



# Angebote für erwachsene Menschen mit Behinderung im Kanton St.Gallen

Bedarfsanalyse und Planung für die Periode 2024 bis 2026

Bericht des Departementes des Innern vom 20. Juni 2024



# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Zusammenfassung</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Ausgangslage</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Aktuelle Situation: Das Angebot und seine Nutzung im Kanton St.Gallen</b>	<b>4</b>
3.1	Allgemeine Entwicklung	4
3.1.1	Entwicklung Leistungsnutzende	4
3.1.2	Entwicklung Angebot	8
3.2	Entwicklungen in den Leistungsbereichen	8
3.2.1	Leistungsbereich Wohnen	9
3.2.2	Leistungsbereich Tagesstruktur ohne Lohn (TSoL)	9
3.2.3	Leistungsbereich Tagesstruktur mit Lohn (TSmL)	11
3.3	Entwicklungen bei den Kosten je Platz	12
<b>4</b>	<b>Wichtige Einflussfaktoren auf den zukünftigen Bedarf und Schlussfolgerungen für die Angebotsstrategie</b>	<b>14</b>
4.1	Auswirkungen auf den Bereich Wohnen	15
4.2	Auswirkungen auf den Bereich Tagesstruktur ohne Lohn	15
4.3	Auswirkungen auf den Bereich der Tagesstruktur mit Lohn	15
<b>5</b>	<b>Angebotsstrategie für die Periode 2024 bis 2026</b>	<b>16</b>
5.1	Bereitstellung eines bedarfs- und nutzendengerechten Angebots	16
5.2	Überkapazitäten aufgrund von Infrastrukturvorhaben werden verhindert	17
5.3	Die Einrichtungen sind für die Entwicklungen der kommenden Jahre strategisch fit	17
5.4	Es besteht eine Durchlässigkeit zu selbständigen Wohnformen	18
5.5	Personen mit besonders hohem Unterstützungsbedarf finden genügend bedarfsgerechte Angebote	18
5.6	Der Ausgrenzung aus dem ersten Arbeitsmarkt wird gezielt entgegengewirkt	19
<b>6</b>	<b>Quantitative und qualitative Auswirkungen</b>	<b>20</b>
6.1	Quantitative Ausweitung des Angebots – mehr Plätze durch mehr Nachfrage	20
6.2	Qualitative Anpassungen	20
6.3	Kostensteuerung durch Umbau	21
6.4	Finanzielle Auswirkungen	21
6.5	Personelle Auswirkungen	21
<b>7</b>	<b>Ausblick</b>	<b>22</b>



## 1 Zusammenfassung

*Alle drei Jahre erarbeitet das Departement des Innern (Amt für Soziales) einen Planungsbericht über das Wohn- und Tagesstrukturangebot für erwachsene Menschen mit Behinderung, der von der Regierung genehmigt wird. Der vorliegende Planungsbericht zeigt, dass in den letzten Jahren die Anzahl Personen, die ein spezialisiertes Angebot nutzen, wie auch in den Jahren zuvor angestiegen ist. Besonders markant ist der Anstieg bei Personen mit einer psychischen Behinderung. Auch die Anzahl Personen mit tiefen Betreuungsstufen ist stark angestiegen. Gleichzeitig bewegt sich die interkantonale Nutzungsverflechtung auf einem stabilen Niveau und die Auslastung der Angebote ist insgesamt leicht gesunken. Diese Entwicklungen haben zu einer moderaten Kostensteigerung je Platz beigetragen.*

*Aufgrund der beschriebenen Entwicklungen in den letzten drei Jahren und unter Berücksichtigung der relevanten Einflussfaktoren definiert der Planungsbericht die Angebotsstrategie für die Periode 2024 bis 2026. Konkret werden sechs Angebotsziele definiert. Mit diesen soll sich das Angebot entsprechend dem voraussichtlichen Bedarf entwickeln – auch hinsichtlich der laufenden Revision des Gesetzes über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung – und es soll gleichzeitig die Entstehung von Überkapazitäten vermieden werden. Mit dieser wird in einem ersten Schritt die Finanzierung ambulanter Angebote verbessert, was mittelfristig zu einer teilweisen Verschiebung aus dem stationären Bereich in ambulante Wohnformen führen wird. Dafür sind die stationären Einrichtungen angehalten, sich in den kommenden Jahren über ihre strategische Ausrichtung Gedanken zu machen, ihr Angebot insgesamt durchlässiger zu gestalten und gleichzeitig den Bedarf an spezialisierten Angeboten bedarfsgerecht abzudecken. Voraussichtlich per 1. Januar 2027 wird das revidierte Gesetz über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung in Kraft treten, was auch eine Neuausrichtung der Angebotsplanung mit sich bringen wird. Der geplante Angebotsausbau für die aktuelle Planungsperiode ist – auch aufgrund des feststellbaren Überangebots in allen Bereichen – sehr viel zurückhaltender als in der Vergangenheit.*

## 2 Ausgangslage

Das Departement des Innern erstellt in einem Rhythmus von drei Jahren die Planung eines bedarfsgerechten und wirtschaftlichen stationären Wohn- und Tagesstrukturangebots für erwachsene Menschen mit Behinderung. Nach Art. 13 des Gesetzes über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung (sGS 381.4; abgekürzt BehG) ist diese von der Regierung des Kantons St.Gallen zu genehmigen. Der vorliegende Planungsbericht ist der Vierte seit dem Inkrafttreten des BehG.

Die Bereitstellungspflicht der Angebote durch die Kantone ist im Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (SR 831.26; abgekürzt IFEG) festgehalten. Der Kanton St.Gallen stellt die Angebote nicht selber bereit, sondern finanziert die Aufenthalte der Menschen mit Behinderung in den von privaten Trägerschaften bereitgestellten Angeboten. Im Planungsbericht wird der quantitative und qualitative Bedarf ermittelt und darauf basierend das spezialisierte Angebot geplant (Wohnangebote, Tagestrukturen mit und ohne Lohn). Für den Kanton bildet die Planung eine Grundlage für die Beurteilung der Anträge der privaten Trägerschaften bezüglich Angebotsausbau oder -umbau (Berücksichtigung von Kosten in den vereinbarten Tarifen und bei der Gewährung von Darlehen). Auch dient er als Grundlage für die Schätzung der Kostenentwicklung. Für die privaten Trägerschaften ist der Planungsbericht Basis für die Entwicklung des eigenen Angebots. Die Nutzerinnen und Nutzer bzw. deren Vertreterinnen und Vertreter erhalten einen Überblick über die Angebotsvielfalt und über die Richtung von zukünftigen Entwicklungen.



Das BehG wird aktuell einer umfassenden Revision unterzogen. Zentraler Aspekt dieser Revision ist in einem ersten Schritt die Schaffung einer umfassenden Lösung zur Finanzierung der Nutzung ambulanter Wohnangebote. Damit soll ermöglicht werden, dass für Personen, die gemäss ihren Möglichkeiten und ihrem Unterstützungsbedarf in ambulanten Wohnangeboten leben können, auch ein entsprechendes Angebot besteht. Das bedeutet, dass mittel- bis langfristig mehr ambulante und dementsprechend weniger stationäre Wohnangebote genutzt werden. Damit wird den Bedürfnissen der Betroffenen besser Rechnung getragen, zudem erwartet man dadurch auch eine Dämpfung des Kostenwachstums. In einem zweiten Schritt wird im Rahmen der Gesetzesrevision auch die Planung, Bereitstellung und Finanzierung der stationären Wohnangebote eingehend analysiert werden und die beiden Finanzierungsmechanismen werden aufeinander abgestimmt, um Übergangshindernisse zwischen den Systemen möglichst weitgehend abzubauen.

Der vorliegende Planungsgegenstand umfasst gemäss dem gesetzlichen Auftrag vornehmlich den stationären Bereich. Verlagerungsaspekte in ambulante Angebote oder allgemein das ambulante Angebot sind nicht Teil dieser Angebotsplanung. Nach erfolgter Gesetzesrevision wird eine umfassendere Angebotsplanung zumindest im Bereich Wohnen über das gesamte Angebotsspektrum unabdingbar werden.

### **3 Aktuelle Situation: Das Angebot und seine Nutzung im Kanton St.Gallen**

#### **3.1 Allgemeine Entwicklung**

##### **3.1.1 Entwicklung Leistungsnutzende**

Wie die folgende Abbildung 1 zeigt, bezogen im Jahr 2023 am Stichtag 31. Dezember insgesamt 15'292 der 18- bis 64-jährigen St.Gallerinnen und St.Galler eine IV-Rente und waren damit prinzipiell berechtigt, einen Platz in einem spezialisierten Angebot für Menschen mit Behinderung in Anspruch zu nehmen. Nach Art. 2 und Art. 7 Abs. 2 IFEG besteht für jede invalide Person ein Anspruch auf einen inner- oder ausserkantonalen Platz, der den individuellen Bedürfnissen der Person in angemessener Weise entspricht. Tatsächlich beanspruchten am Stichtag 31. Dezember 2023 4'497<sup>1</sup> bzw. 29,4 Prozent der Leistungsberechtigten einen solchen Platz innerhalb oder ausserhalb des Kantons (siehe Abbildung 1). War die Anzahl der Personen mit IV-Rente im Beobachtungszeitraum des letzten Planungsberichts (2015 bis 2020) noch rückläufig, so ist sie seit dem Jahr 2020 wieder angestiegen. Gleichzeitig steigt die Zahl derer, die ein spezialisiertes Angebot für Menschen mit Behinderung nutzten, weiterhin an. Der Anteil leistungsnutzender Personen am Total der Anspruchsberechtigten ist in den letzten Jahren relativ konstant (rund 30 Prozent).

Nicht eingerechnet in dieser Auswertung ist die Anzahl der Personen, die ein Angebot nutzen, bereits das Rentenalter erreicht haben und somit nicht mehr zu den Anspruchsberechtigten mit IV zählen. Im Jahr 2017 waren dies 222 Personen und mit einem nahezu linearen Anstieg im Jahr 2023<sup>2</sup> 313 Personen. Rechnet man diese Personengruppe raus, erhöht sich der Anteil Leistungsnutzenden am Total der Anspruchsberechtigten wenig.

