



Weiterentwicklung bedarfsgerechter Angebote für Kinder, Jugendliche und Erwachsene mit besonderem Betreuungsbedarf

Entwurf Teilrevision des Gesetzes über soziale Einrichtungen (SEG)

Zusammenfassung

Die geplante Teilrevision des Gesetzes über soziale Einrichtungen dient der Weiterentwicklung bedarfsgerechter Angebote für Menschen mit besonderem Betreuungsbedarf. Die 2017 neu eingeführten ambulanten Betreuungs-, Begleitungs- und Förderungsangebote für Kinder, Jugendliche und Erwachsene werden weiterverfolgt. Die geplante Revision berücksichtigt einerseits die durch die Begleitung und Stärkung der Familien erzielten Erfolge sowie die Tatsache des späteren Übergangs ins Erwachsenenleben. Andererseits werden das von einer wachsenden Zahl von Kantonen angewandte Finanzierungsmodell für stationäre Wohn- und Tagesstrukturen für Erwachsene mit Behinderungen verankert und die Anreize zum selbstbestimmten Wohnen und Arbeiten erhöht.

Das Gesetz über soziale Einrichtungen regelt die Planung, Steuerung, Aufsicht und Finanzierung von Leistungen für betreuungsbedürftige Kinder und Jugendliche, für Menschen mit Behinderungen sowie für Menschen mit Suchtproblematiken. Das Gesetz beschränkt sich derzeit auf stationär erbrachte Leistungen. Aufgrund geänderter Rahmenbedingungen ist eine Revision angezeigt.

Für die Begleitung von Kindern und Jugendlichen sowie für die Stärkung der Familiensysteme sollen vermehrt ambulante Angebote anerkannt und finanziert werden können. So können Aufenthalte in einer sozialen Einrichtung verkürzt oder teilweise verhindert werden. Die ambulante sozialpädagogische Familienbegleitung wird zu diesem Zweck im Gesetz geregelt.

Weil das Bedürfnis nach selbstbestimmter Lebensführung wächst, sind bestehende stationäre Wohn- und Arbeitsangebote für Erwachsene mit Behinderungen gezielt mit ambulanten Leistungen zu ergänzen. Dabei werden die Prinzipien des Bedarfs, der Subsidiarität und der Wirtschaftlichkeit berücksichtigt. Menschen mit Behinderungen und ihren Angehörigen beziehungsweise gesetzlichen Vertretungen und den zuständigen Behörden soll zudem neu eine fachlich unabhängige Stelle zur Verfügung stehen, welche den bestehenden Bedarf an Betreuung, Unterstützung und Begleitung abklärt.

Weiter sollen finanzielle Fehlanreize in der Weiterentwicklung der Angebote und ihrer Nutzung eliminiert werden. Die bisherigen Zuständigkeiten und Instrumente der Planung, Steuerung, Aufsicht und Finanzierung werden teilweise präzisiert und der Versorgungsauftrag und die Aufgaben der Leistungsbesteller und der Leistungserbringer klarer bezeichnet.

Die finanzielle Abgeltung stationärer und ambulanter Leistungen an Erwachsene mit Behinderungen soll neu geregelt werden. Der Kanton Luzern stützt sich bei der Abgeltung von stationären Leistungen auf die von den Ostschweizer Kantonen zusammen mit dem Kanton Zürich entwickelten Instrumente ab. Die Erfassung des individuellen Betreuungsbedarfs und der Kosten nach einheitlichen Kriterien erlaubt eine leistungsorientierte Abgeltung in den Bereichen Wohnen und Tagesstruktur und den Vergleich zwischen den sozialen Einrichtungen. Die bedarfsgerechte Weiterentwicklung der Angebote soll ergänzend durch Beiträge an ambulant erbrachte Leistungen gefördert werden.

Für den Kanton und die Gemeinden ist der Systemwechsel weitgehend kostenneutral. Denn der Kreis der anspruchsberechtigten Personen wird mit der Revision nicht

erweitert, sondern es kann eine langsame Verlagerung der Nachfrage Richtung ambulanter Angebote erzielt werden.

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung	6
1.1 Ausgangslage	6
1.2 Betreuungsbedürftige Personen.....	7
1.2.1 Menschen mit Behinderungen.....	7
1.2.2 Kinder und Jugendliche.....	8
2 Rahmenbedingungen	8
2.1 Gesellschaftlicher Wandel.....	9
2.2 Politische Grundlagen	9
2.2.1 Kinder- und Jugendpolitik.....	9
2.2.2 Behindertenpolitik.....	10
2.3 Strategie ambulant und stationär.....	13
2.4 Rechtliche Grundlagen.....	14
2.4.1 Bundesrecht.....	14
2.4.2 Internationales Recht	15
2.4.3 Interkantonales Recht	16
2.5 Grundlagen der Finanzierung.....	17
2.5.1 Leistungen nach Invalidenversicherungsgesetz	17
2.5.2 Krankheits- und behinderungsbedingte Kosten gemäss EL	18
2.5.3 Leistungen nach dem Gesetz über soziale Einrichtungen 2017	19
2.5.4 Leistungen gemäss Spezialerlassen	22
3 Gründe für die Teilrevision	22
4 Ziele der Teilrevision	23
4.1 Bereich A: Kinder und Jugendliche	23
4.2 Bereich B: Erwachsene Menschen mit Behinderungen	24
4.3 Bereich C: Menschen mit Suchtproblematik	24
5 Vernehmlassung	24
5.1 Allgemeines	24
5.2 Stellungnahme zu einzelnen Punkten und deren Würdigung	25
5.2.1 Grundsätzliches	25
5.2.2 Versorgungsauftrag für erwachsene Menschen mit Behinderungen.....	25
5.2.3 Ambulante Angebote für erwachsene Menschen mit Behinderungen.....	26
5.2.4 Finanzierungsmechanismen	27
5.2.5 Abklärungs- und Beratungsstelle.....	30
5.3 Wichtige Unterschiede Vernehmlassungsbotschaft - definitive Botschaft	31
6 Grundzüge des teilrevidierten Gesetzes über soziale Einrichtungen	32
6.1 Planung und Steuerung	32
6.2 Bedarfsgerechte Leistungen für Kinder und Jugendliche	33
6.3 Bedarfsgerechte Leistungen für erwachsene Personen mit Behinderungen...	35
6.3.1 Förderung ambulanter Leistungen	35
6.3.2 Ambulante Fachleistungen und kantonale Assistenzleistungen.....	38
6.4 Bedarfsabklärung und Wahl der Leistungen für erwachsene Menschen mit Behinderungen	39
6.4.1 Ermittlung des Bedarfs für stationäre Leistungen – IBB	40
6.4.2 Ermittlung des Bedarfs für ambulante Leistungen	42
6.4.3 Wahl der Leistungen	43
6.5 Weiterentwicklung der Finanzierungssysteme.....	45
6.5.1 Bestehende Finanzierungsmechanismen.....	45
6.5.2 Geplantes Finanzierungssystem im Kanton Luzern.....	46

6.5.3 Leistungsorientierte Finanzierung für stationäre Leistungen für erwachsene Menschen mit Behinderungen.....	47
6.5.4 Schwankungsfonds.....	50
6.5.5 Subjektfinanzierung für ambulante Leistungen für erwachsene Personen mit Behinderungen	51
7 Die einzelnen Bestimmungen	54
8 Auswirkungen.....	66
8.1 Betreuungsbedürftige Personen.....	66
8.2 Soziale Einrichtungen	67
8.3 Finanzielle Auswirkungen für Kanton und Gemeinden	67
9 Antrag.....	70
Entwurf.....	71

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf eines teilrevidierten Gesetzes über soziale Einrichtungen.

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Im Kanton Luzern wird mit dem Gesetz über soziale Einrichtungen (SEG) vom 19. März 2007 (SRL Nr. 894) sichergestellt, dass ein bedarfsgerechtes Angebot für betreuungsbedürftige Kinder und Jugendliche, erwachsene Personen mit Behinderungen sowie Menschen mit Suchtproblematik vorhanden ist. Stationär und ambulant erbrachte Leistungen sollen diese Personengruppen beim Wohnen und bei der Ausbildung und Erziehung respektive beim Arbeiten und bei einer möglichst selbständigen Lebensführung begleiten und unterstützen.¹

Das Gesetz über soziale Einrichtungen löste 2007/2008 das alte Heimfinanzierungsgesetz vom 16. September 1986 (SRL Nr. 894) ab. Grund für den neuen Erlass war unter anderem die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA; Bundesblatt [BBl] 2003 S. 6591, Amtliche Sammlung [AS] 2007 S. 5765). Damit ging die Kompetenz zur Planung, Finanzierung und Aufsicht über Institutionen für Menschen mit Behinderungen per 1. Januar 2008 an die Kantone über. Zur gleichen Zeit trat das Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG) vom 6. Oktober 2006 (SR 831.26) in Kraft. Demnach hat jeder Kanton zu gewährleisten, dass invaliden Personen, die Wohnsitz in seinem Gebiet haben, ein Angebot an Institutionen zur Verfügung steht, das ihren Bedürfnissen in angemessener Weise entspricht. Ein angemessenes Angebot bedeutet zum einen, dass der Kanton den Bedarf nicht rein quantitativ ermitteln darf, sondern auch der Vielfalt der Behinderungen und anderen Aspekten, wie der Pflege des sozialen Beziehungsnetzes oder der Sprache, Rechnung tragen muss. Zum anderen setzt ein angemessenes Angebot auch voraus, dass die Leistungen in dem Sinne verhältnismässig zu sein haben, dass die Kosten für die öffentliche Hand und der Nutzen für die invaliden Personen in einem vernünftigen Verhältnis zueinander stehen.²

Neben den Leistungen für Menschen mit Behinderungen regelt das Gesetz über soziale Einrichtungen auch ergänzende Hilfen zur Erziehung. Dabei handelt es sich um staatliche Leistungen für Kinder, Jugendliche, junge Erwachsene sowie Familien mit einem besonderen sozialpädagogischen Förder- und Betreuungsbedarf, der von den Eltern beziehungsweise den Erziehungsberechtigten nicht alleine abgedeckt werden kann.

¹ Seit 2017 ist die Anerkennung und Finanzierung *ambulanter* Angebote für die Betreuung von Kindern und Jugendlichen sowie Erwachsenen mit Behinderungen durch soziale Einrichtungen gesetzlich verankert (§ 2 Abs. 1^{bis} SEG).
² Vgl. Bericht des Bundesrates zur Behindertenpolitik vom 9.5.2018, S. 7.

Einrichtungen des Straf- und Massnahmenvollzugs, zur beruflichen Eingliederung gemäss Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (IVG) vom 19. Juni 1959 (SR 831.20), Einrichtungen gemäss Betreuungs- und Pflegegesetz (BPG) vom 13. September 2010 (SRL Nr. 867) sowie Spitäler oder andere medizinisch geleitete Einrichtungen fallen nicht unter das geltende Gesetz über soziale Einrichtungen.

Das Gesetz über soziale Einrichtungen wird von unserem Rat, vom Gesundheits- und Sozialdepartement und von der paritätisch von Kanton und Gemeinden besetzten Kommission für soziale Einrichtungen (Koseg) vollzogen.

Die Interkantonale Vereinbarung über soziale Einrichtungen (IVSE) vom 20. September 2002/14. September 2007 (SRL Nr. 896) regelt ergänzend die Finanzierungsmodalitäten für den Aufenthalt von Personen mit speziellen Betreuungs- und Förderungsbedürfnissen in sozialen Einrichtungen ausserhalb ihres Wohnkantons.

1.2 Betreuungsbedürftige Personen

1.2.1 Menschen mit Behinderungen

Gemäss den Daten der Gesundheitsbefragung 2017 des Bundesamtes für Statistik und den Zahlen zur Nutzung der Luzerner Angebote für Menschen mit Behinderungen ist davon auszugehen, dass im Kanton Luzern rund 71'400 15-jährige oder ältere Personen mit Behinderungen leben.³ Diese Zahl entspricht knapp 18 Prozent der Gesamtbevölkerung des Kantons. Der Wert umfasst alle Personen unabhängig davon, ob sie eine Rente beziehen oder ob sie zuhause oder in einer Institution leben. Die meisten davon, nämlich rund 65'700 Personen, lebten zuhause. Rund 1100 wohnten in einer sozialen Einrichtung und weitere 4600 in einem Alters- und Pflegeheim. Damit wohnen heute rund 92 Prozent der Personen mit Behinderungen in Privathaushalten. Seit 2007 hat die Anzahl Personen mit Behinderungen im Kanton Luzern um 2,5 Prozent zugenommen. Der Anteil in Privathaushalten ist damit von 16 Prozent auf 19 Prozent gestiegen. Insbesondere die 45- bis 64-Jährigen geben öfter als früher Behinderungen an. Aufgrund der höheren Lebenserwartung erreichen Menschen mit Behinderungen auch häufiger das AHV-Alter.

