finanzielle Fehlanreize als vielmehr das Wohl der Kinder und Jugendlichen.

Unterstützung für Familien bei der Betreuung von Kindern mit schweren Behinderungen (Beilage 1, § 2 Abs. 1 lit. a^{bis})

Über dieses Unterstützungsangebot sollen Eltern im Kanton Aargau entlastet werden können, die Kinder oder Jugendliche mit schweren Behinderungen daheim betreuen. Trotz der pflegerisch-medizinischen Hilfe- und verschiedenen Unterstützungsleistungen der Sozialversicherungen kann die Betreuung solcher Kinder für die Eltern eine sehr hohe Belastung darstellen. Möglichkeiten, sich punktuell erholen zu können, fehlen häufig oder scheitern an deren Finanzierung. Nicht selten sehen sich betroffene Eltern deshalb gezwungen, ihr Kind in eine stationäre Einrichtung zu geben.

Subsidiär namentlich zu Angeboten der IV soll diesen Eltern künftig gestützt auf das Betreuungs-gesetz ermöglicht werden, ihre Kinder stunden- oder tageweise durch Dritte betreuen zu lassen. Mit dieser punktuellen Entlastung soll sichergestellt werden, dass schwerbehinderte Kinder und Jugendliche auch weiterhin daheim betreut werden können.

3.1.2.3 Finanzierung

Wie bei den Angeboten im Erwachsenenbereich, sollen auch bei den Leistungen für Kinder und Jugendliche dieselben Beitragskategorien vorgesehen werden, wie bei den bestehenden Angeboten.

Die Eltern haben sich über einen Beitrag von maximal 240 Franken pro Monat an den Kosten der ambulanten Leistungen für ihre Kinder zu beteiligen (Beilage 1, § 27 Abs. 1^{bis}).³¹ Dieser Betrag entspricht dem monatlichen Beitrag für eine Tagesschule unter Berücksichtigung von 13 Wochen Ferien.

Geht es um eine Platzierung in eine durch eine FPO begleitete Pflegefamilie, soll von den Eltern der gleiche Betrag erhoben werden wie bei einer Platzierung in einem Heim. Es sind dies maximal 30 Franken pro Tag und demnach maximal 900 Franken pro Monat. Darüber hinaus haben die Eltern

²⁹ Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EG ZGB) vom 27. Juni 2017 (SAR 210.300).

³⁰ § 6 Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe und die soziale Prävention (Sozialhilfe- und Präventionsgesetz, SPG) vom 6. März 2001 (SAR 851.200) in Verbindung mit Art. 7 Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger vom 24. Juni 1977 (ZUG; SR 851.1).

³¹ 15 CHF (Tagesansatz) x 5 (Tage) x 39 (Wochen) / 12 (Monate) = 244 CHF

wie bei einer Platzierung in einem Heim die Hilflosenentschädigung zu entrichten, die sie allenfalls von der IV erhalten (Beilage 1, § 27 Abs. 2).

Auch die zuständige Gemeinde soll sich an den Kosten von ambulanten Leistungen für Kinder und Jugendliche beteiligen, wie dies bei der Tagessonderschulung und bei der Unterbringung in einer stationären Einrichtung vorgesehen ist.

Für ambulante Leistungen soll die Wohnsitzgemeinde maximal 800 Franken pro Monat bezahlen, was ihrem Beitrag für den Besuch einer Tagessonderschule entspricht (Beilage 1, § 25 Abs. 1^{bis}). Der Beitrag entfällt, wenn die Gemeinde bereits einen Beitrag für den Besuch einer Tagesschule entrichtet.

An den Kosten für Unterbringung von Kindern und Jugendlichen in einer von einer FPO begleiteten Pflegefamilie beteiligt sich die Wohnsitzgemeinde mit dem gleichen Betrag wie für eine Platzierung in einer stationären Einrichtung. Maximal sind dies 1'600 Franken pro Monat (Beilage 1, § 25 Abs. 2).

3.1.3 Lastenverschiebungen

3.1.3.1 Problemstellung

Indem künftig intensive Formen der aufsuchenden Familienarbeit und Pflegeplatzierungen, die von FPOs begleitet werden, über das Betreuungsgesetz finanziert werden, erfahren die Gemeinden eine Entlastung. Mit der Teilrevision reduziert sich der Elternbeitrag und entsprechend eine allfällige Sozialhilfe der Gemeinden (in der Regel können die Eltern die Leistungen nicht selbst bezahlen).