<sup>1</sup> Nicht berücksichtigt ist dabei die kleine Gruppe von St.Galler Leistungsnutzenden in ausserkantonalen Einrichtungen ohne Beitragsanerkennung, da diese nicht erfasst werden.

<sup>2</sup> Die Zahlen für 2023 lagen zur Zeitpunkt der Veröffentlichung des Berichts noch nicht vor.

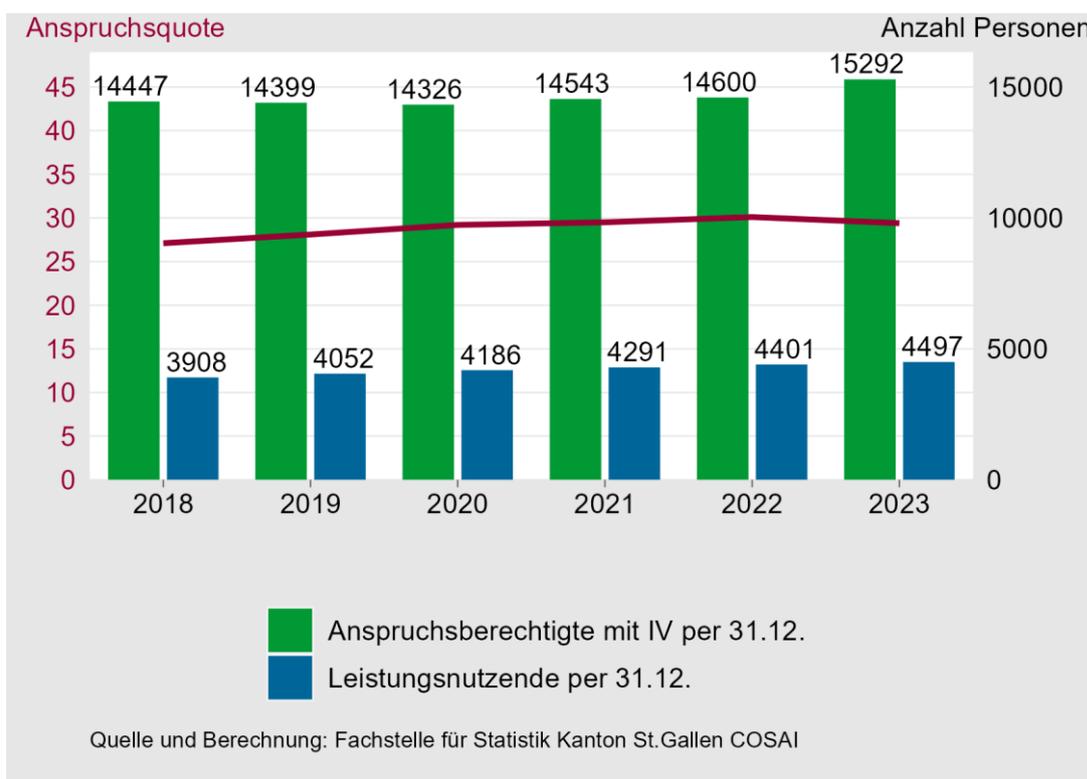


Abbildung 1: Entwicklung anspruchsberechtigte und leistungsnutzende St.Gallerinnen und St.Galler (Stand 31. Dezember)<sup>3</sup>. Quelle und Berechnung: Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen COSAI.

Die folgende Abbildung 2 zeigt die Entwicklung der Leistungsnutzenden, die im Jahresverlauf wenigstens ein spezialisiertes Angebot für Menschen mit Behinderung nutzen, in den Jahren 2018 bis 2023 nach Art der Behinderung. Bemerkenswert ist der starke Anstieg bei den Personen mit einer psychischen Behinderung. Der Anteil von Personen mit einer psychischen Behinderung ist mit 47,2 Prozent im Jahr 2023 auch absolut betrachtet auf einem hohen Niveau.

Art der Behinderung	2018	2023	2023	2018 bis 2023	2018 bis 2023
	Anzahl	Anzahl	Anteil am Total	Differenz absolut	Anteil an der Gesamtveränderung
psychische Behinderung	1'879	2'409	47,2 %	530	71,0 %
geistige Behinderung	1'350	1'484	29,1 %	134	17,9 %
körperliche Behinderung	198	228	4,5 %	30	4,0 %
Sinnesbehinderung	88	91	1,8 %	3	0,4 %
Hirnverletzung	88	98	1,9 %	10	1,3 %
Autismus	52	62	1,2 %	10	1,3 %
keine Angabe	704	734	14,4 %	30	4,0 %
<b>Total</b>	<b>4'359</b>	<b>5'106</b>	<b>100 %</b>	<b>747</b>	<b>100 %</b>

<sup>3</sup> Es werden all diejenigen St.Galler Personen gezählt, die am Stichtag 31. Dezember ein Angebot genutzt haben oder anspruchsberechtigt waren – unabhängig davon, wo sie dieses Angebot genutzt haben – um sie mit den Zahlen der IV vergleichen zu können.



Abbildung 2: St.Galler Personen, die im Jahresverlauf wenigstens ein spezialisiertes Angebot für Menschen mit Behinderung nutzen, nach Art der Behinderung<sup>4</sup>. Quelle und Berechnung: Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen COSAI.

Betrachtet man die Altersstruktur der Leistungsnutzenden, so wird deutlich, dass zwischen den Jahren 2018 und 2023 der grösste Anstieg bei Personen zwischen 56 bis 65 Jahren zu verzeichnen ist. Die Zahlen der Leistungsnutzenden im Alter zwischen 18 und 25 Jahren sind leicht angestiegen, im Gegensatz zur vergangenen Planungsperiode, in der diese gesunken waren.<sup>5</sup>

Altersgruppe	2018	2023	2023	2018 bis 2023	2018 bis 2023
	Anzahl	Anzahl	Anteil am Total	Differenz absolut	Anteil an der Gesamtveränderung
unter 18	2	5	0,1 %	3	0,4 %
18 bis 25	608	637	12,5 %	29	3,9 %
26 bis 35	960	1'082	21,2 %	122	16,3 %
36 bis 45	768	967	18,9 %	199	26,6 %
46 bis 55	971	1'023	20,0 %	52	7,0 %
56 bis 65	809	1'079	21,1 %	270	36,1 %
über 65	241	313	6,1 %	72	9,6 %
<b>Total</b>	<b>4'359</b>	<b>5'106</b>	<b>100 %</b>	<b>747</b>	<b>100 %</b>

Abbildung 3: St.Galler Personen, die im Jahresverlauf wenigstens ein spezialisiertes Angebot für Menschen mit Behinderung nutzen, nach Alter. Quelle und Berechnung: Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen COSAI.

Mittels dem «Individuellen Betreuungsbedarf (IBB)» wird die zur Verfügung gestellte Leistung in den Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderung anhand von Indikatoren erhoben. Die Einstufung bildet die Basis für die abgestufte Leistungsabgeltung. Deutlich fällt vor allem das starke Wachstum bei den Personen mit IBB 0 und IBB 1 auf, deren Anzahl gemeinsam um 34,5 Prozent angestiegen ist. Dies deutet auf ein vorhandenes Potential an Personen hin, die nicht unbedingt auf eine stationäre Betreuung angewiesen sind.

IBB-Einstufung	2018	2023	2023	2018 bis 2023	2018 bis 2023
	Anzahl	Anzahl	Anteil am Total	Differenz absolut	Anteil an der Gesamtveränderung
IBB 0	521	703	13,8 %	182	24,4 %
IBB 1	1'374	1'847	36,2 %	473	63,3 %
IBB 2	1'324	1'636	32,0 %	312	41,8 %
IBB 3	529	473	9,3 %	-56	-7,5 %
IBB 4	315	332	6,5 %	17	2,3 %
keine Angabe	296	115	2,3 %	-181	-24,2 %
<b>Total</b>	<b>4'359</b>	<b>5'106</b>	<b>100 %</b>	<b>747</b>	<b>100 %</b>

Abbildung 4: St.Galler Personen, die im Jahresverlauf wenigstens ein spezialisiertes Angebot für Menschen mit Behinderung nutzen, nach Betreuungsbedarf. Quelle und Berechnung: Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen COSAI.

<sup>4</sup> In Abbildung 2 bis Abbildung 5 werden alle St.Galler Personen gezählt, die wenigstens einmal je Jahr ein Angebot in einem St.Galler oder ausserkantonalen Heim genutzt haben.

<sup>5</sup> Keine oder meist lückenhafte Angaben liegen von Leistungsnutzenden vor, die ein ausserkantoniales Angebot nutzen.

## Interkantonale Nutzungsverflechtung

Im Jahr 2023 nutzten 1'004 St.Gallerinnen und St.Galler einen Platz ausserhalb des Kantons St.Gallen, was einem Anteil von 19,7 Prozent aller Leistungsnutzenden entspricht. Gleichzeitig nutzten im Jahr 2023 830 Personen aus anderen Kantonen ein Angebot im Kanton St.Gallen, was einem Anteil von 16,8 Prozent an der Anzahl aller in St.Gallen betreuten Nutzenden entspricht. In den letzten sechs Jahren ist der Wanderungssaldo nahezu stabil geblieben. Es gibt keine Hinweise, dass im Kanton St.Gallen spezifische Angebote fehlen, die dadurch zu ausserkantonalen Abgängen führen. Vor allem in Grenzregionen spielen ausserkantonale Angebote eine Rolle, die im Sinn der Wahlfreiheit (Art. 27 BehG) genutzt werden.