Aus institutioneller Sicht kann die Zahl der schutz- und betreuungsbedürftigen Personen ermittelt werden, welche von einer Massnahme des Kinder- und Erwachsenenschutzrechts (KESR) betroffen sind. Die umfassende Beistandschaft (Art. 398 ZGB) als einschneidendste Massnahme wird in einem von zehn Fällen angeordnet. Die KESR-Statistik aus dem Jahr 2016 zeigt, dass 3885 Erwachsene von einer Massnahme betroffen waren, 2017 waren es 3925. Dies entspricht im Jahr 2017 11,8 von 1000 Erwachsenen (Schweiz: 13,0 von 1000 Erwachsenen). Im Gegensatz zur steigenden Zahl der Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmen hat sich die Zahl der Personen, die eine Rente nach dem Bundesgesetz über die Invalidenversicherung beziehen, in den letzten Jahren reduziert. Wie bei den Schutzmassnahmen liegt der Anteil der IV-Rentenbeziehenden im Kanton Luzern unter dem Schweizer Schnitt. Grund für die schweizweit sinkende Zahl der IV-Rentnerinnen und -rentner sind Rentenreformen und die Umsetzung der Strategie «Arbeit vor Rente» des Bundes. Bezogen Ende 2012 insgesamt 10'682 Personen im Kanton Luzern eine IV-Rente, waren es 2017 noch 9547 Personen. Ihr Anteil an der versicherten Bevölkerung sank von 4,3 Prozent im Jahr 2012 auf 3,6 Prozent im Jahr 2017. Gesamtschweizerisch reduzierte sich der Anteil der Rentenbeziehenden von 4,6 auf 4,1 Prozent. Analysen zeigen, dass insbesondere ältere Versicherte mit physischen

³ Vgl. Lustat Statistik Luzern (2019): Menschen mit Behinderungen im Kanton Luzern. Lustat aktuell, 2019/02.

und/oder psychischen Einschränkungen beruflich nicht im allgemeinen Arbeitsmarkt integriert werden können und bei Abweisung des Gesuchs um eine IV-Rente vermehrt durch die Sozialhilfe unterstützt werden müssen.

1.2.2 Kinder und Jugendliche

Gemäss Statistik der Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (Kokes) hat die Anzahl Schutzmassnahmen bei Kindern seit 1996 jährlich zwischen 4 und 5 Prozent zugenommen. Im Kinderschutz sind die allermeisten Massnahmen als Beistandschaften wegen Besuchsrechtsstreitigkeiten oder mangelnder Erziehungsfähigkeit der Eltern errichtet worden. In diesen Fällen bleiben die Eltern in der Verantwortung, werden aber in Erziehungsfragen von einem Beistand oder einer Beiständin unterstützt. Der Entzug des Aufenthaltsbestimmungsrechts mit damit einhergehender Fremdplatzierung als einschneidendste Massnahme macht nur rund 10 Prozent der Fälle aus. In der Schweiz werden heute ein Drittel der Fremdplatzierungen durch die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) oder die Jugendstrafbehörden angeordnet. In zwei Dritteln der Fälle finden die Platzierungen einvernehmlich statt, das heisst durch die Schule oder die Eltern selber. Die Statistik aus dem Jahr 2017 zeigt, dass im Kanton Luzern für 1927 Kinder eine Massnahme angeordnet wurde. Dies entspricht einem Anteil von 26,1 pro 1000 Kinder (Schweiz: 27,5 pro 1000 Kinder).⁴

Für die quantitative und qualitative Abschätzung des zukünftigen Bedarfs an Angeboten ist neben den aktuellen Zahlen die demografische Entwicklung im Bildungsbereich wichtig. Menschen mit Behinderungen werden heute älter und die Dauer des Aufenthalts von Menschen, die bereits in einer sozialen Einrichtung wohnen, verlängert sich, oder ein Aufenthalt wird in einer späteren Lebensphase wahrscheinlicher, weil die elterlichen oder sonstigen privaten Betreuungsmöglichkeiten vermehrt entfallen. Kinder und Jugendliche werden heute zunehmend integriert geschult, sodass zukünftige Generationen vermehrt ein selbstbestimmtes Leben ausserhalb von sozialen Einrichtungen führen werden. Gemäss der Dienststelle Volksschulbildung des Kantons Luzern profitierten im Schuljahr 2017/2018 insgesamt 1363 Lernende von einer Sonderschulmassnahme. Während sich diese Zahl seit dem Schuljahr 2014/2015 kaum verändert hat, ist der Anteil der integrativ geschulten Lernenden von 29,6 auf 37,5 Prozent gestiegen. Immer mehr Lernende mit Behinderungen besuchen somit die Regelklassen.

2 Rahmenbedingungen

Seit Inkrafttreten des geltenden Gesetzes über soziale Einrichtungen im Jahr 2007/2008 sind zahlreiche rechtliche Änderungen in Kraft getreten, welche eine Anpassung des Gesetzes erfordern, wie beispielsweise das neue Kindes- und Erwachsenenschutzrecht oder die Verordnung des Bundesrates über die Aufnahme von Pflegekindern (Pflegekinderverordnung, PAVO) vom 10. Oktober 2012 (SR 211.222.338). Zudem müssen neuere Erkenntnisse über ein bedarfsgerechtes Angebot und der demografische Wandel der Bevölkerung berücksichtigt werden. In der Behindertenpolitik hat insbesondere die Ratifikation der Uno-Behindertenrechtskonvention den Paradigmenwechsel beschleunigt.

⁴ Vgl. <https://www.kokes.ch/de/dokumentation/statistik/aktuellste-zahlen>

2.1 Gesellschaftlicher Wandel

Gesellschaftliche Veränderungen haben auch Einfluss auf den Bedarf an stationären und ambulanten Leistungen gemäss Gesetz über soziale Einrichtungen. Veränderungen in der Arbeitswelt, die Digitalisierung, Wohnraumentwicklungen oder die Migration beeinflussen das Familienleben und die Erziehung von Kindern und Jugendlichen. Diese Entwicklungen können je nach Ressourcen der Familien auch zu einer sozialen und ökonomischen Belastung werden. Festzustellen ist zudem eine Zunahme von Kindern und Jugendlichen mit multiplen Problemlagen, wie beispielsweise Probleme in der eigenen Entwicklung und ein belastendes familiäres Umfeld (Trennung der Eltern, Gewalt oder Sucht) oder Leistungsdefizite in der Schule. Eine Begleitung oder Unterstützung der Kinder und Jugendlichen und ihrer Familien durch Dritte kann hier notwendig werden.

Für die quantitative und qualitative Abschätzung des zukünftigen Bedarfs an Angeboten für erwachsene Menschen mit Behinderungen sind insbesondere demografische Trends und die Entwicklung im Bildungsbereich wichtig. Die Lebenserwartung von Menschen mit Behinderungen gleicht sich jener der Gesamtbevölkerung an. Als Folge nimmt die Zahl der über 65-jährigen Menschen mit Behinderungen die in einer sozialen Einrichtung wohnen, zu. Sie hat sich zwischen 2011 und 2017 beinahe verdoppelt. Nicht nur die Zahl der Menschen, die sowohl Betreuungs- als auch Pflegebedarf aufweisen, hat zugenommen, sondern auch die institutionelle Schnittstelle zwischen Psychiatrie und sozialer Einrichtung hat an Bedeutung gewonnen.

Der Suchtmittelkonsum tritt heute häufiger zusammen mit psychischen Behinderungen auf, sodass auch für die Zielgruppe der Personen mit Suchtproblematik erst die entsprechende Nachbetreuung stationäre psychiatrische Behandlungen verkürzen kann.

Kinder und Jugendliche mit Behinderungen werden heute zunehmend integriert geschult. Es ist daher davon auszugehen, dass zukünftige Generationen vermehrt ein selbstbestimmtes Leben ausserhalb von sozialen Einrichtungen führen wollen. Diese Entwicklung weist auf einen zukünftig steigenden Bedarf an ambulanten Leistungen für erwachsene Menschen mit Behinderungen hin.

2.2 Politische Grundlagen

2.2.1 Kinder- und Jugendpolitik

Die Lebensbedingungen von Kindern, Jugendlichen und ihren Eltern werden von vielfältigen Faktoren beeinflusst. Eine staatliche Kinder- und Jugendpolitik kann diese Faktoren mitgestalten. Dabei hat sie die Querschnittsaufgabe, die Perspektiven, Anliegen und Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen in die betreffenden Politikbereiche einzubringen und dabei die politische Partizipation der Kinder und Jugendlichen sicherzustellen.

Förderung, Mitwirkung und Schutz der Kinder und Jugendlichen, ihr Wohlergehen und die soziale Integration sind für den Kanton Luzern grundlegende Werte, die er gewährleisten will. Geeignete Rahmenbedingungen sollen es allen Kindern und Jugendlichen ermöglichen, sich zu eigen- und sozialverantwortlichen Persönlichkeiten zu entwickeln. Ihre Rechte sollen gewahrt und ihre Bedürfnisse berücksichtigt werden.

Unser Rat hat im Juli 2014 das kantonale Kinder- und Jugendleitbild gutgeheissen.⁵ Dieses umschreibt die Rechte und Bedürfnisse der Kinder und Jugendlichen und zeigt die Richtung der Kinder- und Jugendpolitik auf. Während sechs Jahren koordiniert der Kanton Luzern die Umsetzung des Leitbildes und unterstützt verschiedene Angebote im Sinn des Leitbildes.

Das Leitbild identifiziert sechs zentrale Handlungsfelder:

- Zusammenleben und Chancengerechtigkeit,
- Wohlbefinden und Schutz,
- Lebensraum,
- Partizipation,
- umfassende Bildung,
- Vernetzung.

Mit der Teilrevision des Gesetzes über soziale Einrichtungen sollen in diesem Sinn die wirkungsvolle Kombination von stationären und ambulanten Angeboten für Kinder und Jugendliche weiterentwickelt und die Nachhaltigkeit der SEG-Leistungen gestärkt werden.

2.2.2 Behindertenpolitik

Der Begriff der «Behindertenpolitik» stand ursprünglich für diejenigen sozialstaatlichen Massnahmen, die darauf ausgerichtet waren, die persönliche Situation von Menschen mit Behinderungen durch finanzielle oder andere Leistungen zu verbessern, um für sie möglichst gleichwertige Lebensbedingungen wie für Menschen ohne Behinderungen zu schaffen. Zu diesen Massnahmen gehören auf Bundesebene insbesondere die Leistungen der Invalidenversicherung. Auf kantonaler Ebene steht die Förderung der Eingliederung von Menschen mit Behinderungen über finanzielle Leistungen an soziale Einrichtungen (Wohnheime und Werkstätten) im Zentrum. Diese Auffassung von Behindertenpolitik beruht auf einem Verständnis von Behinderung als individuellem Lebensbewältigungsproblem aufgrund einer körperlichen, psychischen oder geistigen Beeinträchtigung.

Heute ist unbestritten, dass Behinderung in einem weiteren Sinn für das Zusammenspiel von individuellen und gesellschaftlich gesetzten Faktoren steht. Für den Umgang mit Menschen mit Behinderungen bedeutet dies, dass zur Verbesserung ihrer persönlichen Situation die Weiterentwicklung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen hinzukommen muss. Behindertenpolitik ist damit nicht länger ausschliesslich Sozialpolitik, sondern eine gesamtgesellschaftliche Herausforderung und eine themenübergreifende Querschnittsaufgabe.

Dieses moderne Verständnis von Behinderung – und damit auch von Behindertenpolitik – hat mit der Totalrevision ausdrücklich Eingang in die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 (SR 101) gefunden. Artikel 8 Absatz 2 BV verbietet Diskriminierungen wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung. Gemäss Artikel 8 Absatz 4 BV hat das Gesetz Massnahmen zur Beseitigung der Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen vorzusehen. Dieser verfassungsrechtliche Auftrag leitete eine neue Ausrichtung der Behindertenpolitik ein. Gemäss Bundesverfassung haben Bund, Kantone und Gemeinden die Daueraufgabe, die Gleichstellung und die gesellschaftliche Integration von Menschen mit Behinderungen zu fördern.