Aufgrund von Erhebungen bei Anbietern solcher Leistungen wird die Einsparung der Gemeinden bei den Sozialhilfegeldern ab 2026 auf rund 4,6 Millionen Franken geschätzt. Diesen Minderausgaben der Gemeinden stehen entsprechende Mehrausgaben bei den Restkosten gegenüber, die der Kanton und die Gemeinden je anteilmässig finanzieren. Damit erfährt der Kanton aus Lastenverschiebung der Gemeinden eine Mehrbelastung im Umfang von 2,8 Millionen Franken (60 % von 4,6 Mio. Franken).

Die Ergänzungsleistungen (EL) fallen für ambulante Leistungen bei maximaler Bezugsberechtigung um 10'000 Franken pro Jahr und Person tiefer aus als bei einer stationären Leistung. Dies betrifft mehr als 80 Prozent der erwachsenen Bezüger von Leistungen nach dem Betreuungsgesetz. Die Minderausgaben bei der EL ab 2026 werden auf jährlich 1,6 Millionen Franken geschätzt. Diesen kantonalen Minderausgaben stehen entsprechende Mehrausgaben gegenüber, die für die Unterstützung selbständigen Wohnens ohne Beteiligung der EL (Beilage 1, § 29 Abs. 3^{bis}) über die Restkosten finanziert und vom Kanton und den Gemeinden je anteilmässig getragen werden müssen. Dadurch erfahren die Gemeinden aus Lastenverschiebung des Kantons eine Mehrbelastung im Umfang von 0,6 Millionen Franken (40% von 1,6 Mio. Franken).

Stellt man nun die Mehrbelastung des Kantons aus Lastenverschiebung (2,8 Mio. Franken) der Mehrbelastung der Gemeinden (0,6 Mio. Franken) gegenüber, resultiert netto eine Lastenverschiebung von den Gemeinden zum Kanton im Umfang von 2,1 Millionen Franken.

3.1.3.2 Lösungsvorschlag

Die Mehrbelastung des Kantons von netto 2,1 Millionen Franken soll gestützt auf Paragraph 5 Absatz 4 Litera c des Gesetzes über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF)³² über jährlich gekürzte Ausgleichszahlungen gemäss § 1 des Dekrets über den finanziellen

³² SAR 612.300

Feinausgleich der Aufgabenverschiebungen zwischen dem Kanton und den Gemeinden (Aufgabenverschiebungsdekret, AVD)³³ kompensiert werden. Die entsprechende Änderung des Dekrets wird dem Grossen Rat im Rahmen der Botschaft für die 2. Beratung zu beantragen sein.

Tabelle 1: Lastenverschiebungen³⁴

<i>in Mio. Franken</i>	2022	2023	2024	2025	2026
Auswirkungen der Lastenverschiebungen auf die Restkosten					
Entlastung Gemeinden (Sozialhilfe)	0,9	1,9	2,8	3,7	4,6
Entlastung Kanton (EL)	0,3	0,6	1,0	1,3	1,6
Veränderung Restkosten TOTAL	1,2	2,5	3,8	5,0	6,2
Auswirkungen der Lastenverschiebungen auf den Kanton					
Mehrbelastung Restkosten	0,7	1,5	2,3	3,0	3,8
Entlastung Kanton (EL)	-0,3	-0,6	-1,0	-1,3	-1,6
Ausgleich § 1 AVD	-1,0	-1,0	-1,0	-2,0	-2,0
Veränderung Kanton TOTAL	-0,6	-0,1	0,3	-0,3	0,1
Auswirkungen der Lastenverschiebungen auf die Gemeinden					
Mehrbelastung Restkosten	0,5	1,0	1,5	2,0	2,5
Entlastung Gemeinden (Sozialhilfe)	-0,9	-1,9	-2,8	-3,7	-4,6
Ausgleich § 1 AVD	1,0	1,0	1,0	2,0	2,0
Veränderung Gemeinden TOTAL	0,6	0,1	-0,3	0,3	-0,1

Die Ausgleichszahlungen führen vorübergehend zu einer Überdeckung des kantonalen Ausgleichsanspruchs. Diese lässt sich jedoch ab 2026 mit den jährlichen Unterdeckungen schrittweise kompensieren.

3.1.4 Unabhängige Abklärungsstelle (Beilage 1, § 17a)

Grundsätzlich hat jede erwachsene Person mit besonderen Betreuungsbedürfnisse Zugang zu Leistungen nach dem Betreuungsgesetz. Heute klärt sie die Einzelheiten direkt bei einer vom Kanton anerkannten Einrichtung, die sodann auch die vereinbarten Leistungen erbringen wird. Die Einrichtung erhebt für Erwachsene den individuellen Betreuungsbedarf (IBB) anhand vorgegebener Indikatoren. Gestützt darauf lässt sich der Betreuungsbedarf einer von fünf IBB-Stufen zuordnen. Das IBB-Einstufungssystem wird auch in den Ostschweizerkantonen sowie in den Kantonen Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Zürich angewandt. Es liefert in Kombination mit der Einstufung der Hilflosigkeit (HE-Stufe), die durch die zuständige IV-Stelle vorgenommen wird, ein Kriterium für die Höhe der Leistungsentschädigung an die Einrichtung.