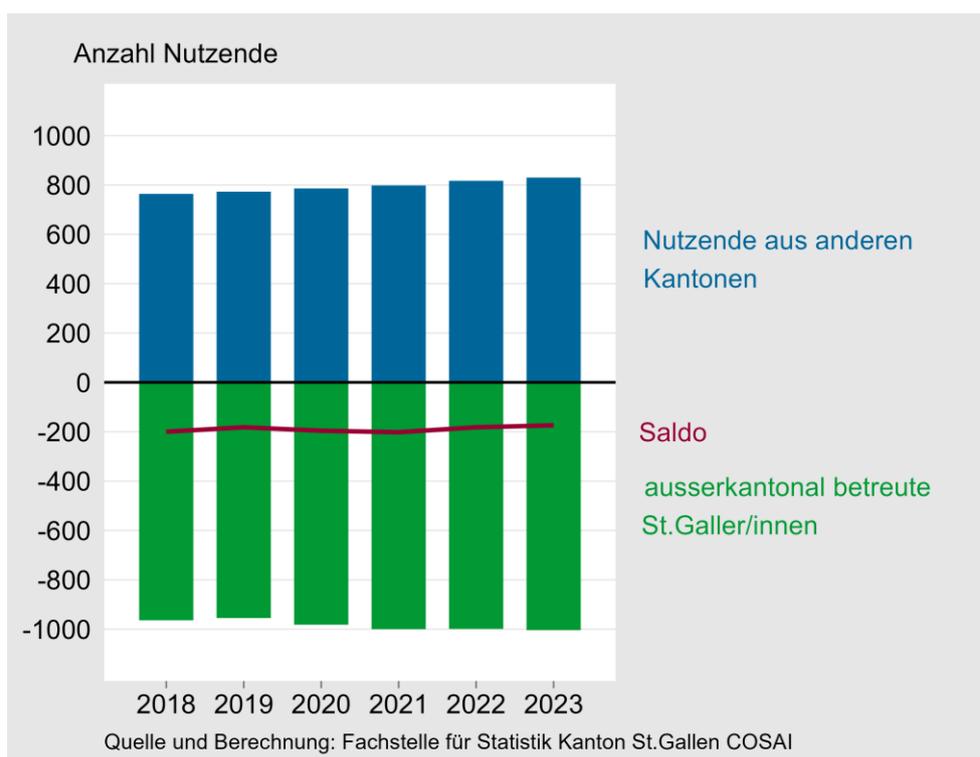


Abbildung 5: Interkantonale Nutzungsverflechtung. Quelle und Berechnung: Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen COSAI.

Relevant ist das Ausmass der Nutzungsverflechtung für den Kanton vor allem hinsichtlich der Finanzierung: Bei den innerkantonalen Angeboten steuert der Kanton direkt das Angebot und damit auch die Kosten. Bei ausserkantonalen Angeboten hat der Kanton hingegen keinerlei Einfluss auf die Kosten. Gleichzeitig ist eine gewisse Nutzungsverflechtung sinnvoll, da nicht jeder Kanton jede Spezialisierung anbieten kann.

## Einfach-, Doppel- und Mehrfachnutzung

Den grössten Anteil mit 2'145 Personen bzw. 43,5 Prozent aller Leistungsnutzenden in St.Galler Einrichtungen bilden diejenigen Personen, die ausschliesslich eine Tagesstruktur mit Lohn nutzen. An zweiter Stelle liegen mit 1'175 Personen bzw. 23,8 Prozent diejenigen, die ein Angebot im Wohnen, kombiniert mit einer Tagesstruktur ohne Lohn nutzen. Zwischen den Jahren 2018 und 2023 haben vor allem die Nutzenden markant zugenommen, die nur Angebote der Tagesstrukturen nutzen und im privaten Umfeld leben und/oder ambulante Angebote zur Unterstützung des selbständigen Wohnens nutzen. Ihr Anteil am Gesamtanstieg aller Nutzenden beträgt 81,1 Prozent.



Einfach-, Doppel- und Mehrfachnutzung	2018	2023	2023	2018 bis 2023	2018 bis 2023
	Anzahl	Anzahl	Anteil am Total	Differenz absolut	Anteil an der Gesamtveränderung
nur Wohnen	154	216	4,4 %	62	8,0 %
Wohnen und Tagesstruktur mit Lohn	341	274	5,6 %	-67	-8,7 %
Wohnen und Tagesstruktur ohne Lohn	1'048	1'175	23,8 %	127	16,4 %
nur Tagesstruktur mit Lohn	1'802	2'145	43,5 %	343	44,4 %
nur Tagesstruktur ohne Lohn	589	873	17,7 %	284	36,7 %
Tagesstruktur mit Lohn und Tagesstruktur ohne Lohn	56	78	1,6 %	22	2,8 %
alle drei Leistungsarten	169	171	3,5 %	2	0,3 %
<b>Total Leistungsnutzende</b>	<b>4'159</b>	<b>4'932</b>	<b>100,0 %</b>	<b>773</b>	<b>100,0 %</b>

Abbildung 6: Einfach-, Doppel- und Mehrfachnutzung innerhalb eines Jahres in allen St.Galler Einrichtungen für Erwachsene mit Behinderung<sup>6</sup>. Quelle und Berechnung: Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen COSAI

### 3.1.2 Entwicklung Angebot

Das aktuelle Angebot an anerkannten Plätzen für Menschen mit Behinderung im Kanton St.Gallen umfasste im Jahr 2023 insgesamt 4'728 Plätze<sup>7</sup>. Diese verteilen sich auf 1'523 Wohnplätze, 1'507 Plätze für Tagesstruktur ohne Lohn und 1'698 Plätze für Tagesstruktur mit Lohn.

Zu beobachten ist, dass sich der Auslastungsgrad der Angebote in den letzten Jahren kontinuierlich auf insgesamt 96 Prozent reduziert hat. Während im Durchschnitt bei den Einrichtungen die Normauslastung von 98 Prozent nicht erreicht wurde, muss bemerkt werden, dass sowohl die Unterschiede zwischen den Einrichtungen wie auch diejenigen zwischen den Leistungsbereichen gross sind, entsprechend sind die Gründe individuell nach Einrichtung unterschiedlich.

Leistungsbereich	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Wohnen	98,2 %	97,1 %	98,5 %	97,0 %	96,7 %	96,4 %
Tagesstruktur ohne Lohn	98,0 %	97,8 %	98,9 %	96,7 %	94,9 %	95,6 %
Tagesstruktur mit Lohn	98,0 %	97,4 %	99,1 %	98,3 %	96,6 %	96,6 %
<b>Total</b>	<b>98,1 %</b>	<b>97,5 %</b>	<b>98,8 %</b>	<b>97,3 %</b>	<b>96,1 %</b>	<b>96,0 %</b>

Abbildung 7: Entwicklung durchschnittliche Auslastung. Quelle: Amt für Soziales, Registerdatenbank Behinderteneinrichtungen.

## 3.2 Entwicklungen in den Leistungsbereichen

Im Folgenden werden die Entwicklungen in den einzelnen Leistungsbereichen dargestellt. Am Anfang findet sich jeweils eine Auswertung der zur Verfügung stehenden anerkannten Plätze in Relation zu den tatsächlich genutzten Plätzen. Im zweiten Teil der Grafik werden die nicht beanspruchten Plätze in Relation zur Normauslastung (graue Linie) gestellt.

<sup>6</sup> Ab Abbildung 6 bis Abbildung 12, wenn es um die konkrete Nutzung des Angebots im Kanton St.Gallen geht, werden alle Personen gezählt, die ein Angebot im Kanton St.Gallen genutzt haben, unabhängig von ihrer Herkunft aus anderen Kantonen.

<sup>7</sup> Die Anzahl Plätze basiert hier und im Folgenden auf der Anzahl der in den Leistungsvereinbarungen vereinbarten Plätze bei einer Auslastung von 100 Prozent.

### 3.2.1 Leistungsbereich Wohnen

#### Entwicklung des Angebots im Vergleich zu dessen tatsächlicher Nutzung

Während sich die Zahl der anerkannten Plätze grossmehrerheitlich fast linear entwickelt hat, ist zu beobachten, dass sich in den Jahren 2021 und 2022 die Nutzung der angebotenen Plätze deutlich weniger angestiegen ist als in den Jahren zuvor, in denen sie sich nahezu parallel zum Angebot entwickelt hat. Aktuell besteht damit ein moderates Überangebot im Bereich Wohnen. Ob dies mit der Covid-19-Epidemie in Zusammenhang steht, ist (noch) nicht beurteilbar.



Abbildung 8: anerkannte und genutzte Plätze im Leistungsbereich Wohnen in Einrichtungen mit Beitragsanerkennung des Kantons St.Gallen. Quelle und Berechnung: Amt für Soziales Registerdatenbank Behinderteneinrichtungen.

### 3.2.2 Leistungsbereich Tagesstruktur ohne Lohn (TSoL)

#### Entwicklung des Angebots im Vergleich zu dessen tatsächlicher Nutzung

Für den Bereich Tagesstruktur ohne Lohn zeigt sich eine nahezu lineare Steigung beim Angebot, wie auch bei den tatsächlich abgerechneten Plätzen bis zum Jahr 2020. Seit dem Jahr 2021 steigen die verfügbaren Plätze stärker an als die Nachfrage, was auch in diesem Bereich zu einem Überangebot geführt hat.