Mit dem Beitritt zum Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Uno-Behindertenrechtskonvention oder Uno-BRK; SR 0.109) hat die

⁵ https://disq.lu.ch/themen/kjf/kjf_aktivitaeten/kj_leitbild

Schweiz 2014 diese Ausrichtung der Behindertenpolitik bestätigt. Zugleich trägt der Beitritt zu einer Konkretisierung des verfassungsrechtlichen Auftrags in Artikel 8 Absatz 4 BV bei. Der Bundesrat hielt in der Botschaft zum Beitritt zur Uno-BRK fest, dass das Übereinkommen wichtige Impulse für die Umsetzung geben könne, indem es die konkrete Tragweite einzelner, heute bereits für die Schweiz verbindlicher Menschenrechtsgarantien für Menschen mit Behinderungen verdeutliche und dadurch die Suche nach Umsetzungsmassnahmen und besseren Lösungen in der Schweiz erleichtere.⁶

Bund und Kantone versuchen im Rahmen der gemeinsamen Behindertenpolitik mit der Bereitstellung von Grundlagen, der Identifizierung und Ermöglichung von Good Practices sowie mit einem Ausbau der Vernetzung und der Information einen Beitrag zur Erreichung dieser Ziele zu leisten. Die gemeinsame Behindertenpolitik soll einen Rahmen bilden, um eine kohärente Förderung eines selbstbestimmten Lebens von Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten.⁷

2.2.2.1 Leitbild «Leben mit Behinderungen»

Unser Rat hat im April 2018 mit dem Dokument «Leben mit Behinderungen – Leitbild für das Zusammenleben im Kanton Luzern» eine gemeinsame Stossrichtung für die Akteurinnen und Akteure im Behindertenbereich definiert.⁸ Das Leitbild ist das Ergebnis eines breit getragenen Dialogs unterschiedlicher Gremien und Personen aus Verwaltung, Politik, Fachorganisationen, Behindertenverbänden, Institutionen und Kirchen im Kanton Luzern.

Die Vision dieses Leitbildes lautet: Der Kanton Luzern und seine Bevölkerung sehen die Vielfalt der Menschen als Stärke und bekennen sich zu dieser. Alle im Kanton Luzern lebenden Menschen mit Behinderungen nehmen selbstverständlich am gesellschaftlichen Leben teil und gestalten die Gesellschaft mit.

Das Leitbild zeigt in konstruktiver Weise auf, wie das Zusammenleben von Menschen mit und ohne Behinderungen gefördert werden kann und dadurch für die Gesamtgesellschaft ein Mehrwert entsteht. Die chancengerechte Teilnahme und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen als selbstbestimmte und verantwortungsbewusste Mitglieder der Gesellschaft werden anerkannt und gefördert. Das Leitbild ist in sieben Handlungsfelder eingeteilt, die alle Bereiche des Alltags abbilden, welche die Behindertenpolitik als Querschnittsaufgabe umfasst:

- Bildung,
- Berufsbildung und Arbeit,
- Wohnen,
- Mobilität und persönliche Veränderung,
- Kommunikation,
- Gesundheit und Sexualität,
- Freizeit und Politik.

In den einzelnen Handlungsfeldern wurden Leitsätze und kurze Erläuterungen formuliert, welche als Grundlage für den öffentlichen Dialog und den politischen Prozess dienen. Die Teilrevision des Gesetzes über soziale Einrichtungen berücksichtigt die relevanten Leitsätze des Leitbildes in den betroffenen Bereichen.

⁶ Botschaft zur Genehmigung des Übereinkommens vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 19. Dezember 2012, S. 672; <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2013/661.pdf>

⁷ Vgl. dazu den Bericht des Bundesrates zur Behindertenpolitik vom 9.5.2018, S. 34.

⁸ https://disq.lu.ch/themen/Menschen_mit_Behinderungen/Gleichstellung/Leitbild

2.2.2.2 Zentralschweizer Rahmenkonzept 2019

Die sechs Zentralschweizer Kantone koordinieren ihre Politik im Behindertenwesen seit einigen Jahren. Sie arbeiten in verschiedenen Projekten zusammen. Eines davon ist die Aktualisierung des Zentralschweizer Rahmenkonzepts zur Behindertenpolitik der Zentralschweizer Gesundheits- und Sozialdirektorenkonferenz (ZSODK) im Jahr 2019. Aus den im Rahmenkonzept aufgeführten Grundsätzen der Wahlfreiheit, der Bedarfsorientierung und der Durchlässigkeit wurden Empfehlungen abgeleitet. Diese bringen zum Ausdruck, dass in den Zentralschweizer Kantonen eine verstärkte Subjektorientierung anzustreben sowie die dazu notwendigen Finanzierungsinstrumente zu implementieren sind.

2.2.2.3 Generationenmodell in den Gesetzen über soziale Einrichtungen

Seit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) im Jahr 2008 haben sich die kantonalen Gesetze über soziale Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen weiterentwickelt. Es kann von vier Generationen von Gesetzen gesprochen werden, die immer stärker auf die gesellschaftliche Integration von Menschen mit Behinderungen abzielen. Der Trend verläuft von der Heimfinanzierung mit Institutionsfokus hin zu einer systemischen Sicht des Menschen mit Behinderung und seiner Rechtsstellung und zum Bestreben, selbstbestimmtes Leben zu ermöglichen.

- *Generation 1.0:* Die Kantone setzen die Vorgaben des Bundesgesetzes über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen in entsprechenden Gesetzen um. Diese haben den Charakter von Institutionsregulativen und verfolgen die Planung, Steuerung, Anerkennung und Finanzierung von Einrichtungen. Es wird von der Annahme ausgegangen, dass das richtige Angebot an Einrichtungen den Menschen mit Behinderungen die erforderliche Betreuung und Integration ermöglicht. Bisherige Defizitabgeltungen werden durch ein System von Leistungspauschalen abgelöst.
- *Generation 2.0:* Im Bestreben, Vergleichbarkeit in den Leistungen herzustellen, werden Systeme für die Bedarfsermittlung und Abgeltung in die Gesetze integriert, teilweise verbunden mit Systemen der subjektorientierten Objektfinanzierung.
- *Generation 3.0:* Ausgelöst durch die Ratifizierung der Uno-BRK werden zunehmend begleitete Wohn- und Arbeitsformen ausserhalb von Institutionen erfasst. Sie sollen das selbstbestimmte Leben fördern und setzen so anstelle der Institutionslogik die Sicht der betroffenen Menschen ins Zentrum.
- *Generation 4.0:* Es werden eigentliche Behindertengleichstellungsgesetze entwickelt. Diese verfolgen eine gesamtheitliche Sicht und wollen die Gleichstellung für Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen erreichen.

Die vorliegende Teilrevision des Gesetzes über soziale Einrichtungen strebt die Sicherstellung der Generation 2.0 sowie eine Annäherung an die Generation 3.0 an.

Der Schritt zu einer umfassenden Gleichstellungsgesetzgebung als Umsetzung der Ziele der Uno-BRK wird noch nicht angestrebt. Anstelle einer umfassenden Neuregelung soll eine Fokussierung auf den Artikel 19 Uno-BRK gewählt werden. Demzufolge soll gewährleistet werden, dass Menschen mit Behinderungen mit den gleichen Wahlmöglichkeiten wie andere Menschen in der Gemeinschaft leben und an ihr teilhaben können. Diese Teilhabe umfasst insbesondere Wahlmöglichkeiten bezüglich Aufenthalts- und Wohnort und gemeindenaher Unterstützungsdienste (inkl. persönlicher Assistenz) sowie die Zugänglichkeit von Einrichtungen und Diensten der Allgemeinheit für Menschen mit Behinderungen.

Der strategisch wichtigste Ansatzpunkt mit der grössten Hebelwirkung ist das Recht auf Selbstbestimmung bei der Wahl der Wohnangebote. Mit der Teilrevision des Gesetzes über soziale Einrichtungen soll dieses eine rechtliche Grundlage erhalten. Die Selbstbestimmung respektive das Schaffen von Wahlmöglichkeiten wird nicht bereits auf das geplante Inkrafttreten des teilrevidierten Gesetzes über soziale Einrichtungen am 1. Januar 2020 hin realisiert sein. Vielmehr soll das revidierte Gesetz den längerfristigen Paradigmenwechsel ermöglichen.

Konzeptionell wird sich das Gesetz über soziale Einrichtungen aus den genannten Gründen aus dem bisher engen Bereich einer Institutionssicht (Anerkennung und Finanzierung von Einrichtungen) zu einer stärkeren Berücksichtigung der Selbstbestimmung der betreuungsbedürftigen Menschen respektive zu einer Subjektorientierung hin entwickeln.

2.3 Strategie ambulant und stationär

Das Bewusstsein und die Überzeugungen in der Gesellschaft haben sich im Schul-, im Sozial- und im Gesundheitswesen stark verändert. Der Trend geht weg von einer stationären Versorgung hin zu integrativen Lösungen im eigenen Umfeld. «Ambulant und stationär» steht für ein System des unterschiedlichen Betreuungs- und Unterstützungsbedarfs und widerspiegelt die Vielfalt der Menschen und ihrer individuellen Bedürfnisse und Kompetenzen.⁹

In der Langzeitpflege und Betreuung besteht ein nachgewiesenes Bedürfnis, möglichst lange selbstbestimmt zuhause leben zu können. Kinder und Jugendliche mit Behinderungen werden seit einigen Jahren nach dem Prinzip «Integration vor Separation» so weit wie möglich in die schulischen Regelstrukturen integriert. Das führt auch dazu, dass künftige Generationen vermehrt Wohnformen mit hoher Selbstbestimmung und integrierten Arbeitsformen wählen möchten. Zudem werden anstelle von familienexterner Unterbringung familienaufsuchende Betreuungen eingesetzt.

In vielen Ländern sind gesellschaftliche Bewegungen im Gange, die eine Auflösung der Institutionen für Menschen mit Behinderungen unter dem Begriff der «Deinstitutionalisierung» anstreben. Die blossige Gegenüberstellung von stationären Einrichtungen und selbstbestimmtem Leben greift jedoch zu kurz. Es kann nicht um ein «entweder – oder», sondern nur um ein «sowohl – als auch» gehen. Die Vielfalt der Behinderungen, des Betreuungsbedarfs und der persönlichen Bedürfnisse ist zu gross, als dass man nur in der absoluten Deinstitutionalisierung einen gangbaren Weg sehen könnte. Die sozialen Einrichtungen werden gerade für Personen mit spezifischem Betreuungsbedarf weiterhin eine sehr wichtige Funktion erfüllen. Dabei soll gewährleistet sein, dass eine Person Zugang zu verschiedenen stationären Angeboten in den Bereichen Wohnen und Tagesstruktur hat, wenn sie das Angebot aufgrund der persönlichen Entwicklung wechseln will und kann.

Mit der Revision des Gesetzes über soziale Einrichtungen sollen die Grundlagen und Anreize geschaffen werden, um zeitgemässe stationäre und ambulante Angebote fördern zu können, wobei die Durchlässigkeit zwischen den Angeboten zu gewährleisten ist. Es ist daher keine grundsätzliche Umgestaltung der Angebote der SEG-Einrichtungen geplant, sondern eine differenzierte und bedarfsorientierte Weiterentwicklung mit verstärkter Förderung ambulanter Leistungen.

⁹ Vgl. dazu unter anderem den Wirkungsbericht des Kantons St. Gallen vom 27.11.2018, S. 27.

2.4 Rechtliche Grundlagen

2.4.1 Bundesrecht

2.4.1.1 Kindes- und Erwachsenenschutzrecht

Am 1. Januar 2013 ist das neue Kindes- und Erwachsenenschutzrecht als Teil des Schweizerischen Zivilgesetzbuches in Kraft getreten.

Aufgrund der hohen Komplexität des neuen Rechts wurden die bisherigen Vormundschaftsbehörden durch interdisziplinär zusammengesetzte Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) abgelöst. Die Förderung des Selbstbestimmungsrechts, die Einführung der individuellen behördlichen Massnahmen im Erwachsenenschutz und die Verbesserung des Rechtsschutzes im Bereich der fürsorglichen Unterbringung waren weitere wesentliche Neuerungen.

Die Reorganisation des Vollzugs mit den KESB hat für die Berufsbeistandschaften folgendes Aufgabenprofil ergeben:

- Bedarfsabklärung, Bedarfsermittlung und Leistungsplanung: Die konkreten Leistungen in diesem Bereich sind Situationsanalyse und Triage, Situationsanalyse und Vorgehensplanung, Berichte, Stellungnahmen und Anträge.
- Lebensbewältigungshilfen: Dazu gehören Beratung und Vertretung in sämtlichen Lebensbereichen.
- Erschliessung und/oder Verwaltung von materiellen und immateriellen Ressourcen: Das umfasst die Erschliessung aller lebensnotwendigen und die Selbständigkeit fördernden materiellen und immateriellen Güter (Ernährung, Wohnen, Beschäftigung, Bildung, Gesundheit, Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben) sowie nach Bedarf deren Verwaltung.

Die Stärkung der Selbstbestimmung von Menschen, die von Massnahmen des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts betroffen sind, spiegelt sich auch in der Teilrevision des Gesetzes über soziale Einrichtungen wider.

Mit dem Kindes- und Erwachsenenschutzrecht aus dem Jahr 2013 obliegen die Entscheidungsbefugnisse neu den KESB und nicht mehr den Gemeinden. Die Wirkung des finanziellen Anreizsystems durch einen Selbstbehalt im geltenden Gesetz über soziale Einrichtungen ist somit nicht mehr gegeben.