³³ SAR 612.320

³⁴ Differenzen rundungsbedingt

Dieser Abklärungsmodus ist auf Kinder und Jugendliche nicht anwendbar: Sie befinden sich in der Entwicklung, weshalb sich ihre Situation laufend verändert. Nicht anwendbar ist dieser Abklärungsmodus zudem auf ambulante Leistungen, unabhängig davon, ob sie nun für Erwachsene oder für Kinder und Jugendliche erbracht werden.

Ambulante Leistungen müssen, um die nötige Wirkung zu erzielen, auf die Einzelperson und die jeweiligen Gegebenheiten ausgerichtet werden. Die einzelfallspezifische Ausrichtung ist insbesondere bei der Unterstützung selbständigen Wohnens, bei der Begleitung im Arbeitsmarkt und bei der Unterstützung für Familien bei der Betreuung von Kindern mit schweren Behinderungen angezeigt. Trotz der Vielfalt, die bei der Ausgestaltung solcher Leistungen zu erwarten ist, soll sich auch hier eine rechtsgleiche Praxis entwickeln und sicherstellen lassen. Deswegen und damit mögliche Interessenkonflikte ausgeschlossen werden können, sollen der Bedarf und damit der Umfang dieser Leistungen durch eine Abklärungsstelle bemessen werden, die nicht gleichzeitig selber in die Leistungserbringung involviert ist.

Die Funktion der Abklärungsstelle soll durch einen Leistungsvertrag an Dritte übertragbar sein. Von den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft mit dieser Funktion betraut wurde beispielsweise die Sozialversicherungsanstalt (SVA) Basellandschaft.³⁵ Das Synergiepotential dürfte bei dieser Lösung insbesondere darin liegen, dass sich lediglich eine Stelle mit dem Unterstützungsbedarf befasst und dabei auch die Leistungen der Sozialversicherungen berücksichtigen kann.

Welche ambulanten Leistungen in die Zuständigkeit der unabhängigen Abklärungsstelle fallen sollen, wird auf Verordnungsstufe durch den Regierungsrat festzulegen sein.

3.2 Weitere Inhalte der Teilrevision

Nicht Teil des Reformmoduls "ambulant & stationär", jedoch Gegenstand der Teilrevision des Betreuungsgesetzes sind weitere Inhalte. Vertiefend zu den Kommentaren in der Synopse soll nachfolgend auf jene Inhalte eingegangen werden, die materiell von Bedeutung sind.

3.2.1 Behinderung und Alter (Beilage 1, § 3 Abs. 1 lit. a Ziff. 2)

Die Lebenserwartung von Menschen mit Behinderungen ist stark gestiegen und erhöht sich weiter. Oft sind sie auch nach Erreichen des AHV-Alters lediglich durch ihre Behinderungen in der Wahl der Aktivitäten eingeschränkt. Heute ist Erwachsenen mit Behinderungen nach Erreichen des AHV-Alters der Übertritt in eine stationäre Einrichtung nach Betreuungsgesetz nicht möglich (§ 3 Abs. 1 lit. a Ziff. 1 i.V.m. § 2 Abs. 1 lit. d Betreuungsgesetz). Sie müssen, soweit sie nicht mehr daheim wohnen können, in eine Alters- oder Pflegeeinrichtung eintreten.

Menschen mit Behinderungen allein aufgrund ihres Alters von behindertenspezifischen Betreuungsmöglichkeiten auszuschliessen, lässt sich kaum vertreten (Art. 8 Abs. 2 BV). Deshalb soll es ihnen inskünftig unabhängig vom Erreichen des AHV-Alters möglich sein, in geeignete Einrichtungen nach Betreuungsgesetz einzutreten. Voraussetzung soll allein die Behinderung sein, die vor Erreichen des AHV-Alters eingetreten sein muss. Aus verfahrenstechnischen Gründen wird für eine Behinderung eine Invalidität vorausgesetzt (§ 8 Betreuungsverordnung). Nach Artikel 8 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) vom 6. Oktober 2000³⁶ definiert sich Invalidität als "bleibende oder längere Zeit dauernde ganze oder teilweise Erwerbsunfähigkeit". Invalidität kann damit rechtlich nach Erreichen des AHV-Alters nicht mehr eintreten. Diesem Grundverständnis folgt auch die Definition der Behinderung nach Paragraph 3 des Betreuungsgesetzes.