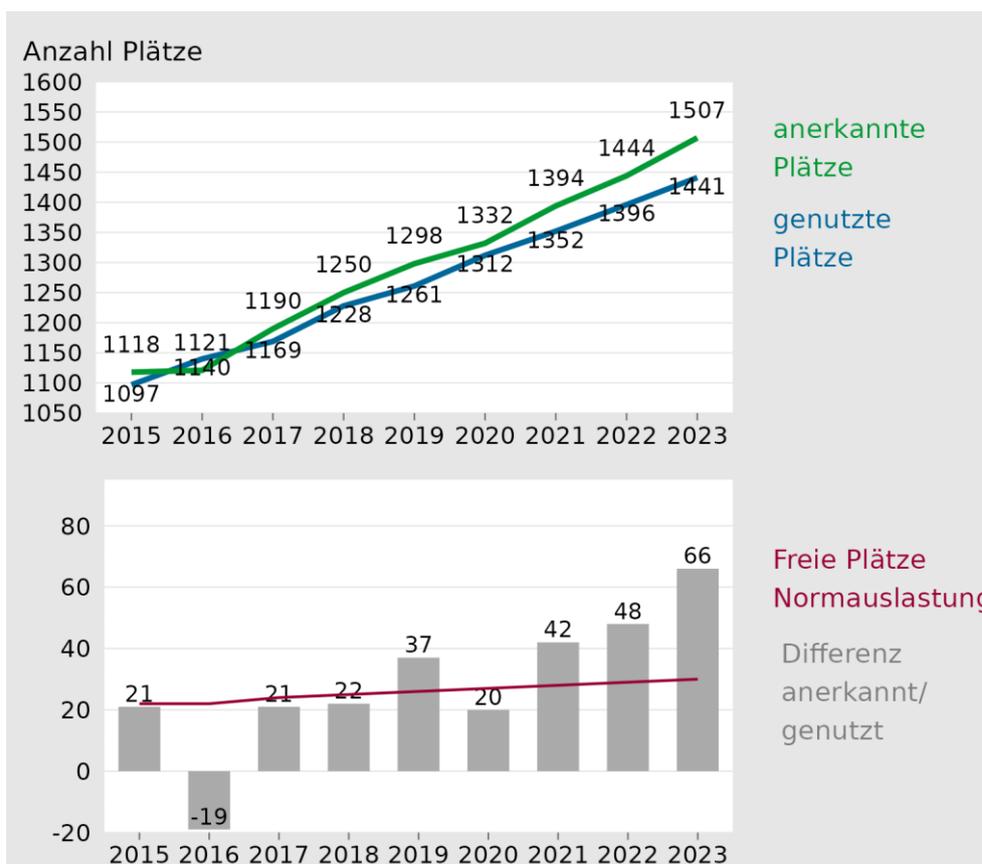


Abbildung 9: anerkannte und genutzte Plätze im Leistungsbereich Tagesstruktur ohne Lohn in Einrichtungen mit Beitragsanerkennung des Kantons St.Gallen. Quelle und Berechnung: Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen COSAI (Nutzerzahlen) und Amt für Soziales Registerdatenbank Behinderteneinrichtungen (Platzzahlen).

Es werden in der Tagesstruktur ohne Lohn deutlich mehr Personen beschäftigt, als Plätze vorhanden sind (vgl. Abbildung 10). Dies liegt an den vielen und auch moderat steigenden Teilzeitpensen. Wurden im Jahr 2018 noch jährlich im Schnitt 1,52<sup>8</sup> Personen je abgerechnetem Platz begleitet, so liegt dieser Wert im Jahr 2023 bei 1,59 Personen je abgerechnetem Platz. Dies ist eine Folge der fortschreitenden Entwicklung, die den betroffenen Personen die passenden Wahlmöglichkeiten bietet.

Für die Einrichtungen steigt mit der zunehmenden Anzahl von Teilzeitpensen der administrative Aufwand, da für jede Person eine komplette Dokumentation aufgebaut werden muss, unabhängig davon, wieviel sie arbeitet. Gleichzeitig steigt der Aufwand in der agogischen Arbeit, vor allem in der Eintrittsphase da für jede Person ihr individuelles Setting gefunden werden muss.

Für die leistungsnutzenden Personen bedeutet die Möglichkeit auch in einem geringen Pensum zu arbeiten eine willkommene Möglichkeit vorsichtig und langsam in den Arbeitsprozess wieder einzusteigen und sich eine stabilisierende Struktur aufzubauen. Die positive Wirkung zeigt sich hier vor allem bei den Personen mit psychischer Behinderung und ist geeignet durch ihre stabilisierende Wirkung die Anzahl der erforderlichen Klinikeintritte zu reduzieren.

<sup>8</sup> Dieser Wert ergibt sich aus dem Verhältnis der Gesamtzahl von Leistungsnutzenden in allen anerkannten Einrichtungen zu den abgerechneten Plätzen. Im Jahr 2018 nutzten insgesamt 1'862 Personen ein Angebot in einer anerkannten Einrichtung, während im Jahr 2023 2'297 Personen in den anerkannten Einrichtungen begleitet wurden.



Personen nach Beschäftigungsumfang in Tagen	2018	2023	2023	2018 bis 2023	2018 bis 2023
	Anzahl	Anzahl	Anteil am Total	Differenz absolut	Anteil an der Gesamtveränderung
bis 2,5 je Woche	613	891	38,8 %	278	63,9 %
3 bis 4,5 je Woche	176	235	10,2 %	59	13,6 %
5 je Woche	1'073	1'171	51,0 %	98	22,5 %
<b>Total</b>	<b>1'862</b>	<b>2'297</b>	<b>100 %</b>	<b>435</b>	<b>100 %</b>

Abbildung 10: Entwicklung Teilzeit–Vollzeit in der Tagesstruktur ohne Lohn in allen St.Galler Einrichtungen für Erwachsene mit Behinderung. Quelle und Berechnung: Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen COSAI.

### 3.2.3 Leistungsbereich Tagesstruktur mit Lohn (TSmL)

#### Entwicklung der Nutzung des Angebots im Vergleich zu dessen tatsächlicher Nutzung

Analog dem Bereich Wohnen gab es in den Jahren 2021 und 2022 im Leistungsbereich Tagesstruktur mit Lohn einen deutlichen Rückgang der tatsächlich genutzten Plätze im Vergleich zu den angebotenen Plätzen. Auch in diesem Bereich ist ein Überangebot an Plätzen entstanden.

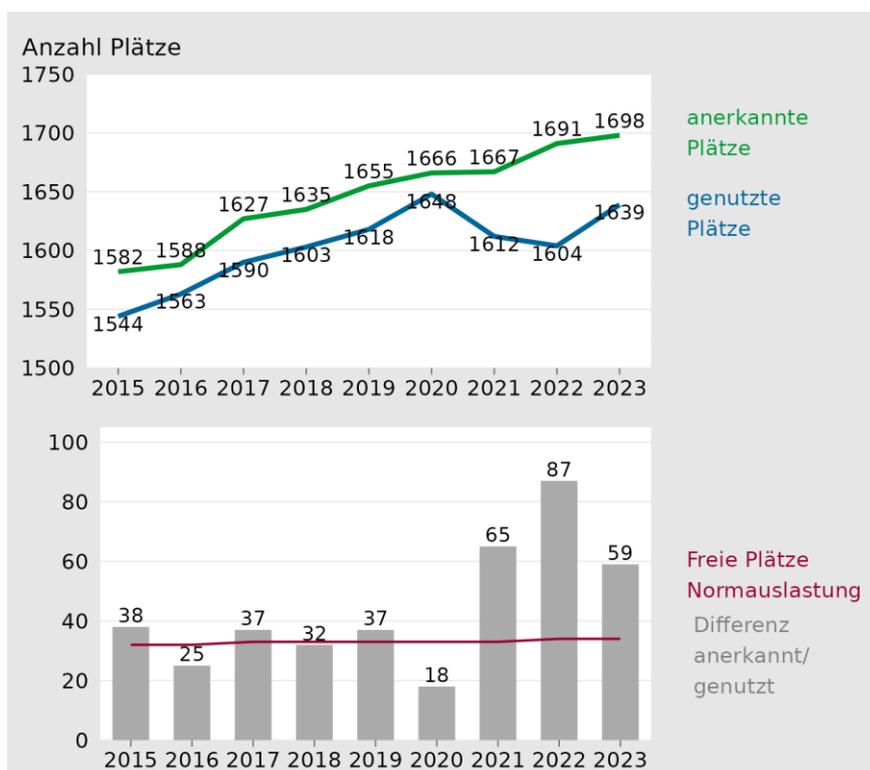


Abbildung 11: anerkannte und genutzte Plätze im Leistungsbereich Tagesstruktur mit Lohn (TSmL) in Einrichtungen mit Beitragsanerkennung des Kantons St.Gallen. Quelle und Berechnung: Amt für Soziales Registerdatenbank Behinderten-einrichtungen.

Ähnlich wie im Leistungsbereich Tagesstruktur ohne Lohn liegt auch hier die absolute Zahl der leistungsnutzenden Personen deutlich über der Zahl der angebotenen Plätze. Wurden im Jahr 2018 noch jährlich im Schnitt 1,48<sup>9</sup> Personen je abgerechnetem Platz begleitet, so liegt dieser Wert im Jahr 2023 bei 1,63.

<sup>9</sup> Dieser Wert ergibt sich aus dem Verhältnis der Gesamtzahl von Leistungsnutzenden in allen anerkannten Einrichtungen zu den abgerechneten Plätzen. Im Jahr 2018 nutzten insgesamt 2'368 Personen ein Angebot in einer anerkannten Einrichtung, während im Jahr 2023 2'668 Personen in den anerkannten Einrichtungen begleitet wurden.



Personen nach Beschäftigungsumfang in Tagen	2018	2023		2018 bis 2023	2018 bis 2023
	Anzahl	Anzahl	Anteil am Total	Veränderung absolut	Anteil an der Gesamtveränderung
bis 2,5 je Woche	812	1'086	40,7 %	274	91,3 %
3 bis 4,5 je Woche	573	733	27,5 %	160	53,3 %
5 je Woche	983	849	31,8 %	-134	-44,7 %
<b>Total</b>	<b>2'368</b>	<b>2'668</b>	<b>100 %</b>	<b>300</b>	<b>100 %</b>

Abbildung 12: Entwicklung Teilzeit–Vollzeit in der Tagesstruktur mit Lohn in allen St.Galler Einrichtungen für Menschen mit Behinderung. Quelle und Berechnung: Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen COSAI.

### 3.3 Entwicklungen bei den Kosten je Platz<sup>10</sup>

Leistungsbereich	Gesamtkosten je Platz und Tag in Franken					Durchschnittliche jährliche Veränderung
	2018	2019	2020	2021	2022	
Wohnen	Fr. 242.–	Fr. 248.–	Fr. 245.–	Fr. 247.–	Fr. 251.–	0,8 %
Tagesstruktur ohne Lohn	Fr. 167.–	Fr. 162.–	Fr. 162.–	Fr. 164.–	Fr. 160.–	-1,1 %
Tagesstruktur mit Lohn	Fr. 97.–	Fr. 99.–	Fr. 104.–	Fr. 102.–	Fr. 106.–	2,4 %
<b>Kanton St.Gallen</b>	<b>Fr. 174.–</b>	<b>Fr. 176.–</b>	<b>Fr. 176.–</b>	<b>Fr. 177.–</b>	<b>Fr. 179.–</b>	<b>0,6 %</b>

Abbildung 13: Entwicklung der Gesamtkosten je Platz. Quelle und Berechnung: Amt für Soziales, Abteilung Finanzen und IVSE (aktuellste Zahlen zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Berichts).