2.4.1.2 Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern

Die Verordnung des Bundesrates über die Aufnahme von Pflegekindern (PAVO) vom 10. Oktober 2012 (SR 211.222.338) regelt die Aufnahme beziehungsweise Platzierung von Minderjährigen ausserhalb des Elternhauses. Sie ist für alle in eine Platzierung involvierten Stellen verbindlich. Für die Umsetzung des Gesetzes über soziale Einrichtungen sind die Regelungen zur Familienpflege und zur Heimpflege relevant, weshalb die PAVO die Teilrevision des Gesetzes über soziale Einrichtungen mitbeeinflusst.

Mit der PAVO wurde das Kindeswohl stärker ins Zentrum gerückt. Aufnahmen von Minderjährigen ausserhalb des Elternhauses bedürfen einer Bewilligung und unterstehen der Aufsicht – im Kanton Luzern sind dafür die Standortgemeinden der Pflegefamilien zuständig.

2.4.2 Internationales Recht

2.4.2.1 Uno-Behindertenrechtskonvention

Das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen der Uno (Uno-BRK) gewährleistet für Menschen mit Behinderungen die allgemein anerkannten Menschenrechte und Grundfreiheiten. Die Uno-BRK schafft keine neuen Rechte für diese Personen. Sie konkretisiert die anerkannten bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte für die besonderen Lebenslagen von Menschen mit Behinderungen. Insbesondere die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte müssen von den Staaten nach und nach unter Ausschöpfung der verfügbaren Mittel umgesetzt werden (progressive Umsetzung). Diese Rechte sind nach gegenwärtiger Rechtsprechung des Bundesgerichtes nicht direkt einklagbar. Mit Beschluss vom 13. Dezember 2013 haben die eidgenössischen Räte die Konvention ratifiziert und damit den Bund, die Kantone und die Gemeinden zu deren Umsetzung verpflichtet. Gemäss Artikel 4 Absatz 5 der Uno-BRK gelten die Bestimmungen der Konvention ohne Einschränkung oder Ausnahme für alle Teile eines Bundesstaates. Der Bundesrat hat in seinem Bericht vom 29. Juni 2016 über die Umsetzung des Übereinkommens unter Ziffer 25 bekräftigt, dass die Konvention Bestandteil des Landesrechtes ist. Gemäss Artikel 35 BV müssen die Grundrechte in der ganzen Rechtsordnung zur Geltung kommen. Wer staatliche Aufgaben wahrnimmt, ist an die Grundrechte gebunden und zu deren Verwirklichung verpflichtet.

Für die Teilrevision des Gesetzes über soziale Einrichtungen sind mehrere Artikel der Uno-BRK relevant. Im Zentrum stehen Artikel 7 (Kinder mit Behinderungen), Artikel 16 (Freiheit von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch), Artikel 17 (Schutz der Unversehrtheit der Person), Artikel 19 (unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft), Artikel 22 (Achtung der Privatsphäre), Artikel 23 (Achtung der Wohnung und der Familie), Artikel 24 (Bildung), Artikel 25 (Gesundheit), Artikel 26 (Habilitation und Rehabilitation) sowie Artikel 27 (Arbeit und Beschäftigung). Diese Artikel können und müssen im Rahmen der Teilrevision des Gesetzes über soziale Einrichtungen nicht vollumfänglich umgesetzt werden, allerdings müssen insbesondere die Aspekte der Selbstbestimmung, der Partizipation und der Wahlfreiheit bezüglich Wohnform und Aufenthaltsort sowie der Schutz der Privatsphäre gewährleistet werden. Dieser Handlungsbedarf wird denn auch vom Bundesrat in seinem Bericht zur Behindertenpolitik vom 9. Mai 2018 bestätigt (vgl. S. 32, 36)¹⁰:

«<Selbstbestimmtes Leben> steht für den Anspruch von Menschen mit Behinderungen, mit gleichen Wahlmöglichkeiten in der Gemeinschaft zu leben. Dieser umfasst etwa die Wahl des Aufenthaltsorts und der Wohnform, die Bereitstellung von gemeindenahen Unterstützungsdiensten und Einrichtungen, einschliesslich persönlicher Assistenz, sowie den Zugang zu gemeindenahen Dienstleistungen und Einrichtungen, die für die Allgemeinheit bestimmt sind. (...) Der Bereich institutionelles Wohnen steckt im Wandel. Zusätzlich zu den kollektiven Wohnformen in Institutionen werden auch immer mehr Wohnformen gewünscht und realisiert, die ein individuelleres und möglichst selbstständiges Wohnen ermöglichen, zum Beispiel begleitetes Einzelwohnen. Die Möglichkeit, ein selbstbestimmtes Leben zu führen, lässt sich weiter verbessern, wenn Wohn- und Unterstützungsangebote stärker an den individuellen Bedürfnissen ausgerichtet sind und Wahlmöglichkeiten offenstehen. Dies lässt sich durch eine weitere Flexibilisierung und Individualisierung der spezifischen An-

¹⁰<https://www.edi.admin.ch/edi/de/home/fachstellen/ebgb/politique-nationale-du-handicap.html>

gebote für Menschen mit Behinderungen und die Öffnung von Dienstleistungen und Einrichtungen, die für die Allgemeinheit bestimmt sind, für Kundinnen und Kunden mit Behinderungen erreichen.»

2.4.2.2 Uno-Kinderrechtskonvention

Bereits am 24. Februar 1997 hat die Schweiz das Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Uno-Kinderrechtskonvention; KRK; SR 0.107) ratifiziert. Sie trat am 26. März 1997 in Kraft. Dieses Übereinkommen ist für den SEG-Bereich A (Einrichtungen für Kinder und Jugendliche) von gleicher Priorität wie die Uno-BRK für den SEG-Bereich B (Einrichtungen für erwachsene Personen mit Behinderungen).

Die KRK verfolgt folgende Grundprinzipien:

- Das Recht auf Nicht-Diskriminierung: Kein Kind darf aufgrund des Geschlechts, der Herkunft, der Sprache, der Religion oder der Hautfarbe benachteiligt werden. (Art. 2 KRK)
- Das Kindeswohl: Bei jeder hinsichtlich des Kindes getroffenen Entscheidung soll das Kindeswohl vorrangig berücksichtigt werden. (Art. 3 KRK)
- Das Recht auf Leben, Überleben und eine optimale Entwicklung: Das Kind soll in seiner Entwicklung gefördert werden und Zugang zu Gesundheitsversorgung und Bildung haben. (Art. 6 KRK)
- Das Recht auf Mitwirkung: Das Kind soll seine Meinung zu allen seine Person betreffenden Fragen oder Verfahren äussern können. Seine Meinung soll bei Entscheidungen mitberücksichtigt werden. (Art. 12 KRK)

Die Vertragsstaaten stellen sicher, dass die für die Fürsorge für das Kind oder dessen Schutz verantwortlichen Institutionen, Dienste und Einrichtungen den von den zuständigen Behörden festgelegten Normen entsprechen. Das gilt insbesondere im Bereich der Sicherheit und der Gesundheit sowie hinsichtlich der Zahl und der fachlichen Eignung des Personals und des Bestehens einer ausreichenden Aufsicht. Die Entscheidung, ein Kind ausserhalb des Elternhauses in einer sozialen Einrichtung zu platzieren, erfolgt unter Berücksichtigung der oben genannten Grundprinzipien. So sind die Formulare zur Prüfung der Kostenübernahmegesuche entsprechend vorbereitet und die Aufsicht der sozialen Einrichtungen im Kinder- und Jugendbereich darauf ausgerichtet.

Mit der Teilrevision des Gesetzes über soziale Einrichtungen sollen die Grundsätze der Uno-Kinderrechtskonvention stärker als bisher berücksichtigt werden. Dies betrifft insbesondere das Recht auf Mitwirkung von Kindern.

2.4.3 Interkantonaies Recht

Die interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) trat am 1. Januar 2006 in Kraft. Sie verfolgt das Ziel, den Aufenthalt von Personen mit speziellen Betreuung- und Förderungsbedürfnissen in sozialen Einrichtungen ausserhalb ihres Wohnkantons ohne Hindernisse zu gewährleisten. In der IVSE sind sowohl die Platzierungs- als auch die Finanzierungsmodalitäten geregelt und die Abläufe vereinheitlicht. Zudem dienen einheitliche Qualitätsmindestvorgaben dem Schutz der betreuten Personen. Die IVSE ermöglicht es, dass sehr spezialisierte Angebote nicht in jedem Kanton geführt werden müssen.

Unter die IVSE fallen stationäre Einrichtungen für Kinder und Jugendliche, stationäre Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderungen, stationäre Therapieangebote im Suchtbereich und Einrichtungen der externen Sonderschulung.

Nicht (mehr) in den IVSE-Bereich fallen Familienplatzierungsangebote und ambulante Angebote. Diese Angebote unterstehen somit dem jeweiligen kantonalen Gesetz.

2.5 Grundlagen der Finanzierung

In der Schweiz besteht ein engmaschiges Netz von Sozialversicherungen, das den hier lebenden und arbeitenden Menschen und ihren Angehörigen einen weitreichenden Schutz vor Risiken bietet, deren finanzielle Folgen sie nicht allein bewältigen können. Das System der sozialen Sicherheit sieht zudem sogenannte bedarfsabhängige Sozialleistungen vor, wenn die Sozialversicherungsleistungen nicht oder ungenügend absichern können.

2.5.1 Leistungen nach Invalidenversicherungsgesetz

Das Invalidenversicherungsgesetz knüpft an die Invalidität einer Person an und versteht darunter «die voraussichtlich bleibende oder längere Zeit dauernde ganze oder teilweise Erwerbsunfähigkeit» (Art. 8 Abs. 1 Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts [ATSG] vom 6. Oktober 2000; SR 830.1). Die Invalidenversicherung bezweckt die Eingliederung oder Wiedereingliederung von Personen, die wegen Geburtsgebrechen, Krankheits- oder Unfallfolgen erwerbsunfähig sind. Eine Rentenzahlung erfolgt erst, wenn eine Ein- oder Wiedereingliederung ins Erwerbsleben nicht möglich ist. Der Grundsatz der beruflichen Eingliederung geht einer Rentenzahlung vor. Damit Personen mit Behinderungen weiterhin erwerbstätig oder in ihrem bisherigen Arbeitsbereich tätig bleiben können, werden sie von der IV mit verschiedenen Eingliederungsmassnahmen unterstützt. So konnten im Kanton Luzern im Jahr 2017 insgesamt 1165 Personen erfolgreich vermittelt und in den Arbeitsmarkt eingegliedert werden.

2.5.1.1 Finanzielle Leistungen an Versicherte

Die Invalidenversicherung ist Hauptträger von Leistungen für erwachsene Menschen mit Behinderungen. Die Geldleistungen werden in Form von Renten, Hilflosenentschädigung oder dem IV-Assistenzbeitrag an die Versicherten ausgerichtet.

- Gemäss Bundesamt für Sozialversicherungen bezogen im Kanton Luzern Ende 2017 insgesamt 9458 erwachsene Personen eine IV-Rente. 593 Personen waren Neurentnerinnen und Neurentner, womit ihr Anteil leicht unter dem Schweizer Schnitt liegt. Die gesprochenen Rentenleistungen entsprechen im Jahr 2017 einer Gesamtsumme von 183 Millionen Franken. In den letzten Jahren waren die Zahl der Rentnerinnen und Rentner sowie die Summe der Leistungen rückläufig.
- Hilflosenentschädigungen sind bestimmt für versicherte Personen, die wegen der Beeinträchtigung der Gesundheit für alltägliche Lebensverrichtungen (Ankleiden, Essen, Körperpflege usw.) dauernd der Hilfe Dritter oder der persönlichen Überwachung bedürfen. Insgesamt 1915 erwachsene Rentnerinnen und Rentner der IV bezogen im Kanton Luzern eine Hilflosenentschädigung, was einem Leistungsvolumen von 14 Millionen Franken entsprach.
- Der 2012 eingeführte Assistenzbeitrag verfolgt das Ziel, die Eigenständigkeit von Menschen mit Behinderungen zu erhöhen, ihre berufliche und soziale Integration zu erleichtern und ihre Chancen, trotz Behinderung im eigenen Zuhause leben zu können, zu verbessern. Der Bezug setzt den Anspruch auf einen Intensivpflegezuschlag voraus. Im Jahr 2017 bezogen im Kanton Luzern 105 Personen einen Assistenzbeitrag der IV (2016: 81). Mit dem Assistenzbeitrag finanziert die versicherte Person ausschliesslich die Hilfeleistungen, die von der

mittels Arbeitsvertrag angestellten Assistenzperson erbracht werden. Der Assistenzbeitrag wird auf der Basis des regelmässigen zeitlichen Hilfebedarfs der versicherten Person festgelegt.