³⁵ [SVA als unabhängige Abklärungsstelle](#)

³⁶ SR 830.1

Von dem erweiterten Zugang zu den Einrichtungen nach dem Betreuungsgesetz werden nur wenig Rentenbeziehende Gebrauch machen. Entsprechend sind nur geringe Mehrausgaben zu erwarten, denen Minderausgaben bei den Alters- und Pflegeeinrichtungen und bei der EL³⁷ gegenüberstehen.

Diese Neuerung führt zu einer geringen Mehrbelastung der Restkosten, die für 2022 auf 0,1 und in den Folgejahren auf 0,2 Millionen Franken geschätzt wird.

3.2.2 Pilotprojekte (Beilage 1, § 22a neu)

Insbesondere der medizinische Fortschritt, sich verändernde gesellschaftliche und rechtliche Rahmenbedingungen sowie die demographische Entwicklung können zu neuen Herausforderungen führen, die Auswirkungen auf den Regelungsbereich des Betreuungsgesetzes entfalten.

Neben einem starken Wachstum des Bedarfs und Veränderungen bei den Sozialversicherungen (insbesondere IV) dürften auch Entwicklungen in den Nachbarkantonen dazu führen, dass weitere Neuerungen in der Versorgungslandschaft des Kantons Aargau erwartet werden. So erprobt beispielsweise der Kanton Bern den Übergang zur Subjektfinanzierung (vorne, Ziff. 2.1.1). Daher ist für die kommenden Jahre eine erhöhte Dynamik zu erwarten.

Paragraph 47 GAF³⁸ erlaubt zwar generell die Erprobung neuer Formen der staatlichen Leistungserbringung. Allerdings sind befristete Abweichungen von einzelnen Bestimmungen eines Gesetzes nur auf der Grundlage eines befristeten Gesetzes zulässig. Hinsichtlich Zeitbedarf und Aufwand unterscheidet sich der Erlass eines befristeten Gesetzes kaum von einem unbefristeten. Damit bringt Paragraph 47 GAF im Ergebnis nur einen beschränkten Mehrwert und ist für die Durchführung von Pilotprojekten, die zeitlich und hinsichtlich Adressatenkreis begrenzt sind, kaum geeignet.

Im Geltungsbereich des Betreuungsgesetzes sollen sogenannte Pilotprojekte durchgeführt werden können. Gegenstand von Pilotprojekten können neue Lösungsansätze sein, die abweichend von gesetzlichen Bestimmungen in einem zeitlich beschränkten Rahmen auf ihre Praktikabilität, Wirtschaftlichkeit und Akzeptanz hin getestet und über Erfahrungen optimiert werden.

Es liegt in der Natur des Pilotartikels, dass zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht konkret aufgezeigt werden kann, welche Vorhaben damit umgesetzt werden sollen. Pilotprojekte müssen das Potenzial haben, die Versorgung von Menschen mit besonderen Betreuungsbedürfnissen zu verbessern und zu einer Effizienzsteigerung beizutragen. Aus Pilotprojekten können wichtige Erkenntnisse und Entscheidungsgrundlagen gewonnen werden, die gegebenenfalls als Grundlage für künftige Gesetzesanpassungen dienen.

Der für Pilotprojekte neu geschaffene § 22a des Betreuungsgesetzes sieht vor, dass der Regierungsrat für die Dauer des Pilotprojekts die dazu notwendigen Abweichungen von kantonalen Bestimmungen, insbesondere im Betreuungsgesetz oder in der Betreuungsverordnung, in einer befristeten Verordnung regelt. Zudem soll der Regierungsrat den Grossen Rat über die befristeten Abweichungen in geeigneter Weise, zum Beispiel an einer Sitzung der zuständigen grossrätlichen Kommission, informieren. § 22a Betreuungsgesetz lehnt sich an den vom Regierungsrat in der Totalrevision des Spitalgesetzes vorgeschlagenen § 39a des Spitalgesetzes³⁹ an.

3.2.3 Datenschutz (Beilage 1, § 35a neu)

Der Vollzug der Aufgaben, die sich aus dem Betreuungsgesetz ergeben, bedingt die Bearbeitung und die Weitergabe von zum Teil besonders schützenswerten Personendaten. Als solche werden Personendaten bezeichnet, die persönlichkeitsnah sind und ein grosses Stigmatisierungs- oder Diskriminierungspotenzial aufweisen. Deren Bearbeitung und Weitergabe richtet sich nach dem Gesetz

³⁷ § 2 Abs. 1 des Gesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung im Kanton Aargau (Ergänzungsleistungsgesetz Aargau, ELG-AG) vom 26. Juni 2007; SAR **831.300**

³⁸ SAR **612.300**

³⁹ [Anhörungsunterlagen Totalrevision des Spitalgesetzes](#)

über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen vom 24. Oktober 2006⁴⁰ (IDAG).