Aufgrund von Platzverschiebungen von Tagesstrukturen mit Lohn in Tagesstrukturen ohne Lohn (Hauptgrund: verminderte Leistungsfähigkeit aufgrund der zunehmenden Alterung) wurden weniger Leistungen im Bereich Tagesstruktur mit Lohn, dafür mehr bei den Tagesstätten ohne Lohn verrechnet.

Das deutliche Kostenwachstum im Bereich Tagesstruktur mit Lohn im Jahr 2020 ist auf die Auswirkungen der Corona-Epidemie zurückzuführen. Die erwirtschafteten Erträge der Einrichtungen, die für die Berechnung des anrechenbaren Nettoaufwands mitberücksichtigt werden, waren während der Corona-Epidemie im Jahr 2020 massiv eingebrochen. Dadurch wurden der anrechenbare Nettoaufwand und somit die durchschnittlichen Gesamtkosten je Platz und Tag deutlich höher. Die den Einrichtungen entstandenen Ertragsausfälle wurden Seitens Kanton teilweise oder ganz übernommen, je nachdem, wie hoch der Schwankungsfonds der Einrichtung Ende 2020 lag. Nach einem Kostenrückgang im Bereich Tagesstruktur mit Lohn im Jahr 2021 aufgrund der wirtschaftlichen Erholung ist der erneute Kostenanstieg im Jahr 2022 hauptsächlich auf die insgesamt tiefere Auslastung der einzelnen Angebote zurückzuführen. Mit dazu beigetragen hat auch die nur moderate Zunahme der erwirtschafteten Erträge. In der TSoL führte die Zunahme der zur Verfügung stehenden Anzahl Plätze in Kombination mit einer sehr geringfügigen Kostenerhöhung zu insgesamt tieferen Kosten je Platz und Tag. Beim Wohnen ist der Anstieg im letzten ausgewiesenen Jahr auf den qualitativen Ausbau der Infrastruktur zurückzuführen. Gleichzeitig war ein leichter Rückgang der Belegung festzustellen.

<sup>10</sup> Im Vergleich zum letzten Planungsbericht wurde für die Berechnung auf den anrechenbaren Nettoaufwand abgestützt, weshalb es zu kleinen Abweichungen bei den Beträgen kommt.



Die Veränderung der Gesamtkosten je Platz entspricht im Beobachtungszeitraum ziemlich genau der Teuerung und der vom Kanton gewährten Erhöhung des Personalaufwands (Lohnentwicklung). Der Kennzahlenvergleich der SODK Ost+ZH zeigt, dass der Anstieg im Kanton St.Gallen in allen Leistungsbereichen als durchschnittlich zu beurteilen ist.

### 3.4 Exkurs: Entwicklungen im vorgelagerten Bereich Sonderschule

Neben der Entwicklung des Angebots für erwachsene Menschen mit Behinderung an sich, ist auch der vorgelagerte Bereich der Sonderschulen relevant, um künftige Tendenzen abschätzen zu können. In diesem Bereich zeigt sich, dass die Anzahl Sonderschülerinnen und Sonderschüler im Kanton St.Gallen in den letzten Jahren gestiegen ist (abgesehen von einem Rückgang im Schuljahr 2020/21). Dies entspricht der generellen Bevölkerungsentwicklung und auch den Zahlen der Regelschule. Entsprechend blieb die Sonderschulquote in den letzten Jahren konstant (bei 2,5 bzw. 2,6).

	2018/19	2019/20	2020/21	2021/22	2022/23	2023/24
Anzahl Sonderschülerinnen und Sonderschüler (obligatorische Schulzeit)	1'491	1'513	1'462	1'544	1'559	1'612
Sonderschulquote	2.6	2.6	2.5	2.6	2.5	2.6

Abbildung 14: Anzahl Sonderschülerinnen und Sonderschüler im Kanton St.Gallen (inkl. Sonderschulquote).  
 Quellen: Bundesamt für Statistik, Statistik der Lernenden (2020/21–2022/23); Fachstelle für Statistik, Statistik der Lernenden (2023/24). Berechnung: Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen.

Betrachtet man die Verteilung in der Sonderschule auf die verschiedenen Programme während der obligatorischen Schulzeit, so zeigt sich, dass der Bereich «geistige Behinderung oder Autismus» rund die Hälfte ausmacht, gefolgt von «Lern- und Verhaltensschwierigkeiten» sowie «Sprach- und Hörbehinderung». Bezüglich Veränderung in den letzten (Schul-)Jahren ist absolut betrachtet das Wachstum in den Bereichen «geistige Behinderung oder Autismus» sowie «Sprach- und Hörbehinderung» am grössten.

Anzahl Schülerinnen und Schüler der Sonderschule nach Programmen	2020/21	2023/24	2023/24	2020/21 bis 2023/24	2020/21 bis 2023/24
	Anzahl	Anzahl	Anteil am Total	Veränderung absolut	Anteil an der Gesamtveränderung
Geistige Behinderung oder Autismus	723	808	50.1%	85	56.7%
Körperbehinderung	53	61	3.8%	8	5.3%
Lern- und Verhaltensschwierigkeiten	316	329	20.4%	13	8.7%
Mehrfachbehinderung	54	61	3.8%	7	4.7%
Sprach- und Hörbehinderung	316	353	21.9%	37	24.7%
<b>Total</b>	<b>1'462</b>	<b>1'612</b>	<b>100.0%</b>	<b>150</b>	<b>100.0%</b>

Abbildung 15: Anzahl Sonderschülerinnen und Sonderschüler im Kanton St.Gallen nach Programmen.  
 Quellen: Bundesamt für Statistik, Statistik der Lernenden (2020/21–2022/23); Fachstelle für Statistik, Statistik der Lernenden (2023/24). Berechnung: Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen.

Die Abbildungen Abbildung 14 und Abbildung 15 zeigen die Zahlen der Sonderschule während der obligatorischen Schulzeit. Diese liefern eher Hinweise für die längerfristige Entwicklung, da die jugendlichen Sonderschülerinnen und Sonderschüler erst in ein paar Jahren erwachsen werden. Ein kurzfristigeres Bild der Entwicklung ist anhand der Zahlen der fortgesetzten Sonderschule



möglich.<sup>11</sup> Auch hier setzt sich die steigende Entwicklung aus dem obligatorischen (Sonder-)Schulbereich fort (abgesehen von einem Rückgang im Schuljahr 2021/22).

	2020/21	2021/22	2022/23	2023/24
Anzahl Sonderschülerinnen und Sonderschüler (fortgesetzte Sonderschulung)	133	115	142	150

Betrachtet man die Verteilung in der fortgesetzten Sonderschule auf die verschiedenen Programme, so fällt auf, dass der Bereich «Sprach- und Hörbehinderung» marginal ist, ganz im Gegensatz zur Sonderschule während der obligatorischen Schulzeit, wo er rund ein Fünftel ausmacht. Bezüglich Veränderung in den letzten (Schul-)Jahren ist v.a. das Wachstum im Bereich «Mehrfachbehinderung» sehr hoch. Die Zahlen im Bereich der fortgesetzten Sonderschule sind insgesamt eher tief, womit zu erwarten ist, dass sich Schwankungen stärker zeigen. Die Entwicklung in diesem Bereich zeigt sich aber doch sehr deutlich und das Wachstum war konstant.

Anzahl Schülerinnen und Schüler der fortgesetzten Sonderschule nach Programmen	2020/21	2023/24	2023/24	2020/21 bis 2023/24	2020/21 bis 2023/24
	Anzahl	Anzahl	Anteil am Total	Veränderung absolut	Anteil an der Gesamtveränderung
Geistige Behinderung oder Autismus	98	106	70.7%	8	47.1%
Körperbehinderung	15	14	9.3%	-1	-5.9%
Lern- und Verhaltensschwierigkeiten	13	13	8.7%	0	0.0%
Mehrfachbehinderung	5	17	11.3%	12	70.6%
Sprach- und Hörbehinderung	2	0	0.0%	-2	-11.8%
<b>Total</b>	<b>133</b>	<b>150</b>	<b>100.0%</b>	<b>17</b>	<b>100.0%</b>

Abbildung 16: Anzahl Schülerinnen und Schüler der fortgesetzten Sonderschule im Kanton St.Gallen nach Programmen. Quellen: Bundesamt für Statistik, Statistik der Lernenden (2020/21–2022/23); Fachstelle für Statistik, Statistik der Lernenden (2023/24). Berechnung: Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen.

## 4 Wichtige Einflussfaktoren auf den zukünftigen Bedarf und Schlussfolgerungen für die Angebotsstrategie

Aufgrund der Turbulenzen der vergangenen Jahre durch die Corona-Epidemie sind bis auf die Bevölkerungszahlen, die weiterhin nahezu linear ansteigen<sup>12</sup>, weitere Einflussfaktoren kaum in Bezug auf die nächste Planungsperiode auswertbar. Es wird deshalb für die strategische Ausrichtung der Angebotsplanung auf die von der Hochschule Luzern erhobenen externen Einflussfaktoren<sup>13</sup> für den letzten Planungsbericht abgestellt<sup>14</sup>.

Zusammengefasst wirken aktuell folgende Tendenzen auf Bedarf und Angebot: Der im letzten Planungsbericht beschriebene demographische Wandel der Gesellschaft setzt sich weiter fort. Zum einen werden Menschen mit Behinderungen älter und benötigen dadurch länger einen Platz.

<sup>11</sup> Schülerinnen und Schüler mit einer Behinderung benötigen oft mehr Zeit und spezifische Lernbedingungen, um einen angemessenen Grundschulunterricht absolvieren zu können. Der Kanton kann deshalb die Sonderschulung für Jugendliche mit einer Behinderung bis zum vollendeten 20. Lebensjahr verlängern.