2.5.1.2 Förderung der Invalidenhilfe

Die Invalidenversicherung gewährt sprachregional oder national tätigen privaten Organisationen der privaten Behindertenhilfe Finanzhilfen zur Förderung der sozialen Eingliederung von Menschen mit Behinderungen mit dem Ziel, ihnen eine möglichst selbstbestimmte und selbstverantwortliche Teilnahme am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen (Art. 74 IVG). Die Finanzhilfen unterstützen Leistungen in den Bereichen Beratungen, Betreuung, Kurse sowie Grundlagen-, Informations- und Öffentlichkeitsarbeit.

Unter dem Titel der Invalidenhilfe bieten die Organisationen auch begleitetes Wohnen an. Das begleitete Wohnen ist eine Dienstleistung für Menschen mit einer geistigen Behinderung, einer Lernbehinderung, einer Hirnverletzung oder einer psychischen Behinderung, die keine Hilflosenentschädigung für lebenspraktische Begleitung beziehen. Sie bietet Personen, die in der eigenen Wohnung leben, individuelle beratende Unterstützung für die Bewältigung des Alltags. Begleitetes Wohnen deckt unter anderem die Bereiche Haushalt, Finanzen, Arbeit und Freizeitgestaltung ab. Pro Infirmis Luzern, Ob- und Nidwalden begleitete im Jahr 2016 insgesamt 54 Personen respektive erbrachte 2'525 Stunden Begleitung (2015: 42 Personen, 2152 Stunden).

Aus dieser summarischen Übersicht wird deutlich, dass die Hilfen für selbständiges Wohnen lediglich von einem kleinen Anteil der Versicherten genutzt werden. Dies kann insbesondere durch die hohen formalen und materiellen Anspruchsvoraussetzungen sowie rechtliche Rahmenbedingungen begründet werden.

2.5.2 Krankheits- und behinderungsbedingte Kosten gemäss EL

IV-Rentnerinnen und -Rentner mit einem Anspruch auf Ergänzungsleistungen können sich zusätzlich zu den jährlichen Ergänzungsleistungen Krankheits- und Behinderungskosten rückerstatten lassen. Die Kosten werden nur dann vergütet, wenn sie nicht bereits durch eine Versicherung wie die Krankenkasse, die Unfall-, Haftpflicht- oder Invaliditätsversicherung gedeckt sind. Es handelt sich dabei um zahnärztliche Behandlungen (einfache, wirtschaftliche und zweckmässige Behandlung); Hilfe, Pflege und Betreuung zuhause oder in Tagesstätten; Mehrkosten für eine lebensnotwendige Diät; Transport zur nächstgelegenen Behandlungsstelle; Kosten für Hilfsmittel; Beteiligung an den Kosten der Krankenkasse (Selbstbehalt und Franchise) bis zum Betrag von jährlich 1000 Franken und um ärztlich angeordnete Bade- und Erholungskuren.

Alle Kantone haben Bestimmungen zu den Krankheitskosten erlassen, während erst einzelne Kantone Regelungen zur Rückerstattung von Behinderungskosten kennen. Auch im Kanton Luzern werden krankheitsbedingte Kosten von Personen in bescheidenen Verhältnissen umfassender und mit höheren Ansätzen angerechnet als behinderungsbedingte Betreuungskosten (§15 Abs. 4 Verordnung über die Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten bei den Ergänzungsleistungen, ELKV, SRL Nr. 881b,). Diese Regelung beinhaltet zudem finanzielle Fehlanreize, so dass IV-Rentnerinnen und -Rentner mit Betreuungs- aber ohne Pflegebedarf ein institutionelles Angebot einer selbstbestimmten Lebensform vorziehen.

Wir prüfen daher eine Anpassung der ELKV per 1. Januar 2021. Mit der geplanten Teilrevision der ELKV sollen Fehlanreize durch eine Präzisierung der Betreuungsleistungen und eine Erhöhung respektive Angleichung der anrechenbaren Ausgaben für Behinderungskosten beseitigt werden. Diese Änderungen sollen sowohl für IV- als auch für AHV-Rentnerinnen und -Rentner gelten.

2.5.3 Leistungen nach dem Gesetz über soziale Einrichtungen 2017

2.5.3.1 Allgemeines

Der SEG-Planungsbericht bildet die Grundlage für die Steuerung, Anerkennung und Finanzierung der sozialen Einrichtungen im Kanton Luzern. Dieser wird vom Regierungsrat periodisch auf mehrere Jahre ausgerichtet erstellt und umfasst alle Leistungen des Gesetzes über soziale Einrichtungen (vgl. § 8 SEG).

Die sozialen Einrichtungen wurden bis 2007 nach dem Prinzip der Defizitdeckung finanziert: Der Staat garantierte den Einrichtungen die Übernahme der nicht gedeckten Aufwendungen.

Mit der Einführung des Gesetzes über soziale Einrichtungen löste der Kanton diese Institutions- respektive Objektfinanzierung durch das bis heute gültige System der Leistungspauschalen ab. Dabei werden den sozialen Einrichtungen je nach Angeboten (Wohnen, Wohnen mit Beschäftigung, Beschäftigung, Werkstätten) unterschiedliche Pauschalen nach Kalendertagen, Aufenthaltstagen respektive Stunden zugesichert. Diese Pauschalen werden rechnerisch auf Basis des Gesamtaufwandes und der zu erwartenden Abrechnungseinheiten der einzelnen sozialen Einrichtungen bestimmt. Der effektive Betreuungsbedarf der betreuten Menschen erhält so nur indirekt und stark abstrahiert Einfluss auf die Abgeltung. Für besonders betreuungsintensive Situationen müssen immer wieder Sonderfinanzierungen bewilligt werden, um die Kosten zu decken. Anderenfalls besteht für die soziale Einrichtung für die Aufnahme von herausfordernden Personen mit hohem Betreuungsaufwand ein zu geringer Anreiz, da die Abgeltung mittels Durchschnittspauschalen die Aufnahme von Personen mit geringem Betreuungsaufwand begünstigt.

Daher soll das Prinzip der bedarfsabhängigen respektive indikationsabhängigen Abgeltung konsequent weiterentwickelt werden, indem der Betreuungsaufwand pro Person individuell ermittelt und mittels fünf homogener Bedarfspauschalen abgegolten wird. Anstelle der bisherigen durchschnittlichen Stunden- beziehungsweise Tagespauschalen soll künftig für erwachsene Personen mit Behinderungen der individuelle Betreuungsbedarf Massstab für die Abgeltung der Leistungen bilden (IBB-System, vgl. Kap. 6.5.3).

Die betroffenen Menschen profitieren vom Systemwechsel, indem ihr individueller Betreuungsbedarf systematisch erfasst und der Finanzierung zugrunde gelegt wird. Die Einrichtung kann sich neu auf ein System abstützen, das auch Quervergleiche zu anderen Einrichtungen erlaubt. Die Planung und Steuerung durch die sozialen Einrichtungen aber auch durch die öffentliche Hand wird verbessert, indem Kostenvergleiche inner- und ausserkantonale möglich werden und Angebote bedarfsorientiert geschaffen, umgewandelt oder eingestellt werden können.

2.5.3.2 Stationär erbrachte Leistungen 2017

Im Jahr 2017 erbrachten 17 SEG-anerkannte Einrichtungen Leistungen für Kinder und Jugendliche und 20 Einrichtungen Leistungen für Erwachsene.

Ende 2017 wurden von den Luzerner Einrichtungen insgesamt 541 Plätze in den Bereichen A (Einrichtungen für Kinder und Jugendliche) und D (Sonderschulinternate), 2445 Plätze im Bereich B (Einrichtungen für Erwachsene mit Behinderungen) und 29 Plätze im Bereich C (Stationäre Suchttherapie) betrieben. Quantitativ blieb das Angebot in den Bereichen A und D seit 2011 konstant. Demgegenüber stieg die Nachfrage im Bereich B, was unter anderem auf die höhere Lebenserwartung von Menschen mit Behinderungen und auf die Zunahme von Menschen mit Intensivbetreuung zurückzuführen ist. In Analogie zur schweizweiten Entwicklung hat auch der Kanton Luzern seine stationären suchttherapeutischen Angebote seit 2011 abgebaut.

Die Zahl der inner- und ausserkantonalen Platzierungen ist von 2011 bis 2014 von 3511 auf 3869 deutlich gestiegen. Anschliessend flachte das Wachstum ab. 2017 wurden 3910 Platzierungen verzeichnet. Die Zahl der Luzernerinnen und Luzerner in ausserkantonalen Einrichtungen ist leicht höher als jene von ausserkantonal wohnhaften Personen, die von Luzerner Einrichtungen betreut werden. Ein Kind oder eine erwachsene Person kann indikationsbedingt im Verlauf eines Jahres von mehreren Einrichtungen betreut und begleitet werden, sodass es zu mehreren Platzierungen kommen kann.

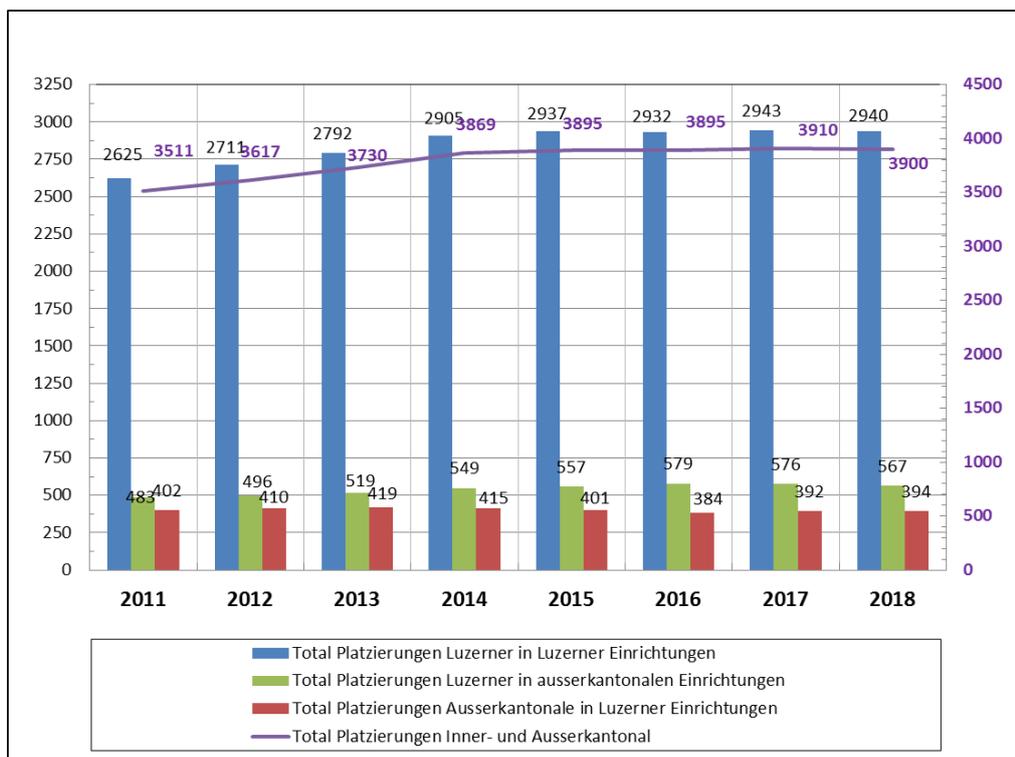


Abb. 1: Anzahl Platzierungen in SEG-Einrichtungen seit 2011; Datenquelle: DISG – IVSE-Datenbank (Stand Juli 2018)

2.5.3.3 Aufwand für die Leistungen gemäss SEG

Im Rechnungsjahr 2017 betrug der Aufwand an Transfers an soziale Einrichtungen insgesamt 171,7 Millionen Franken. Beim Transferaufwand handelt es sich um die Abgeltung der Leistungen für Luzernerinnen und Luzerner unabhängig davon, ob sie in einer Luzerner oder ausserkantonalen Einrichtung leben. Gut ein Drittel entfällt jährlich auf die Abgeltung von Leistungen für Luzerner Kinder und Jugendliche.