Als *Bearbeitung* gilt jeder Umgang mit Personendaten, insbesondere deren Beschaffen, Aufbewahren, Verwenden, Umarbeiten, Bekanntgeben oder Vernichten (§ 3 Abs. 1 lit. g IDAG). Besonders schützenswerte Personendaten dürfen nur bearbeitet werden, wenn ein Gesetz dazu berechtigt. Seit dem 1. August 2018 bedarf es im Kanton Aargau keiner unmittelbaren formell-gesetzlichen Grundlage mehr. Es genügt eine mittelbare gesetzliche Grundlage, welche die Aufgaben der datenbearbeitenden öffentlichen Organe klar umschreibt.⁴¹ Davon abgesehen werden darf, wenn die Person in die Bearbeitung der sie betreffenden Daten eingewilligt hat (§ 8 Abs. 2 lit. c IDAG). Allerdings ist dabei die besondere Lage zu beachten, in der sich die zur Einwilligung angehaltene Person befindet.

Als qualifizierte Form der Datenbearbeitung darf die Weitergabe ("Bekanntgabe") von Personendaten an öffentliche Organe unter Vorbehalt besonderer Geheimhaltungsbestimmungen nur erfolgen, wenn die Voraussetzungen für die Bearbeitung dieser Daten (§ 8 IDAG) erfüllt sind und die Weitergabe verhältnismässig ist (§ 9 IDAG), oder wenn die Datenweitergabe zur Erfüllung einer klar gesetzlich umschriebenen Aufgabe des Organs dient, das die Daten empfängt (§14 IDAG). Privaten können sie namentlich dann bekanntgegeben werden, wenn die Weitergabe auf einer gesetzlichen Pflicht beruht oder wenn die betroffene Person in die Weitergabe einwilligt (§ 15 IDAG).

Um die Aufgaben nach dem Betreuungsgesetz erfüllen zu können, ist das BKS beziehungsweise die Abteilung SHW zwingend auf den Datenaustausch ("Bekanntgabe") mit den Einrichtungen und mit verschiedenen Behörden, Stellen und Fachpersonen angewiesen. Dazu zählen die Familiengerichte, KESB, Beistände, die Sozial- und privaten Versicherungen sowie die FPO. Eine Datenweitergabe kann auch im Rahmen der Amtshilfe erfolgen, die Verwaltungs- und Verwaltungsjustizbehörden sich gegenseitig auf Gesuch hin zu leisten haben (§ 10 Abs. 1 VRPG)⁴². Die Datenweitergabe erfolgt unter anderem im Abrufverfahren (Online-Zugriff).

Eine hinreichende materielle Rechtsgrundlage im Betreuungsgesetz bieten die folgenden Aufgabenbeschreibungen:

- Angebotsplanung, Steuerung der Angebote der Einrichtungen sowie Aufsicht inklusive Qualitätssicherung (§§ 1 Abs. 2, 15, 18, 19 Betreuungsgesetz);
- Festlegung der zuständigen Aufenthalts- beziehungsweise Wohnsitzgemeinde von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen zur Bezahlung des Gemeindebeitrags (§ 25 Betreuungsgesetz);
- Festlegung des individuellen Beitrags von erwachsenen Menschen mit Behinderungen in Einrichtungen (§ 29 Betreuungsgesetz);
- Festlegung des Beitrags von Menschen in familiären oder sozialen Notlagen für den Aufenthalt in stationären Einrichtungen (§ 30 Betreuungsgesetz);
- Die detaillierten Datensätze in den Meldungen und Verzeichnissen der FPOs, die dem BKS im Rahmen der Aufsicht mitgeteilt werden müssen (Art. 316 ZGB⁴³ und Art. 20b ff. PAVO⁴⁴).

Der Rechtsetzungsbedarf zeigt sich demgegenüber hinsichtlich der nachfolgenden Aufgaben:

- Prüfung des Anspruchs auf Leistungen in einer Einrichtung,
- Erhebung und Überprüfung des individuellen Betreuungsbedarfs (IBB) und
- Bemessung und Überprüfung der Leistungsabgeltung.

⁴⁰ SAR 150.700

⁴¹ (17.188) Botschaft vom 23. August 2017 zur Änderung des Gesetzes über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen (IDAG) 1. Beratung, S. 21.

⁴² Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (Verwaltungsrechtspflegegesetz) vom 4. Dezember 2007 (SAR 271.200)

⁴³ Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 201)

⁴⁴ Verordnung des Bundes über die Aufnahme von Pflegekindern vom 19. Oktober 1977 (SR 211.222.338)

Für die Bearbeitung von Daten, die mit dem Vollzug dieser Aufgaben zusammenhängen, soll mit der Teilrevision eine hinreichende mittelbare Rechtsgrundlage im Betreuungsgesetz geschaffen werden.