<sup>12</sup> Quelle: Statistikdatenbank Kanton St.Gallen STADA2, abrufbar unter: <http://stada2.sg.ch>.

<sup>13</sup> Bericht Einflussfaktoren HSLU, abrufbar unter [www.soziales.sg.ch](http://www.soziales.sg.ch) → Behinderung → Einrichtungen für Menschen mit Behinderung → Bedarf analysieren und Angebote planen.

<sup>14</sup> Die Einflussfaktoren sind: Entwicklungen bei der Invalidenversicherung und den anspruchsberechtigten Personen, Demografische Entwicklung, Wirtschaft und Arbeitsmarkt, Sonderschulen, UN-Behindertenrechtskonvention und wandelndes Selbstverständnis von Menschen mit Behinderung, Individualisierung und Spezialisierung der Dienstleistungen (u.a. begleitetes Wohnen), Auswirkungen der Corona-Epidemie.



Gleichzeitig wächst die Bevölkerung und damit auch die Zahl der Personen mit Behinderung insgesamt. Bemerkenswert ist der immer noch überproportionale Anstieg der Personen mit geringem Unterstützungsbedarf (IBB 0 und IBB 1) in den Angeboten. Dies scheint vor allem im Bereich der Tagesstrukturen auf die immer noch anhaltende Ausgliederungstendenz des ersten Arbeitsmarkts hinzuweisen. Zudem sind in den letzten Jahren kaum neue Angebote oder Strategien entstanden, die geeignet wären, dieser Entwicklung entgegenzuwirken. Weiterhin rückläufig ist die Nachfrage bei den unter 25-Jährigen. Allenfalls deutet das auf die zunehmende Individualisierungstendenz bei jungen Menschen hin, Untersuchungen dazu gibt es aktuell aber noch keine. In dieser Berichtsperiode ist der Hauptanstieg bei den Personen über 35 Jahren zu verorten. Daraus lassen sich aber (noch) keine substanziellen Rückschlüsse ziehen. Die steigenden Zahlen der Sonderschülerinnen und Sonderschüler (linear wie auch in der übrigen Volksschule) deuten darauf hin, dass die Zahl der Kinder und Jugendlichen, die später auf spezifische Angebote angewiesen sein könnten, nicht abnehmen wird. Hinzuweisen ist zudem auf den aktuell bestehenden und künftig sich voraussichtlich noch verstärkenden Fachkräftemangel, der auch die Anbietenden im Bereich Behinderung stark betrifft.

#### 4.1 Auswirkungen auf den Bereich Wohnen

Im Bereich Wohnen schlägt sich vor allem das generelle Wachstum der Bevölkerung und der damit verbundene Anstieg bei den Personen mit Behinderung sowie das steigende Lebensalter der Menschen mit Behinderung nieder. Menschen mit Behinderung sind auch weiterhin auf stationäre Wohnplätze angewiesen. Mit dem steigenden durchschnittlichen Lebensalter der Menschen mit Behinderung brauchen diese auch länger einen Platz im Bereich Wohnen. Trotz des aktuell feststellbaren Überangebots ist mit einem Anstieg bei den nachgefragten Plätzen zu rechnen. Mit dem Vollzug der Revision des BehG wird ab 2027 eine Verlagerung angestossen werden, damit mehr Personen ambulant leben können. Dies wird mit einer Dämpfung des Anstiegs der Nachfrage nach Plätzen im stationären Bereich einhergehen.

#### 4.2 Auswirkungen auf den Bereich Tagesstruktur ohne Lohn

Im Bereich Tagesstruktur ohne Lohn ist mit dem grössten Anstieg in den Nutzendenzahlen zu rechnen, entsprechend ist davon auszugehen, dass das aktuell bestehende Überangebot rasch ausgelastet sein wird und ein moderater Ausbau nötig wird. Gleichzeitig nimmt die Zahl der Personen mit einer psychischen Beeinträchtigung durch die Ausgliederung aus dem Arbeitsmarkt stetig zu. Von dieser Gruppe leben viele Personen im privaten Umfeld, dennoch sind sie in der Regel auf eine stabilisierende Tagesstruktur angewiesen.

#### 4.3 Auswirkungen auf den Bereich der Tagesstruktur mit Lohn

Auch hier ist mit dem Anstieg der Personen mit psychischer Beeinträchtigung und – im Zusammenhang mit dem generellen Anstieg der Personen mit Behinderung – mit einem Anstieg der Nutzendenzahlen zu rechnen. Relativiert wird dieser Anstieg durch die steigende Zahl von Personen, die ein Angebot in einem Teilzeitpensum in Anspruch nehmen. Das führt anteilmässig zu einem geringen Wachstum an absoluten Platzzahlen, dafür aber zu einem Mehraufwand bei der Betreuung und in der Administration. Auch wenn sich die Zahl der abgerechneten Tage voraussichtlich nur langsam erhöht, steigt in stärkerem Mass die Anzahl der nutzenden Personen (siehe Abbildung 11). Zusammengefasst kann auch in diesem Bereich davon ausgegangen werden, dass das Überangebot rasch wieder ausgelastet sein wird und ein Ausbau nötig ist.



## 5 Angebotsstrategie für die Periode 2024 bis 2026

Basierend auf den Entwicklungen der letzten Jahre (siehe Abschnitt 3) sowie den Trends bei den weiterhin geltenden relevanten Einflussfaktoren und den Schlussfolgerungen daraus (siehe Abschnitt 4) wird in diesem Abschnitt die Angebotsstrategie des Kantons St.Gallen für die nächsten Jahre definiert. Im letzten Planungsbericht wurden fünf bereichsübergreifende Massnahmen in Aussicht gestellt, zudem vier im Bereich Wohnen, zwei im Bereich TsoL und zwei im Bereich TsmL. Es wurden bis zum jetzigen Zeitpunkt nicht alle Massnahmen umgesetzt. Aufgrund des laufenden Gesetzgebungsprojekts bleiben die Ressourcen im zuständigen Amt für Soziales auch im Zeitraum des vorliegenden Planungsberichts knapp, weshalb die Massnahmen für diese Planungsperiode gezielt priorisiert werden. Die Angebotsentwicklung soll sich in den kommenden Jahren an folgenden Angebotszielen orientieren:

### Angebotsziele

Bereitstellung eines bedarfs- und nutzendengerechten Angebots.

Überkapazitäten aufgrund von Infrastrukturvorhaben werden verhindert.

Die Einrichtungen sind für die Entwicklungen der kommenden Jahre strategisch fit.

Es besteht eine Durchlässigkeit zu selbständigen Wohnformen.

Personen mit besonders hohem Unterstützungsbedarf finden genügend bedarfsgerechte Angebote.

Der Ausgrenzung aus dem ersten Arbeitsmarkt wird gezielt entgegengewirkt

Abbildung 17: Angebotsziele

### 5.1 Bereitstellung eines bedarfs- und nutzendengerechten Angebots

Generell kann beobachtet werden, dass die Auslastungszahlen bereits ab dem Jahr 2021 unter den Erwartungen gelegen sind und sich die Auslastung auch im Jahr 2023 noch nicht auf das erwartete Mass erhöht hat. Es manifestiert sich somit ein Überangebot von zur Verfügung stehenden Plätzen im Vergleich zu den Nutzendenzahlen. Gleichwohl ist aufgrund der demografischen Entwicklung weiterhin von einer Zunahme der Nutzendenzahlen auszugehen, die über dem aktuell bestehenden Überangebot liegt.

Um langfristig ein Überangebot zu verhindern, hat ein Ausbau des Platzangebots sinnvollerweise in allen Leistungsbereichen zurückhaltend zu erfolgen.

#### Massnahmen

Aufgrund der beobachteten Verschiebungen in den letzten Jahren ist ein jährliches kantonales Monitoring der Entwicklung unabdingbar. Dies, um die Veränderungen zeitnah zu beobachten und auch um zu verhindern, dass wichtige Entwicklungen unbemerkt bleiben. Das Monitoring soll insbesondere auch ausgewählte Bereiche (z.B. Entwicklung tieferer Schweregrad, effektiv erfolgte Wechsel in selbständigere Wohnformen der Personen) beleuchten, die für die weitere Beurteilung von besonderem Interesse sind. Für die kommende Berichtsperiode wurde der geplante Platzausbau im Vergleich zu den vergangenen Jahren bereits stark nach unten angepasst. So wurde die Anzahl Plätze, die in der laufenden Berichtsperiode aufgebaut werden sollen im Vergleich zur letzten Berichtsperiode halbiert (vgl. dazu Abschnitt 6.1). Bevor die alternativen Optionen von Angeboten (insbesondere im ambulanten Bereich) mittel- und langfristig noch nicht ausreichend vorliegen, müssen zur Sicherung der bundesrechtlichen Gewährleistung genügend Plätze bestehen. Diese können auch nur befristet bewilligt werden.



## 5.2 Überkapazitäten aufgrund von Infrastrukturvorhaben werden verhindert

Der Kanton finanziert über die anrechenbaren Kosten der Betriebsbeiträge (Amortisationen) auch die Infrastrukturvorhaben weitgehend. Zudem schaffen Infrastrukturvorhaben Kapazitäten, für die mittelfristig allenfalls kein Bedarf mehr bestehen wird.

Eine umfassende Betrachtung hinsichtlich dem Umgang mit künftigen Infrastrukturvorhaben wird im Rahmen der Gesetzesrevision erfolgen. Um zu verhindern, dass längerfristig Überkapazitäten geschaffen werden, ist in der kommenden Berichtsperiode eine noch grössere Zurückhaltung und sorgfältige Beurteilung auf die Langfristwirkung neuer Infrastrukturvorhaben erforderlich. Bereits im letzten Planungsbericht wurden die Vorgaben hinsichtlich der Bewilligung von Infrastrukturvorhaben weiter geschärft und verbindliche Kriterien in Aussicht gestellt.