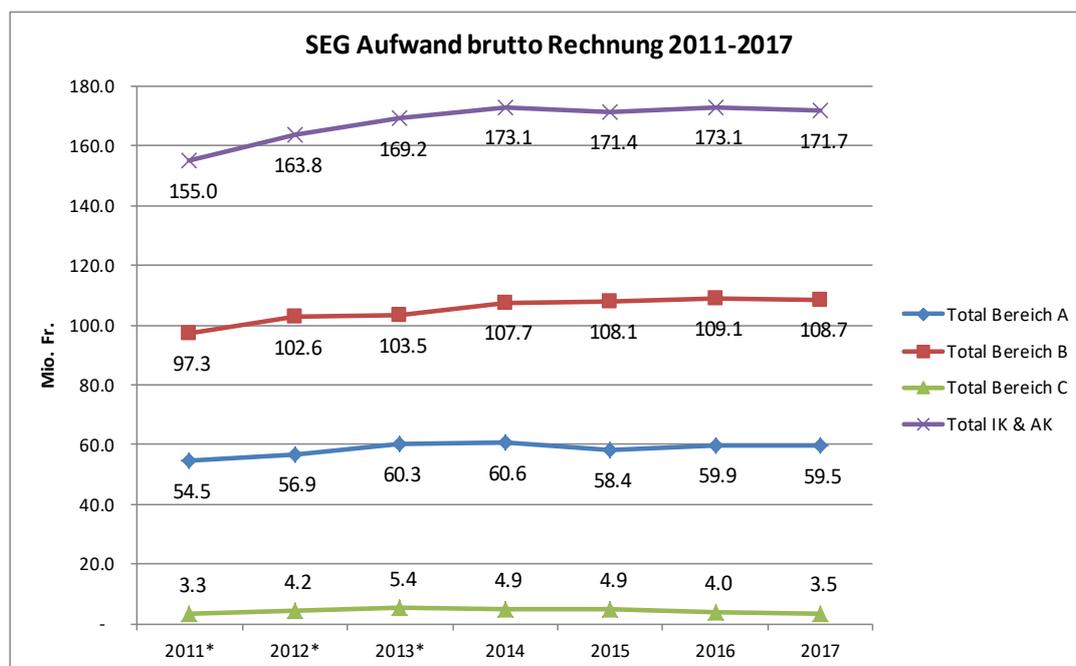


Abb. 2: Aufwand im Bereich des Gesetzes über soziale Einrichtungen (SEG) in Mio. Fr. seit 2011; Datenquelle: Kanton Luzern – Staatsrechnungen/Jahresberichte

Das jährliche Wachstum des Aufwandes von 2,8 Prozent zwischen 2011 und 2014 konnte in den Folgejahren mit gezielten Massnahmen reduziert werden, sodass die Ausgaben zwischen 2014 und 2017 trotz Mengenwachstum nominal konstant gehalten wurden. Zu diesem Ergebnis haben mehrere finanzpolitische Massnahmen beigetragen. Es handelt sich insbesondere um die Kürzung der Pauschalen um 2,5 Prozent im Jahr 2015 respektive um 5,0 Prozent ab 2016. Ab 2017 wurden die in-nerkantonale Kostenbeteiligung der betreuungsbedürftigen Personen und die Elternbeiträge erhöht. Ab 2014 erfolgte der Ausbau stationärer Angebote zurückhaltend und fokussiert auf den Bereich Schwerstbehinderte. Um im Gegenzug der vermehrten Nachfrage nach ambulanten Angeboten nachzukommen und zukünftig die stationären Angebote zu entlasten, wurden ab 2018 weitere Mittel für ambulante Angebote eingesetzt.

In der Leistungsvereinbarung 2018 waren folgende Abgeltungen mit den Luzerner Einrichtungen vereinbart. Da sich die Zahl der Platzierungen von ausserkantonally wohnhaften Personen in Luzerner Einrichtungen mit jener der Luzernerinnen und Luzerner in ausserkantonalen Einrichtungen annähernd die Waage hält, ist diese Schätzung auf Basis der Leistungsvereinbarungen qualifiziert.

		Bereich B	Bereich A/D
Stationär	Wohnen	72,3	41,2
	Arbeiten	32,2	0,4
Ambulant	Wohnen	0,7	1,2
	Arbeiten	0,1	0

Abb. 3: Geschätzter Aufwand im Bereich SEG in Mio. Fr. 2018; Datenquelle: DISG – Leistungsvereinbarungen 2018

2.5.4 Leistungen gemäss Spezialerlassen

Neben den SEG-anerkannten Einrichtungen erbringen zahlreiche weitere Institutionen Leistungen für betreuungsbedürftige Kinder und Erwachsene im Kanton Luzern. Diese Betreuungsverhältnisse unterstehen der Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (PAVO) oder dem kantonalen Betreuungs- und Pflegegesetz (BPG). Für die Bewilligung und die Aufsicht von Pflegefamilien gemäss PAVO sind im Kanton Luzern die Gemeinden zuständig, für jene der Betreuung von Erwachsenen gemäss BPG der Kanton respektive die Dienststelle Soziales und Gesellschaft. Anfallende Kosten werden subsidiär von den Gemeinden getragen.

Im Bereich der Familienpflegeverhältnisse ergab eine Erhebung der Dienststelle Soziales und Gesellschaft bei allen Luzerner Gemeinden, dass mit Stichtag 1. September 2018 insgesamt 97 Kinder und Jugendliche in Dauerpflege platziert waren. Über das Gesetz über soziale Einrichtungen wurden jedoch nur 89 Dauerplätze finanziert. Dies weist darauf hin, dass bei mindestens 8 Kindern eine Dauerpflege indiziert ist und der Versorgungsauftrag nicht über SEG-Angebote sichergestellt ist. Dadurch sind die Wohnsitzgemeinden der Kinder für die Finanzierung der Platzierung zuständig. In der Praxis werden Kinder direkt in geeignete Pflegefamilien oder über einen Dienstleistungsanbieter der Familienpflege (DAF) platziert. Im Jahr 2018 wurden gut die Hälfte der Pflegeverhältnisse durch einen DAF vermittelt und begleitet.

Gemäss Verordnung über die Sonderschulung vom 11. Dezember 2007 (SRL Nr. 409) bestehen im Kanton Luzern zur Schulung von Lernenden mit einer geistigen Behinderung die heilpädagogischen Tagesschulen Luzern, Sursee und Willisau sowie die heilpädagogischen Zentren Hohenrain und Schüpfheim. Für Lernende mit einer Verhaltensbehinderung bestehen Sonderschulen in der Stiftung Schule und Wohnen Mariazell, Sursee, in der Stiftung Schul- und Wohnzentrum, Malters, und in der Stiftung Villa Erica, Nebikon. Das heilpädagogische Zentrum Hohenrain und die Stiftung Schule und Wohnen Mariazell schulen zudem Kinder mit Sprachbehinderungen. Lernende mit Körperbehinderungen werden in der Sonderschule der «rodtegg Stiftung für Menschen mit körperlicher Behinderung», Luzern, geschult.

Die Kosten der Sonderschulung gemäss Verordnung über die Sonderschulung werden je zur Hälfte vom Kanton und von der Gesamtheit der Gemeinden getragen. Die Kosten des Internats respektive des Wohnens werden gemäss Gesetz über soziale Einrichtungen abgerechnet.

3 Gründe für die Teilrevision

Die in Kapitel zwei dargestellten veränderten Rahmenbedingungen erfordern eine Anpassung des Gesetzes über soziale Einrichtungen. Zusammengefasst können folgende Gründe für die Teilrevision des Gesetzes über soziale Einrichtungen genannt werden:

- Die Gesetzgebung soll den aktuellen rechtlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen angepasst und eine bedarfsgerechte Weiterentwicklung der Angebote unter Berücksichtigung der finanziellen Rahmenbedingungen sichergestellt werden.
- Die wirkungsvolle Kombination von ambulanten und stationären Angeboten im Sinn einer ergänzenden Hilfe zur Erziehung soll weiterentwickelt und nachhaltig verankert werden.

- Die Abgeltung der stationären Leistungen (Wohnen und Tagesstruktur) an die sozialen Einrichtungen für erwachsene Personen mit Behinderungen soll basierend auf dem individuellen Betreuungsbedarf (IBB) abgestuft erfolgen.
- Die Wahlfreiheit von erwachsenen Menschen mit Behinderungen soll in den Bereichen Wohnen und Arbeit erhöht und ihre Selbstbestimmung stärker gefördert werden. Aus diesem Grund sollen Anreize für mehr ambulante Leistungen geschaffen werden. Eine fachlich unabhängige Abklärungs- und Beratungsstelle soll vor der Finanzierung ambulanter Leistungen obligatorisch eine Bedarfsermittlung gemeinsam mit der anspruchsberechtigten Person durchführen.
- Ambulante Leistungen für erwachsene Menschen mit Behinderungen sollen mittels Subjektfinanzierung abgegolten werden.
- Um nach einem Aufenthalt in einer sozialen Einrichtung ein selbständiges Leben nachhaltig zu unterstützen, wird die Nachsorge für alle Bereiche im Gesetz verankert.
- Zuständigkeiten, die durch die Revision des Gesetzes zum Kindes- und Erwachsenenschutz verändert wurden, wird mit der Abschaffung des Selbsthalts der Gemeinde bei Platzierungen von Kindern und Jugendlichen entsprochen.
- Zudem sollen weitere Anpassungen aufgrund von Vollzugserfahrungen und Erkenntnissen aus dem Planungsbericht B 36 über die sozialen Einrichtungen vom 3. April 2012 vorgenommen werden.

4 Ziele der Teilrevision

Bei der vorliegenden Teilrevision liegt der Fokus auf dem Versorgungsauftrag für erwachsene Menschen mit Behinderungen (Bereich B), da sich in diesem Bereich die Rahmenbedingungen stärker verändert haben als in den anderen Bereichen. Beim Versorgungsauftrag für Kinder und Jugendliche (Bereiche A und D) sowie für Menschen mit Suchtproblematik (Bereich C) handelt es sich im Wesentlichen um Konkretisierungen respektive Präzisierungen. Einige Anpassungen, wie jene im Bereich Planung und Steuerung, gelten für alle Bereiche. Die Prinzipien des Bedarfs, der Subsidiarität und der Wirtschaftlichkeit sind in allen Bereichen des Gesetzes über soziale Einrichtungen zu berücksichtigen (vgl. Kap. 6.1).

4.1 Bereich A: Kinder und Jugendliche

Mit der Teilrevision des Gesetzes über soziale Einrichtungen sollen ambulante Leistungen für Kinder und Jugendliche, die bisher nicht Teil des Gesetzes über soziale Einrichtungen waren, in das Gesetz überführt werden. Damit wollen wir gewährleisten, dass eine gezielte und nachhaltige Kombination von stationären und ambulanten Leistungen für Kinder und Jugendliche vorhanden ist. Diese Kombination wurde mit dem Pilotprojekt Sofa (Sozialpädagogische Familienbegleitung) getestet. Sie hat sich in der Praxis als wirkungsvoll erwiesen, um stationäre Platzierungen abzuwenden oder die Rückplatzierung in die Herkunftsfamilie früher und nachhaltiger einleiten zu können.

Die Ausweitung der Altersgrenzen von 20 auf 25 Jahre für sozialpädagogische Angebote ist eine Folge der Harmonisierung mit der Definition der Zielgruppe der Kinder- und Jugendpolitik. In Einzelfällen sind Massnahmen bis nach dem 20. Altersjahr weiterzuführen, um den individuellen Bedürfnissen eines oder einer Jugendlichen und den besonderen Anforderungen der Situation gerecht werden zu können. Hingegen muss eine Person mit einem sonderpädagogischen Betreuungsbedarf in der Praxis weiterhin zum Zeitpunkt der Volljährigkeit in eine Einrichtung für Erwachsene übertreten.

4.2 Bereich B: Erwachsene Menschen mit Behinderungen

Die geplanten Anpassungen des Gesetzes über soziale Einrichtungen bei Leistungen für erwachsene Menschen mit Behinderungen sind zum einen eine Folge des demografischen Wandels und zum anderen der geänderten rechtlichen Rahmenbedingungen (vgl. Kap. 2).

Die Ratifikation der Uno-BRK hat der Forderung nach Selbstbestimmung und Wahlfreiheit bei der Wohnform und dem Wohnort Nachdruck verliehen. Insbesondere jüngere Generationen von Menschen mit Behinderungen werden künftig diese Forderung stellen, da sie bereits jetzt vermehrt integrativ geschult werden. Diese gesellschaftliche Integration kann nach der Schulzeit nicht auf einmal enden, sondern muss auch in den Bereichen Wohnen und Arbeit weitergeführt werden.

Um diesem Bedürfnis gerecht zu werden, müssen künftig ambulante Leistungen gefördert werden, da diese es Menschen mit Behinderungen ermöglichen, selbständig zu leben. Mit der Teilrevision des Gesetzes über soziale Einrichtungen wollen wir dieses Ziel unterstützen. Zum einen sollen neu ambulante Fachleistungen von anerkannten sozialen Einrichtungen und kantonale Assistenzleistungen von Dritten finanziert werden. Zum anderen soll eine fachlich unabhängige Abklärungs- und Beratungsstelle den Bedarf für ambulante Leistungen mit einem einheitlichen Instrument abklären.

Mit der Einführung des individuellen Betreuungsbedarfs (IBB) sollen die erbrachten stationären Leistungen der anerkannten Einrichtungen besser als bisher abgeklärt und eine Vergleichbarkeit hergestellt werden. Damit soll auch sichergestellt werden, dass betreuungsintensive Situationen entsprechend abgegolten werden.