Offen und im Hinblick auf die Botschaft zu klären verbleibt, ob Einzelheiten der Datenbearbeitung auf Verordnungsstufe festzulegen sind oder ob lediglich eine Datenschutz-Folgenabschätzung gemäss Paragraph 6 der Verordnung zum Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archiwesen (VIDAG)⁴⁵ durchzuführen ist.

Die behördenübergreifende Abwicklung von Geschäften nach dem Betreuungsgesetz bedingt eine einwandfreie Identifikation der Menschen im Anwendungsbereich des Gesetzes. Dazu dient die AHV-Nummer. Die Berechtigung zu deren Verwendung leitet sich heute für Behörden und Private, die im staatlichen Auftrag Aufgaben erfüllen, aus der AHV-Gesetzgebung⁴⁶ und aus Paragraph 5 des Register- und Meldegesetzes (RMG)⁴⁷ ab.

Der Bund plant eine Änderung der AHV-Gesetzgebung, wonach Private die AHV-Nummer bei Erfüllung öffentlicher Aufgaben nur noch verwenden dürfen, wenn sie dazu im jeweiligen Spezialgesetz ermächtigt sind.⁴⁸ Für die Verwendung der AVH-Nummer durch die Einrichtungen und durch eine externe Abklärungsstelle wird demnach inskünftig eine Grundlage im Betreuungsgesetz notwendig sein. Diese soll im Rahmen der vorliegenden Teilrevision geschaffen werden.

3.2.4 Verzicht auf spezialgesetzliche Zuständigkeit für Beiträge an Organisationen

(Beilage 1, § 34)

Auf Paragraph 34 des Betreuungsgesetzes stützen sich aktuell fünf Leistungsverträge, die der Regierungsrat mit Behindertenorganisationen abgeschlossen hat. Mit einer Ausnahme gelten sie jeweils für vier Jahre und sind danach wieder neu zu verhandeln. Unbefristet ist lediglich der Leistungsvertrag mit dem Verein Patientenstelle Aargau/Solothurn, der gestützt darauf die Funktion einer Ombudsstelle wahrnimmt. Der Vertrag sieht jedoch ein jährliches Kündigungsrecht vor.

Paragraph 34 Abs. 2 des Betreuungsgesetzes legt die Kompetenz zum Abschluss dieser Leistungsverträge in die Zuständigkeit des Regierungsrates. Paragraph 28 GAF⁴⁹ legt unter anderem fest, dass

- ab einer Kreditkompetenzsumme von 250'000 Franken ein Verpflichtungskredit einzuholen
- und der Regierungsrat für deren Genehmigung in seinem Aufgabenbereich bis 2 Millionen Franken zuständig sei.

Bezogen auf die aktuellen Beiträge an Behindertenorganisationen ist in zwei Fällen ein Verpflichtungskredit einzuholen. Dass in diesen Fällen zusätzlich die entsprechenden Leistungsverträge dem Regierungsrat vorzulegen sind, führt zu einer Doppelspurigkeit, die sich kaum rechtfertigen lässt. Ebenfalls schwerlich rechtfertigen lässt sich, dass Leistungsverträge, für die aufgrund ihres geringen finanziellen Umfangs kein Verpflichtungskredit nötig ist, nach heutiger Regelung im Betreuungsgesetz dem Regierungsrat vorgelegt werden müssen. Auswirkungen

4. Auswirkungen

4.1 Restkosten

Die Restkosten sind die Kosten, die nach Abzug der von Dritten geleisteten Beiträge an die Leistungen nach dem Betreuungsgesetz verbleiben und vom Kanton im Umfang von 60 Prozent und von

⁴⁵ SAR 150.711

⁴⁶ Art. 50e Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) vom 20. Dezember 1946 (SR 831.10).

⁴⁷ Gesetz über die Einwohner- und Objektregister sowie das Meldewesen (Register- und Meldegesetz) vom 18. November 2008 (SAR 122.200).

⁴⁸ Vernehmlassung vom 7. November 2018 betreffend eine Änderung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (Systematische Verwendung der AHV-Nummer durch Behörden).

⁴⁹ SAR 612.300

den Gemeinden im Umfang von 40 Prozent zu finanzieren sind. Das Reformmodul "ambulant & stationär" entlastet die Restkosten ab 2026 im Umfang von 6,4 Millionen Franken. Diese Entlastung wird jedoch in geringem Umfang durch Mehrkosten für die zusätzliche Leistung "Behinderung und Alter" (vorne, Ziff. 3.2.1) reduziert. Zudem werden nicht nur die Restkosten, sondern auch die Gemeinden (Sozialhilfe) und der Kanton (EL) entlastet.