### **Massnahmen**

Im Detail werden in der laufenden Planungsperiode die bestehenden Richtlinien zur Infrastruktur sowie die Richtlinien zur Darlehens- und Bürgschaftsgewährung überprüft und wo erforderlich angepasst. In der nächsten Berichtsperiode müssen gegenüber dem heutigen Vorgehen neue Vorhaben zuerst einer Vorprüfung durch das Amt für Soziales unterzogen werden, bevor die eigentliche Planung seitens der Trägerschaft an die Hand genommen wird. Das ermöglicht auch den Einrichtungen die strategische Planung. Aufgrund der aktuellen Entwicklungen und Verschiebungen in den verschiedenen Leistungsbereichen ist bei jedem Infrastrukturvorhaben auszuweisen, wie die Infrastruktur sinnvoll umgenutzt werden kann, sollte der Bedarf dereinst kleiner werden und die Infrastruktur nicht mehr in der geplanten Form benötigt werden. Wo Überkapazitäten bei bereits bestehender Infrastruktur entstehen, insbesondere wegen stärkerer Inanspruchnahme ambulanter Wohnleistungen, müssen diese durch die Einrichtungen entsprechend abgebaut werden. Dazu wird es für die Einrichtungen flankierende Massnahmen brauchen, da dadurch je nach Situation übergangsweise Ertragsausfälle infolge Minderauslastung entstehen. Im Rahmen des vorgesehenen zweiten Schrittes der Gesetzesrevision wird aufgezeigt, welche flankierenden Massnahmen ergriffen werden, damit die Umnutzung bestehender Infrastruktur, die für die bisherigen Leistungsbereiche nicht mehr genutzt werden können, für die Einrichtungen tragbar ist.

## 5.3 Die Einrichtungen sind für die Entwicklungen der kommenden Jahre strategisch fit

Im Hinblick auf die sukzessive Weiterentwicklung der Angebote müssen sich die Einrichtungen rechtzeitig auf die mittel- und langfristigen Veränderungen einlassen können. Aufgrund der sich abzeichnenden Veränderungen ist z.B. entscheidend, dass sich die Einrichtungen damit auseinandersetzen, ob sie in Zukunft ambulante Leistungen anbieten können und wollen. Je nach Grösse, Zielgruppe und Ausrichtung usw. unterscheidet sich die Ausgangslage der Einrichtungen beträchtlich. Die einzelnen Einrichtungen müssen sich aktiv auf strategischer Ebene mit den sich abzeichnenden Veränderungen auseinandersetzen.

### **Massnahmen**

Die Verantwortung für diese Strategieprozesse liegt bei der Einrichtung als private Trägerschaft. Das Amt für Soziales erwartet, dass die Einrichtungen die Auseinandersetzung mit diesen strategischen Fragen in den ordentlichen Gefässen (z.B. Mehrjahresplanung) mit dem Amt für Soziales als Aufsichtsbehörde konkret darlegen. Bei ausgewiesenem Mehrbedarf können im Rahmen des



ordentlichen Leistungsvereinbarungsprozesses Mehrkosten für externe Begleitungen zur Bewältigung der erforderlichen Transformationsprozesse befristet beantragt werden.

#### 5.4 Es besteht eine Durchlässigkeit zu selbständigen Wohnformen

Menschen mit Behinderung wünschen vermehrt, nicht mehr in einem stationären Angebot zu leben. Sie möchten in einer selbst gewählten und eigenen Wohnform leben. Dies spiegelt sich in den Nutzendenzahlen im Bereich des begleiteten Wohnens. Die seit dem Jahr 2018 erhobenen Gesamtzahlen im begleiteten Wohnen unterstreichen diese Entwicklung. So gab es im Jahr 2018 rund 220 Personen im Kanton St.Gallen, die Begleitung in der eigenen Wohnung in Anspruch nahmen. Im Jahr 2023 waren dies bereits rund 300 Personen mit einer weiter deutlich steigenden Tendenz.

Mit dem geplanten Nachtrag zum BehG werden selbständigere Wohnformen gefördert, in denen eine Person mit Behinderung in einer eigenen oder selber gemieteten Wohnung lebt und ausgewählt, ob sie allein wohnen oder mit wem sie zusammenwohnen möchte. So darf mit dem Vollzug der neuen gesetzlichen Bestimmungen mit einer einsetzenden Verlagerung im Bereich Wohnen gerechnet werden. Aufgrund dieser Bedürfnisse ist die Durchlässigkeit der Angebote weiter zu erhöhen. Auch muss von allen Anbietenden das Erforderliche getan werden, damit es den Menschen mit Behinderung ermöglicht wird, auch in selbständigeren Wohnformen zu leben. Wo auch mittel- und langfristig ein stationärer Bedarf ausgewiesen ist, muss die Gewährleistung der Plätze gegeben sein, da sonst vermehrt ausserkantonale Angebote genutzt werden könnten.

#### Massnahmen

Die bisherigen Angebote sind durch die Einrichtungen weiter zu differenzieren und wo erforderlich anzupassen, damit sie eine Durchlässigkeit für selbständiges Wohnen ermöglichen. Bei den jeweiligen Überarbeitungen von Betriebskonzepten sind die Aspekte der durchlässigen Angebote sowie der Begleitung in selbständige Wohnformen abzubilden.

#### 5.5 Personen mit besonders hohem Unterstützungsbedarf finden genügend bedarfsgerechte Angebote

In den Jahren 2021 bis 2023 wurden insgesamt sieben zusätzliche spezialisierte Intensivwohnplätze in drei spezialisierten Einrichtungen geschaffen. Der Kanton St.Gallen verfügt nun insgesamt über neun Plätze. Auch in der Schnittfläche zur Psychiatrie wurde die Zusammenarbeit weiter verstärkt. Seit 2022 besteht eine Fachkommission Psychiatrie und Behinderung mit Vertretern aus dem Branchenverband der Psychiatrie sowie den Departementen des Innern und dem Gesundheitsdepartement. Mit der Psychiatriekonzeption<sup>15</sup> sind Handlungsfelder im Bereich Konsiliar- und Liaisondienste sowie der integrierten Angebote definiert.

Der steigende Bedarf an Plätzen für Personen mit besonders hohem Unterstützungsbedarf zeigt sich auch bei den Sonderschulen. Jährlich befinden sich rund 120 junge Erwachsene in der fortgesetzten Sonderschule, rund 17 davon im dritten, teilweise bereits im vierten Jahr. Bei einem Teil davon handelt es sich um junge Erwachsene mit ausgeprägtem ASS, selbst/fremdgefährdendem Verhalten und/oder Mehrfachbehinderung. Es gestaltet sich äusserst herausfordernd, Betreuungsplätze für diese Menschen zu finden. Erfahrungsgemäss müssen sehr viele Institutionen auch weit über das Einzugsgebiet des Kantons St.Gallen hinaus angefragt werden, bis ein Platz zur Verfügung steht.

<sup>15</sup> Abrufbar unter: [www.gesundheit.sg.ch](http://www.gesundheit.sg.ch) → Gesundheitsversorgung, Spitex und Spitäler → Spitalplanung & Spitalliste



Für den Kanton ist es unerlässlich, dass bei besonders hohem Unterstützungsbedarf der Gewährleistungsauftrag vollumfänglich sichergestellt ist. Wo kein direkt ausgewiesener Bedarf für eine Intensivbetreuung besteht, stehen die Einrichtungen und die Branche in der Pflicht, im bestehenden Rahmen die passenden Angebote bereitzustellen (z.B. wo Grenzverletzungen in einem früheren Stadium eingedämmt werden können und sollen). Die Plätze für Intensivbetreuung sollen weiterhin nur im Bedarfsfall und somit insgesamt noch nachhaltiger und zielgerichteter erfolgen, sodass keine Engpässe entstehen.

Zudem besteht ein Bedarf für Timeout-Plätze für kurzfristige und befristete Kriseninterventionen zum Wohl von Menschen in sehr schwierigen Lebenssituationen, mit stark herausfordernden Verhaltensweisen sowie zur Entlastung von Einrichtungen und Familien- bzw. Angehörigensystemen. Mit dem Schliessen dieser Angebotslücke kann einerseits der Bedarf an Intensivbetreuungsplätzen eingedämmt werden. Andererseits eröffnet die Möglichkeit von Kriseninterventionen im Rahmen eines Timeouts den betroffenen Menschen mit Behinderung in sehr schwierigen Lebenssituationen im Regelfall eine Rückkehr in die Ursprungseinrichtung.

### **Massnahmen**

Es wird geprüft, ob die ursprünglich von der Regierung festgelegte Begrenzung auf 12 Intensivbetreuungsplätze bis zum Jahr 2026 auf höchstens 18 Plätze erweitert werden soll. Aufgrund der höheren Abgeltung für die Intensivbetreuungsplätze ist weiterhin eine Sonderregelung (Ausnahme Höchstansätze) erforderlich. Die Begrenzung auf dafür spezifisch qualifizierte Einrichtungen (Konzept, Personal usw.) bleibt grundsätzlich unverändert. Auch die zeitliche Begrenzung und die regelmässige Überprüfung sind wesentliche Elemente dieser Betreuungsform. Primär sollen diese besonderen IVSE-Plätze von St.Gallerinnen und St.Gallern genutzt werden. Interkantonale Absprachen erhöhen jedoch den Handlungsspielraum. Längere Wartezeiten sind aufgrund des akuten Bedarfs möglichst zu vermeiden.

Zum Aufbau von Timeout-Plätzen soll unter der Federführung des Amtes für Soziales und mit Einbezug der Fachkommission Psychiatrie und Behinderung ein Pilotprojekt gestartet werden. Damit sollen die notwendigen Fragen rund um den Aufbau solcher Plätze geklärt werden (z.B. qualitative Anforderungen, quantitativer Bedarf, allfälliger Finanzierungsbedarf, Möglichkeiten zur Zwischennutzung von Plätzen).