4.3 Bereich C: Menschen mit Suchtproblematik

Das im Kanton Luzern vorhandene Angebot für Menschen mit Suchtproblematik soll nachhaltig weitergeführt werden. Die Abgrenzung zu anderen Angeboten im Gesetz über soziale Einrichtungen erfolgt über das Kriterium des Entzuges. In den Bereich C fallen daher suchtttherapeutische Leistungen für Personen mit einer Suchterkrankung, die aufgrund einer fachlichen Indikation einer externen Fachperson oder Fachstelle im Anschluss an einen (stationären) Entzug mit dem Ziel auf die persönliche, gesellschaftliche und berufliche Reintegration auf eine stationäre Suchttherapie angewiesen sind.

5 Vernehmlassung

5.1 Allgemeines

Am 20. September 2018 beauftragten wir das Gesundheits- und Sozialdepartement, einen Entwurf zu einem teilrevidierten Gesetz über soziale Einrichtungen in die Vernehmlassung zu geben. Neben den Erläuterungen zum Gesetzesentwurf wurde den Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten ein Fragebogen sowie eine Version der Erläuterungen in sogenannter leichter Sprache zur Verfügung gestellt. Mit den Unterlagen bedient wurden neben den Departementen die im Kantonsrat vertretenen Parteien, die Luzerner Gemeinden, der Verband Luzerner Gemeinden (VLG), die Ausgleichskasse Luzern und die IV-Stelle Luzern, der Gemeindeverband KESB und Sozial-BeratungsZentren (SOBZ), die Heimkonferenz des Kantons Luzern (HKL) und die Interessengemeinschaft der Trägerschaften privater sozialer Einrichtungen (IGT), die Mitglieder der Behindertenkonferenz Luzern, Ob- und Nidwalden, die Römisch-katholische Landeskirche des Kantons Luzern, die Christkatholische

Landeskirche des Kantons Luzern sowie die Reformierte Kirche des Kantons Luzern, das Bundesamt für Versicherungen, das Bundesamt für Justiz und das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen. Die Vernehmlassungsfrist dauerte von 20. September 2018 bis zum 21. Dezember 2018.

Innert der Vernehmlassungsfrist sind 114 Stellungnahmen eingegangen, die sich wie folgt aufteilen: Parteien (6), kantonale Departemente und Verwaltungsstellen (7), kommunale Behörden und regionale Verbände (69), soziale Einrichtungen (21) und Behindertenorganisationen (7) sowie weitere Stellen (4).

5.2 Stellungnahme zu einzelnen Punkten und deren Würdigung

Die Auswertung der Vernehmlassungsantworten kann wie folgt zusammengefasst werden.

5.2.1 Grundsätzliches

Die Vernehmlassungsantworten unterstützen die Strategie «ambulant und stationär», welche einen Beitrag zur Förderung der Selbstbestimmung leiste. Die politischen Parteien und eine Mehrheit der Gemeinden äussern Vorbehalte hinsichtlich einer unbeschränkten Nutzung der ambulanten Angebote und verweisen darauf, dass wegen des Krankheitsbildes oder der Art der Behinderung nicht alle Personen selbstbestimmt und eigenverantwortlich handeln könnten. Die SVP plädiert für die Prinzipien der Wirksamkeit und der Wirtschaftlichkeit sowohl bei stationären wie bei ambulanten Angeboten. Die FDP betont gleichzeitig die Notwendigkeit der Flexibilität in der Angebotsentwicklung, sodass neue Angebote entstehen können. Die Behindertenorganisationen sehen im Ausbau der ambulanten Angebote den Schlüssel zur Selbstbestimmung und wünschen alternative Angebote zu den bestehenden Strukturen. Mehrere soziale Einrichtungen wünschen eine Gleichbehandlung hinsichtlich der Anforderungen an die Leistungserbringer. Eine Gemeinde und eine Einrichtung warnen von den negativen Folgen eines Ausbaus von ambulanten Angeboten und lehnen diesen ab. Die Zielsetzung der Revision – Stärkung des Prinzips der Selbstbestimmung und Förderung der ambulanten Betreuungsmöglichkeiten – wird von den Parteien, den kantonalen und kommunalen Stellen sowie grossmehrheitlich von den sozialen Einrichtungen befürwortet. Die Behindertenorganisationen sehen die Ziele der Gleichstellung mit der geplanten Gesetzesänderung allerdings nicht eingelöst und fordern eine weiter gehende Selbstbestimmung in allen Lebensbereichen.

5.2.2 Versorgungsauftrag für erwachsene Menschen mit Behinderungen

Die Rückmeldungen aus der Vernehmlassung konzentrieren sich mehrheitlich auf die geplanten Änderungen des Versorgungsauftrags für erwachsene Menschen mit Behinderungen. Die gesetzliche Verankerung der ambulanten Angebote für Kinder, Jugendliche und ihre Familien ist unbestritten.

Die Parteien erwähnen neben ihrer grundsätzlichen Zustimmung folgende Kritikpunkte: Die SVP und die EVP wünschen mehr Klarheit über die Steuerungsmöglichkeiten und die finanziellen Rahmenbedingungen. Der CVP fehlt der Dialog zur Einführung des IBB-Systems und sie vermutet eine angebotsindizierte Zunahme der Indikationen.

Für die kantonalen Departemente und ihre Anstalten sind die Zielsetzungen der Vorlage eingelöst. Einige Gemeinden und regionale Verbände befürchten infolge der Einführung des IBB-Systems und des Ausbaus der ambulanten Angebote eine Mengenausweitung und entsprechende Kostenfolgen. Die Erfahrungen aus anderen

Kantone belegen jedoch, dass der Systemwechsel zum IBB zu keinem Anstieg der Kosten führt, sondern das Kostenwachstum dämpfen kann. Einige Gemeinden und regionale Verbände verweisen auf die Heterogenität der Menschen mit Behinderungen und vermischen in der Vorlage eine Differenzierung bei der Nutzung von ambulanten Angeboten.

Die Behindertenorganisationen, welche grossmehrheitlich Menschen mit dem Wunsch und der Fähigkeit zum selbstbestimmten Wohnen vertreten, wünschten sich eine alle Lebensbereiche umfassende Gesetzesgrundlage und stehen der Wirkung der Gesetzesänderung teilweise kritisch gegenüber. Aufgrund des Grundsatzentscheides, an einer Gesetzesvorlage zur Planung, Steuerung und Finanzierung sozialer Einrichtungen festzuhalten, sind weiter gehende Schritte im Sinne einer umfassenden Gleichstellungsgesetzgebung und vollständiger Subjektfinanzierung mit persönlichen Budgets jedoch auf einen mittel- bis längerfristigen Zeitpunkt zu verschieben. Die Zweifel an der Vorlage gründen jedoch auch in der existierenden Unübersichtlichkeit der Instrumente und Finanzierer, wobei in den Augen der Behindertenorganisationen eine Harmonisierung die Unsicherheiten reduzieren und die Fehlansätze vermeiden könnte.

Trotz kritischen Hinweisen ist – mit Ausnahme der meisten Behindertenorganisationen – eine grundsätzlich positive Rückmeldung zu konstatieren, sodass wir die Teilrevision in der geplanten Stossrichtung weiterverfolgen. Für die bedarfsgerechte Weiterentwicklung streben wir einen Ausbau der ambulanten Angebote an. Den Bedenken bezüglich Mengenausweitung kann durch eine Bedarfsabklärung begegnet werden, wobei die Instrumente im stationären und im ambulanten Bereich kompatibel sein sollen.

5.2.3 Ambulante Angebote für erwachsene Menschen mit Behinderungen

Mit der Teilrevision des Gesetzes über soziale Einrichtungen wollen wir die vom Kanton finanzierten Leistungen für erwachsene Menschen mit Behinderungen bedarfsgerecht weiterentwickeln. Zu diesem Zweck soll der bisherige Fokus auf die Anerkennung und Finanzierung stationärer Leistungen mit der gezielten Förderung ambulanter Leistungen ergänzt werden.

Die Ausweitung auf ambulante Angebote ist in der Vernehmlassung praktisch unbestritten. Zahlreiche Hinweise betreffen jedoch die Qualitätssicherung dieser Angebote, und es wird darauf verwiesen, dass zwischen den ambulanten Angeboten von anerkannten und den nicht SEG-erkannten Einrichtungen ungleiche Wettbewerbsbedingungen geschaffen werden: Während SEG-erkannte Einrichtungen den strengen Anforderungen des Gesetzes über soziale Einrichtungen bezüglich Anerkennung, Aufsicht und Qualitätsanforderungen entsprechen müssen, unterstützen die nach § 33a SEG-Entwurf tätigen Einrichtungen lediglich der Spezialgesetzgebung. Somit würden im Wettbewerb «ungleiche Spiesse» geschaffen.

Ambulante und stationäre Leistungen wollen wir klar voneinander abgrenzen. Diese Abgrenzung wurde in der Vernehmlassung von den politischen Parteien begrüsst.

Die SVP anerkennt die Schwierigkeit, bei all den bestehenden Angeboten und der Verschiedenheit der Menschen mit Behinderungen und deren Hintergründen eine praktikable Lösung zu finden. Sie betont, dass mit der vorgeschlagenen Lösung verschiedene Fehlanreize beseitigt werden. Auch die FDP fordert, den Selbstbestim-

mungswillen jedes und jeder Betroffenen zu respektieren. Das Sprechen eines Kostendachs für ambulante Leistungen, in Abhängigkeit vom Unterstützungsbedarf, regle bereits genug. Die Betroffenen würden sich anhand dieses Kostendachs selbstbestimmt das für sie notwendige Unterstützungspaket auf dem Markt zusammenstellen. Auch die EVP spricht sich für einen Abbau von Hürden aus. Die CVP und die sozialen Einrichtungen wünschen sich hingegen klarere Regeln und eine stärkere Qualitätskontrolle bei neuen Angeboten.

Die kritischen Hinweise in der Vernehmlassung bezogen sich auf die folgenden Punkte:

- Es sollen keine Fehlanreize und damit Mengenausweitungen geschaffen werden.
- Präzisierungen in Gesetz und Verordnung sind notwendig, jedoch wird im Gegenzug auch auf die Gefahr der Bürokratisierung hingewiesen.
- Etliche Gemeinden legen Wert darauf, dass keine Kostenverschiebungen zulasten der Gemeinden entstehen.
- Insbesondere seitens der Einrichtungen wird verlangt, dass für Anbieter ambulanter und stationärer Angebote die gleichen Anforderungen an die Qualitätssicherung gelten («gleich lange Spiesse»).
- Seitens Behindertenorganisationen wird eine klare Öffnung mit wenigen Restriktionen begrüsst.

Diese Punkte haben wir aufgenommen und mit der klaren Abgrenzung zwischen stationären und ambulanten Leistungen die notwendigen Präzisierungen vorgenommen (vgl. Kap. 6.3.1).

Den Forderungen nach Berücksichtigung der Selbstbestimmung unter gleichzeitiger Schaffung von «gleich langen Spiesen» für die Leistungsanbieter haben wir durch die Einteilung der ambulanten Leistungen in Fach- und Assistenzleistungen entsprochen. Je nach notwendiger Ausbildung und Anforderungen an die Fachlichkeit bei der Erbringung der ambulanten Leistungen sind diese als Fach- oder als Assistenzleistungen zu qualifizieren (vgl. Kap. 6.3.1).

5.2.4 Finanzierungsmechanismen

5.2.4.1 Einführung einer leistungsorientierten Finanzierung für stationäre Leistungen für erwachsenen Menschen mit Behinderungen

Die Einführung des IBB-Systems wurde in der Vernehmlassung durch eine deutliche Mehrheit der Eingaben positiv bewertet. Unter den Parteien spricht sich die FDP vorbehaltlos für dessen Einführung aus. Die CVP vermisst die Diskussion um die Einführung des IBB, die SP und die Grünen akzeptieren den politischen Willen zur Einführung dieses Instruments. Verlangt werden eine aufwandschonende Lösung und das Lernen von anderen Kantonen. Nicht allen war klar, dass sich die Anwendung auf den stationären Teil beschränkt. Der VLG befürwortet die Einführung und Umsetzung des Finanzierungsmodells SODK Ost+ mit dem IBB-Einstufungssystem für den stationären Bereich. Dabei regt er an, dass für den ambulanten Bereich ein System gewählt werden sollte, welches eine hohe Durchlässigkeit mit bestehenden Instrumenten erlaube.

Das IBB-System ist aber insbesondere bei sozialen Einrichtungen umstritten. Es wird eine Überregulierung und Bürokratisierung befürchtet. Der Aufwand an Zeit und Kosten gehe zulasten der betreuungsbedürftigen Personen, wie auch befürchtet wird, dass es sich um ein Sparinstrument handle. Dass eine unterschiedliche Finanzierungssystematik in den Bereichen ambulant und stationär entsteht, könne der

Durchlässigkeit der Systeme abträglich sein. Das System bemesse den Leistungsbedarf der Institution und nicht der Person und es gebe keinen Ansatz, damit die Wahlfreiheit umzusetzen.