Tabelle 2: Auswirkungen der Teilrevision des Betreuungsgesetzes auf die Restkosten⁵⁰

in Mio. Franken	2022	2023	2024	2025	2026
a) Minderausgaben ambulant & stationär					
Erwachsenenbereich	-0,8	-1,6	-2,4	-3,2	-4,0
Kinder- und Jugendbereich	-0,5	-1,0	-1,4	-1,9	-2,4
TOTAL	-1,3	-2,6	-3,8	-5,1	-6,4
b) Mehrausgaben Behinderung im Alter					
TOTAL	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
c) Mehrausgaben infolge Lastenverschiebungen					
Lastenverschiebung Kanton (EL)	0,3	0,6	1,0	1,3	1,6
Lastenverschiebung Gemeinden (Sozialhilfe)	0,9	1,9	2,8	3,7	4,6
TOTAL	1,2	2,5	3,7	5,0	6,2
SALDO RESTKOSTEN	0,1	0,1	0,1	0,1	0

4.2 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton

Die Teilrevision des Betreuungsgesetzes würde nur dann für den Kanton einen *personellen Mehrbedarf* nach sich ziehen, wenn die unabhängige Abklärungsstelle innerhalb der Verwaltung angesiedelt würde. Diesfalls wäre von einem Mehrbedarf von mindestens zwei Vollzeitstellen auszugehen. Soweit die Aufgabe an einen Dritten ausserhalb der Verwaltung übertragen wird, wäre mit Mehrkosten von rund 0,3 Millionen Franken zu rechnen.

Finanziell ist ab 2022 mit einem gegenüber den Planwerten geringeren Wachstum der Kosten zu rechnen. Diese Minderausgaben von rund 3,3 Millionen Franken lassen sich dadurch realisieren, dass die bisherigen Planwerte auf den Kosten stationärer Leistungen basieren. Mit der Teilrevision können die teuren stationären Leistungen einzelfallgerecht durch günstigere ambulante Leistungen ersetzt werden, für deren Angebot und Finanzierung im Betreuungsgesetz die nötige Grundlage geschaffen werden soll.

Über Lastenverschiebungen erfährt der Kanton eine Mehrbelastung, die ab 2026 2,1 Millionen Franken beträgt. Die Mehrbelastung des Kantons soll gestützt auf Paragraph 5 Absatz 4 Litera c GAF⁵¹

⁵⁰ Differenzen rundungsbedingt

⁵¹ SAR 612.300

ausgeglichen werden, indem die jährlichen Ausgleichszahlungen des Kantons an die Gemeinden⁵² bis 2024 um je eine Million Franken und danach um zwei Millionen Franken gekürzt werden.

Tabelle 3: Auswirkungen der Teilrevision⁵³

<i>in Mio. Franken</i>	2022	2023	2024	2025	2026
Ergänzungsleistungen (EL)	-0,3	-0,6	-1,0	-1,3	-1,6
Verrechnete Ausgleichszahlungen der Gemeinden	-1,0	-1,0	-1,0	-2,0	-2,0
Abklärungsstelle	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Anteil veränderte Restkosten	0	0,1	0,1	0	0
TOTAL	-1,0	-1,3	-1,6	-2,9	-3,3

4.3 Auswirkungen auf die Wirtschaft

Mit der Teilrevision des Betreuungsgesetzes werden wichtige Voraussetzungen geschaffen, damit Menschen trotz ihrer Beeinträchtigungen in gewohnter Umgebung und mit grösstmöglicher Selbstbestimmung leben können.

Dabei beteiligen sie sich als Konsumentinnen und Konsumenten, als Mieterinnen und Mieter sowie als Arbeitskräfte am wirtschaftlichen Alltag. Zudem erhöht ihr Leben ausserhalb von Einrichtungen die Nachfrage nach ambulanten Dienstleistungen. Die meisten Leistungserbringer haben eine privatrechtliche Trägerschaft.

Positiv auf die Wirtschaft wirken sich sodann auch die ambulanten Leistungen im Bereich Kinder, Jugendliche und junge Erwachsenen aus, indem Eltern, die in belastenden familiären Verhältnissen leben, gezielt unterstützt werden können. Dadurch erhöht sich ihre Verfügbarkeit und Belastbarkeit im beruflichen Umfeld.

4.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Mit der Teilrevision sollen Menschen trotz ihrer Behinderung oder Beeinträchtigung nach Möglichkeit in ihrer gewohnten Umgebung verbleiben und selbstbestimmt ihr Leben gestalten. Sie werden sich und von ihrer Umgebung als Teil der Gesellschaft erfahren und können am gesellschaftlichen Alltag verstärkt teilhaben. Damit werden wichtige Forderungen der Behindertenorganisationen, aber auch der Behindertenrechtskonvention erfüllt.