## **5.6 Der Ausgrenzung aus dem ersten Arbeitsmarkt wird gezielt entgegengewirkt**

Der hohe Anstieg von Personen mit geringem Unterstützungsbedarf (IBB 0 und IBB 1) im Bereich der Tagesstrukturen deutet auf die immer noch anhaltende Ausgliederungstendenz des ersten Arbeitsmarkts hin. Gerade bei Personen, die noch nicht aus dem ersten Arbeitsmarkt ausgegliedert sind, eine solche Ausgliederung aber eine Möglichkeit darstellt, investiert die IV mittels Eingliederungsmassnahmen in einen erfolgreichen Verbleib im ersten Arbeitsmarkt. Dennoch reichen diese Massnahmen nicht aus, bzw. es wäre ein Mix aus verschiedenen Massnahmen oder es wären individuelle Lösungen sinnvoll.

### **Massnahme**

Um diese Problematik gezielt zu bearbeiten, erarbeitet das Departement des Innern gemeinsam mit dem Volkswirtschaftsdepartement (insbesondere Interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ) und Arbeitslosenversicherung) und der Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen (SVA St.Gallen) eine Strategie, wie der Ausgliederung aus dem ersten Arbeitsmarkt innerhalb des begrenzten kantonalen Einflussbereichs gezielt begegnet werden kann und wie die Schnittstelle



zwischen Arbeitsmarkt, Eingliederung und Behinderung möglichst gut aufeinander abgestimmt wird. Dafür ist ein gezieltes Anreizsystem zu schaffen, das Unternehmen des ersten Arbeitsmarkts motiviert, mehr Menschen mit Behinderung aufzunehmen.

## 6 Quantitative und qualitative Auswirkungen

Die qualitativen und quantitativen Auswirkungen der Angebotsstrategie für die Periode 2024 bis 2026 führen zu einer Steigerung der Kosten in der aktuellen Planungsperiode.

### 6.1 Quantitative Ausweitung des Angebots – mehr Plätze durch mehr Nachfrage

Wie in Abschnitt 4 dargelegt, wird die Anzahl der Leistungsnutzenden in den kommenden Jahren voraussichtlich analog zu den letzten Jahren linear wachsen. Faktoren, welche diese Entwicklung dämpfen, ergeben sich erst schrittweise aufgrund der eingeleiteten Massnahmen (z.B. weiterer Ausbau von ambulanten Angeboten und damit ein mittel- und langfristiger Verlagerungseffekt) und der laufenden Gesetzesrevision. Somit ist auch in der nächsten Planungsperiode mit einem Ausbau des Angebots zu rechnen. Die Schätzung des Ausbaus basiert auf den in Abschnitt 4 dargelegten Entwicklungen. Um das in der letzten Planungsperiode entstandene Überangebot in allen Leistungsbereichen zu korrigieren und die Normauslastung von in der Regel 98 Prozent wieder zu erreichen, hat ein Platzausbau zurückhaltend zu erfolgen und sind insbesondere Infrastrukturvorhaben kritisch auf ihre Notwendigkeit hin zu prüfen.

Im letzten Planungsbericht aus dem Jahr 2021 wurde für die Planungsperiode 2021 bis 2023 noch von einem grösseren notwendigen Ausbau bei den Plätzen ausgegangen. Die Entwicklungen der letzten Jahre zeigen, dass der Angebotsausbau in der kommenden Berichtsperiode zurückhaltender angegangen werden kann. Der geplante Ausbau in Abbildung 15 ist deshalb im Vergleich zur vorherigen Planungsphase halbiert worden.

Angebot	Zunahme insgesamt in den Planjahren 2024 bis 2026	Ausbau aktuelles Angebot in den Planjahren 2024 bis 2026
Wohnen	rund 30 Plätze	bis zu 2,0 %
Tagesstruktur ohne Lohn	rund 75 Plätze	bis zu 5,0 %
Tagesstruktur mit Lohn	rund 15 Plätze	bis zu 0,9 %

Abbildung 18: Prognose Angebotsentwicklung

### 6.2 Qualitative Anpassungen

Neben Veränderungen bei der Quantität (Anzahl Plätze) können auch qualitative Anpassungen (z.B. Verbesserung der Infrastruktur aufgrund von Erfüllung von Sicherheitsvorgaben, Vorgaben im Bereich Pflege zur Erfüllung der zusätzlichen KVG-Finanzierung) zu einer Steigerung der Kosten führen. So kann z.B. die Strategie zur Förderung einer verstärkten Durchlässigkeit im Bereich der betreuten Wohnformen, hin zu kleineren und dezentralen Kleinwohneinheiten, zu einer Kostensteigerung des Angebots führen. Dies insbesondere in den Bereichen Betreuungs- und Infrastrukturkosten. Die dezentralen, kleinen Wohneinheiten erfordern ein aufwändigeres Personalmanagement. Zusätzlich werden vermehrt Wegzeiten von den Stammhäusern in Wohneinheiten entstehen. Dadurch verliert die Einrichtung an Effizienz. Ebenso steigen die Infrastrukturkosten durch die Summe von vielen kleineren, selbständig funktionierenden Einheiten und zusätzliche



Fahrzeuge für den Transport zwischen den Wohneinheiten werden erforderlich sein. Gleichwohl ist eine erhöhte Durchlässigkeit notwendig, da diese Strategie das Fundament für einen Übertritt in ein selbständigeres, ambulant begleitetes Wohnen mit Unterstützung bilden kann.

In den Jahresgesprächen mit den Trägerschaften und Geschäftsleitungen der Einrichtungen werden die Kosten- und die Ertragsentwicklung aufgrund von Kennzahlen mit dem jeweiligen Handlungsbedarf thematisiert. Das innerkantonale Benchmarking als Vergleichsgrösse unterstützt bei den privaten Einrichtungen eine kontinuierliche Kostenoptimierung, da bei unerklärlichen, grösseren Abweichungen gegenüber dem Benchmarking von den Einrichtungen gezielt Massnahmen ergriffen werden müssen.

### 6.3 Kostensteuerung durch Umbau

Die Erweiterung der Angebotspalette und die damit verbundene Verlagerung von stationär nach ambulant wird zu einer qualitativen Verbesserung des Angebots führen. Eine kostendämpfende Wirkung wird sich aber erst verzögert ab etwa 2030 nach dem erweiterten Ausbau von ambulanten Leistungen und einer konsequenten personenzentrierten Bedarfsermittlung, die im Zuge des ersten Nachtrags zum BehG eingeführt werden einstellen. Die Mittel für den Leistungsausbau bleiben vorerst auf dem bisherigen Niveau bestehen. Der Ausbau berücksichtigt vermehrt qualitative Aspekte. Ein quantitativer Ausbau der Kapazitäten im stationären Bereich erfolgt im Zusammenhang mit dem Ausbau von ambulanten Angeboten sehr zurückhaltend. Die einzelnen Plätze dürften deshalb gemäss den Ausführungen in Ziff. 6.2 teurer werden.

### 6.4 Finanzielle Auswirkungen

Aufgrund der vielen und in ihrer Tragweite teilweise noch unbekanntem Einflussfaktoren auf die sich verändernde Angebotslandschaft mit stationären und vermehrt auch ambulanten Leistungen ist eine präzise Kostenprognose nicht möglich. Unter Berücksichtigung der in den Ziffern 6.2 und 6.3 aufgeführten Entwicklungen wird vorerst gegenüber den Vorjahren mit einem gleichbleibenden Kostenwachstum gerechnet. Der lancierte Umbau der Angebotsstrukturen schafft jedoch die Grundlagen und das Potenzial für ein zukünftig gegenüber heute reduziertes Kostenwachstum. Kostenfolgen ergeben sich für den Kanton nicht nur aus der Entwicklung der Platzzahlen, sondern auch aus der effektiven Inanspruchnahme von Plätzen, den qualitativen Anforderungen an die zur Verfügung gestellten Plätze und dem Angebot an alternativen Betreuungsmöglichkeiten. Aufgrund der Halbierung des veranschlagten Platzausbaus im Vergleich zur vorherigen Planungsphase (siehe Abschnitt 6.1) dürften die zusätzlichen Kosten für den quantitativen Leistungsausbau zwar zurückgehen. Jedoch ist aufgrund qualitativer Anpassungen und neuen Angebotsstrukturen ein Mehrbedarf ausgewiesen (siehe Abschnitt 6.2). Auch hängt die Kostenentwicklung von den Kosten für ausserkantonale Aufenthalte von Menschen mit Behinderung ab, die ebenfalls finanziert werden und auf deren Kostenstruktur der Kanton keinen Einfluss hat. Folglich ist eine Kostensteuerung nicht möglich, indem weniger Plätze im Kanton angeboten werden. Vor diesem Hintergrund sind mit der Angebotsplanung nicht die Kosten je zusätzlichem Platz zu schätzen, sondern es ist weiterhin zielführend, ein Gesamtvolumen für die Angebotsentwicklung festzulegen.

### 6.5 Personelle Auswirkungen

Die in Abschnitt 5 dargelegten Angebotsziele und damit zusammenhängenden Massnahmen können grösstenteils mit den bestehenden Stellenressourcen umgesetzt werden. Da die laufende Gesetzesrevision bereits viele Ressourcen bindet, ist für das Angebotsziel 5.6 «Der Ausgrenzung



aus dem ersten Arbeitsmarkt wird gezielt entgegengewirkt » ein Ausbau von etwa 80 Stellenprozent zu prüfen.

## **7      **Ausblick****

Voraussichtlich per Anfang 2027 tritt der erste Schritt der Revision des BehG in Vollzug. Damit wird die Finanzierung ambulanter Angebote im Bereich Wohnen auf eine neue Grundlage gestellt, womit künftig mehr ambulante und dementsprechend weniger stationäre Angebote in Anspruch genommen werden dürften. Die Wirkung wird sich voraussichtlich verzögert einstellen, da es vor allem zu weniger Neueintritten in Einrichtungen kommen wird und weniger zu Umzügen aus den Einrichtungen in ambulante Wohnformen. Das Finanzierungsmodell im stationären Bereich und damit verbunden die Frage nach der Weiterentwicklung der Einrichtungen wird in einem zweiten Schritt der Revision untersucht. Dieser Nachtrag soll im Jahr 2028 in Vollzug treten. Damit verbunden wird auch die Frage sein, wie künftig die Angebotsplanung ausgestaltet sein muss, um für alle Anbietenden und den Kanton eine möglichst verlässliche Grundlage zur Entwicklung ihrer Angebote darstellen zu können.