Dank verbesserter Tragfähigkeit erhöht sich für Familien die Chance, Problem- oder Konfliktsituationen gemeinsam und ohne Fremdplatzierung von Kindern und Jugendlichen zu meistern. Für die Kinder und Jugendlichen ist dies eine wichtige Voraussetzung für einen gelungenen Eintritt ins Erwachsenen- und damit auch ins Berufsleben.

4.5 Auswirkungen auf die Umwelt

Die Teilrevision des Betreuungsgesetzes führt weder zu positiven noch zu negativen Auswirkungen auf die Umwelt.

⁵² §1 des Dekrets über den finanziellen Feinausgleich der Aufgabenverschiebungen zwischen dem Kanton und den Gemeinden (Aufgabenverschiebungsdekret; AVD) vom 1. März 2016; SAR **612.320**

⁵³ Differenzen rundungsbedingt

4.6 Auswirkungen auf die Gemeinden

4.7 Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Einsparungen, welche die Teilrevision des Betreuungsgesetzes den Gemeinden ermöglicht, belaufen sich ab 2026 auf rund 2,6 Millionen Franken.

Tabelle 4: Auswirkungen Teilrevision

<i>in Mio. Franken</i>	2022	2023	2024	2025	2026
Sozialhilfe	-0,9	-1,9	-2,8	-3,7	-4,6
Ausgleichszahlungen vom Kanton = Mindereinnahmen Gemeinden	1,0	1,0	1,0	2,0	2,0
Anteil veränderte Restkosten	0	0,1	0	0	0
TOTAL	0,1	-0,8	-1,7	-1,7	-2,6

Der Umfang der Sozialhilfe, die Gemeinden im Bedarfsfall für Eltern ausrichten müssen, welche die ambulanten Leistungen für ihre Kinder oder Kosten für deren Fremdplatzierung über FPOs nicht finanzieren können, reduziert sich ab 2026 um rund 4,6 Millionen Franken.

Die Teilrevision des Betreuungsgesetzes dürfte bei den Gemeinden auch in der Einführungsphase kaum zu einem administrativen Mehraufwand führen, befassen sie sich doch bereits mit den gleichen Fragen (z.B. Unterstützungswohnsitz der Kinder), die sich auch bei der Umsetzung des teilrevidierten Gesetzes stellen. Dank der neu über das Betreuungsgesetz laufenden Finanzierung erhalten die Gemeinden zudem mehr Handlungsspielraum, was zu einer Entlastung führen dürfte.

4.8 Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen

Die Teilrevision steht in Einklang mit den übergeordneten Vorgaben. Dazu gehören neben den massgeblichen Bestimmungen der Bundesverfassung (Art. 62, 112b und 112c) auch Artikel 19 der BRK sowie das IFEG.

Für den Bund kann diese Entwicklung hin zu vermehrt selbständigem Wohnen ausserhalb stationärer Einrichtungen *Mehrausgaben* bei der IV zur Folge haben, ist doch bei selbständigem Wohnen eine Hilflosenentschädigung möglich, die dem vierfachen Betrag dessen entspricht, was beim Leben im Heim über die IV finanziert wird (bei einer Hilflosigkeit leichten Grades zum Beispiel 470 Franken pro Monat statt 118).

Die Interkantonale Vereinbarung für Soziale Einrichtungen (IVSE)⁵⁴, die insbesondere das Angebot stationärer Leistungen interkantonal regelt, bildet noch nicht ab, wie die neuen ambulanten Angebote im interkantonalen Kontext finanziert werden. Die SODK hat den Handlungsbedarf jedoch erkannt und prüft derzeit Anpassungen. Bis eine Regelung gefunden ist, werden die Kantone allenfalls bilaterale Lösungen zu treffen haben.

⁵⁴ SAR 428.030

5. Weiteres Vorgehen

Anhörung	April – Juni 2019
Regierungsrat: Botschaft für erste Beratung	Dezember 2019
Grosser Rat: Erste Beratung	März/April 2020
Regierungsrat: Botschaft für zweite Beratung (inkl. Änderung des Aufgabenverschiebungsdekrets ⁵⁵)	September 2020
Grosser Rat: Zweite Beratung	Dezember 2020
Redaktionslesung	Januar/Februar 2021
Referendumsfrist	Juni – August 2021
Verordnung (RR)	Sommer 2021
Einladung zum Unterbreiten von ambulanten Angeboten	Beginn 2021
Zusage / Absage an potentielle Leistungserbringer	Sommer 2021
Inkrafttreten Teilrevision des Betreuungsgesetzes	1. Januar 2022

Beilagen

- Beilage 1: Synopse Betreuungsgesetz
- Beilage 2: Fragebogen Anhörung
- Beilage 3: Adressverzeichnis Anhörung

⁵⁵ SAR 612.320