Die CVP fordert die Möglichkeit, Angebotsbereiche aus der IBB-Erfassung und -Finanzierung auszunehmen. Auch Einrichtungen verweisen auf die Schwierigkeiten im Bereich der Tagesstruktur mit Lohn, was einen Verzicht auf IBB ausreichend begründen würde.

Die Kritikpunkte aus der Vernehmlassung sind uns auch aus den bisherigen Entwicklungsarbeiten der Verwaltung mit den Einrichtungen bekannt. Die Erfahrungen aus den Pilotprojekten und aus anderen Kantonen bestätigen jedoch die grundsätzliche Tauglichkeit des Systems – auch bei der Tagesstruktur mit Lohn (TSmL). In der Projektphase hat sich auch im Kanton Luzern gezeigt, dass die Betreuungskosten im Wohn- und Tagesstrukturbereich ohne Lohn (TSoL) sehr stark mit den IBB-Punkten korrelieren. Im Bereich Tagesstrukturen mit Lohn erhöhen sich hingegen nicht die Betreuungs-, sondern die anrechenbaren IVSE-Kosten einer Einrichtung mit steigender IBB-Punktzahl. Unterschiedlich hohe SEG-Pauschalen lassen sich somit auch im Bereich Tagesstruktur mit Lohn mittels IBB-Punktbewertung herleiten.¹¹ Wir erachten daher die Weiterführung des IBB-Systems für alle Bereiche (Wohnen, Tagesstruktur ohne Lohn und Tagesstruktur mit Lohn) als sachgerecht.

Den Bedenken hinsichtlich Bürokratisierung wird im praktischen Vollzug Rechnung getragen. Seit Einführung des IBB verständigen sich Verwaltung und Einrichtungen über Vollzugsprobleme und arbeiten gemeinsam an der Optimierung der Prozesse. Die Geschäftsabläufe werden seit 2019 optimiert, womit für alle Beteiligten zusätzliche und verlässlichere Planungsinformationen bereitgestellt werden können. Für die Leistungsvereinbarungen 2019 wurden erstmals die IBB-Erfassungen 2018 als Grundlage verwendet. Gleichzeitig werden einheitliche Definitionen der Leistungen gemäss der IBB-Systematik eingeführt. Die Prozesse der Zusammenarbeit zwischen sozialen Einrichtungen und dem Kanton wurden digitalisiert und die Einführung der entsprechenden Fachapplikation ist eine wichtige Organisationsentwicklungsmassnahme des Kantons Luzern. Weiter werden wir uns zusammen mit den Eignerkantonen für eine kontinuierliche Optimierung der Instrumente einsetzen, um identifizierte Unschärfen der Einstufung innerhalb der Systematik zu beseitigen.

5.2.4.2 Schwankungsfonds

Die Neuregelung zum Fremd- und Eigenkapital und zum neu konzipierten Schwankungsfonds wurde in der Vernehmlassung kritisch aufgenommen.

Die Positionen für und gegen den Schwankungsfonds stehen sich diametral gegenüber. Zustimmend äussert sich das Finanzdepartement und bekräftigte, dass wie bisher unter bestimmten Voraussetzungen aus dem Schwankungsfonds Mittel an den Kanton zurückgeführt werden sollen. Mit Vorbehalt zustimmend äussern sich einige Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer, sofern nur ein einziger Schwankungsfonds pro Institution geschaffen würde. Eine rückwirkende Anwendung würde zu einmaligen ausserordentlichen Verlusten führen, und die Rahmenbedingungen müssten im Gesetz explizit geregelt werden. Gegen die neue Regelung treten zahlreiche Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer ein, die dadurch eine Schwächung der unternehmerischen Verantwortung befürchten und

¹¹ Ausführlicher dazu unsere Antwort vom 19.2.2019 auf die Anfrage A 674 von Hunkeler Yvonne über leistungsorientierte Abgeltungen (IBB/LOA) im Bereich SEG B, im Speziellen für den Bereich «Tagesstruktur mit Lohn» (TSmL), A 674.

einen Widerspruch zu den Rechnungslegungsprinzipien der Swiss GAAP FER anmahnen.

Den Bedenken aus der Vernehmlassung tragen wir Rechnung, indem wir folgende Regelungen vorschlagen:

- Es muss nur ein Schwankungsfonds pro Einrichtung errichtet werden, auf die Differenzierung nach Bereichen wird verzichtet.
- In den Übergangsbestimmungen des SEG-Entwurfs wird bereits festgelegt, dass die bis zum Inkrafttreten gebildeten Rücklagen nicht für die Verrechnung künftiger Verluste herangezogen werden.
- Die Schwankungsfonds sind zweckgebunden. Deshalb wird im Gesetz ergänzt, dass diese nicht zum Eigenkapital gehören und nach den für die jeweilige Einrichtung massgeblichen Rechnungslegungsstandards zu bilanzieren sind. Somit können die nach SwissGAAP FER arbeitenden Einrichtungen die Schwankungsfonds im Fondskapital führen. Jene Einrichtungen, die dem Obligationenrecht unterstellt sind, bilanzieren die Schwankungsfonds im Fremdkapital.

5.2.4.3 Subjektfinanzierung für ambulante Leistungen für erwachsene Menschen mit Behinderungen

Für ambulante Angebote für erwachsene Menschen mit Behinderungen wollen wir neu die Subjektfinanzierung einführen. Subjektfinanzierung bedeutet, dass die Finanzierung der Leistungen über Direktzahlungen an die anspruchsberechtigten Personen erfolgt. Im Behindertenbereich sind bereits heute die IV-Rente und die Hilflosenentschädigung bestehende Subjektfinanzierungen, die bei Personen in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen subsidiär mit Ergänzungsleistungen (EL) ergänzt werden. Auch der Assistenzbeitrag der IV beruht auf dem Modell der Subjektfinanzierung.

In der Vernehmlassung hat sich im Grundtenor eine breite Zustimmung zur Subjektfinanzierung gezeigt unter der Voraussetzung, dass die zweckbestimmte Verwendung der Mittel gesichert ist. Etliche Gemeinden verweisen auf problematische Aspekte bei Personen mit Suchtproblematik sowie einige Einrichtungen auf die bürokratischen Umtriebe und das Delkredererisiko. Diesen Bedenken haben wir durch die Aufnahme einer entsprechenden Ausnahmebestimmung Rechnung getragen. Die Verordnung zum Gesetze über soziale Einrichtungen soll gestützt auf § 12 Absatz 4 SEG regeln, dass die Zahlungsflüsse an die Einrichtungen mittels Direktzahlung gesichert werden können. Betriebswirtschaftliche Gründe wie ein hohes Verlustrisiko, ein Missverhältnis von Aufwand und Nutzen und sehr tiefe Beiträge können so mit einer Direktzahlung abgemindert werden. Die Direktzahlung an die soziale Einrichtung soll von der zuständigen kantonalen Stelle verfügt werden können, wenn die anspruchsberechtigte Person die Gelder nicht weiterleitet oder die Besonderheiten des ambulanten Angebots eine Direktzahlung rechtfertigen. Dies kann der Fall sein bei einer unregelmässigen Inanspruchnahme der Leistungen oder einer hohen Fluktuation der Klientinnen und Klienten, ebenso bei Klientengruppen, die krankheitsbedingt nicht mit Geld umgehen können (Sucht, psychische Erkrankung). Schliesslich sollen Direktzahlungen auch bei niederschweligen Angeboten zur Anwendung kommen können.

In einigen Vernehmlassungsantworten wurde verlangt, dass die direkte Auszahlung nicht nur im Bereich B, sondern auch in den Bereichen A und C ermöglicht wird (IGT, HKL, Stiftung für Schwerbehinderten Luzern). Seitens der Betroffenenorganisationen hingegen wird das Nebeneinander von verschiedenen Systemen kritisiert und eine konsequente Umstellung auf Subjektfinanzierung in allen Bereichen verlangt. Eine Ausweitung der Subjektfinanzierung auf die Bereiche A und C ebenso

wie eine solche auf alle SEG-Leistungen ist aus unserer Sicht derzeit nicht sachgerecht, da die hierzu notwendigen konsolidierten Instrumente fehlen.

5.2.5 Abklärungs- und Beratungsstelle

Die Förderung der Wahlfreiheit für Menschen mit Behinderungen bei der Entscheidung über den Wohn- oder Arbeitsort bedingt die Befähigung der Menschen, diese Entscheidung zu treffen und die damit verbundenen Konsequenzen zu tragen. Zum einen sind daher aus unserer Sicht umfassende Informationen zu den Wahlmöglichkeiten notwendig, zum anderen eine Unterstützung der Personen bei der Wahl der Leistungen. Aus diesem Grund wollen wir im Kanton Luzern eine fachlich unabhängige Abklärungs- und Beratungsstelle schaffen.

Dieser grundsätzlichen Überlegung folgte eine Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer. Allerdings ergab sich ein Präzisierungsbedarf, weil eine zusätzliche Bürokratisierung, der Aufbau von Doppelspurigkeiten und hohe Kosten befürchtet wurden.

Die geforderten Präzisierungen haben wir vorgenommen:

- Die Stelle wird nur für den Bereich B (erwachsene Menschen mit Behinderungen) eingesetzt.
- Sie muss obligatorisch einbezogen werden, wenn eine finanzielle Abgeltung gemäss SEG für die Inanspruchnahme ambulanter Leistungen geplant ist.
- Sie kann von allen Beteiligten bei Fragen zu ambulanten und stationären Leistungen in Anspruch genommen werden, das heisst von anspruchsberechtigten Personen, deren gesetzlicher Vertretung, sozialen Einrichtungen, Behindertenorganisationen und anderen Fachpersonen.
- In begründeten Fällen kann die zuständige kantonale Stelle eine Abklärung durch die Stelle verlangen, beispielsweise wenn die Vermutung besteht, dass eine Leistung für eine Person nicht geeignet ist.
- Die Stelle wird je zu 50 Prozent vom Kanton und den Gemeinden finanziert.
- Eine interkantonale Lösung wird angestrebt.

Trotz dieser Präzisierungen schlagen wir für die Errichtung der Abklärungs- und Beratungsstelle eine Übergangsfrist von zwei Jahren vor, da wir noch folgende Fragen klären möchten, um eine für alle Beteiligten tragbare Lösung zu finden:

- Konkretisierung der Anforderungen an die Mitarbeitenden der Abklärungs- und Beratungsstelle: Diese müssen jedenfalls eine hohe Fachkompetenz in den Aufgabenbereichen der Stelle mitbringen. Sie sollten berufliche Erfahrungen im stationären und im ambulanten Bereich haben und die Abläufe und Anforderungen in unterschiedlichen Einrichtungen und Organisationen kennen. Zudem sollten sie Fachwissen im Bereich der Befähigung von Menschen mit Behinderungen zum selbstbestimmten Leben mitbringen und die damit zusammenhängenden Chancen und Risiken kennen.
- Auswahl eines Instruments zur individuellen Bedarfsabklärung.
- Prüfen einer Zentralschweizer Lösung.
- Auswahl der Organisation, welche die Aufgaben übernehmen soll.

Die Übergangsfrist soll genutzt werden, um gemeinsam mit allen Akteurinnen und Akteuren eine für alle Beteiligten tragfähige und für die Menschen mit Behinderungen nützliche und zukunftsweisende Lösung zu entwickeln.

Ebenso sollen die Rahmenbedingungen verbessert werden, indem die kantonale Verordnung über die Ergänzungsleistungen zur IV überprüft und eine Gleichbehandlung von ambulanten und stationären Betreuungs- und Unterstützungsleistungen angestrebt wird.

5.3 Wichtige Unterschiede Vernehmlassungsbotschaft - definitive Botschaft

Nachfolgend sind die wichtigsten Unterschiede der vorliegenden Botschaft zur Vernehmlassungsbotschaft tabellarisch aufgelistet.

<i>Thema</i>	<i>Geänderte Bestimmungen (in vorliegender Botschaft gegenüber Vernehmlassungsbotschaft)</i>
Geltungsbereich, Zweck und Begriffe des Gesetzes	§ 1 Absatz 1 ^{bis} : kantonale Assistenzleistungen werden neu eingeführt § 2 Absatz 4: ambulante Leistungen für erwachsene Personen mit Behinderungen können als ambulante Fachleistungen oder kantonale Assistenzleistungen erbracht werden.
Grundsätze des Vollzugs	§ 1a: erweitert um die Grundsätze des Bedarfs, der Eignung und der Subsidiarität
Aufgaben Gesundheits- und Sozialdepartement	§ 6 Absatz 1: ergänzt um die Kontrolle über die Kostengutsprachen für ambulante Leistungen für erwachsene Menschen mit Behinderungen
Finanzierung von Leistungen	§ 12 Absatz 1 sowie § 27: die Vollkostenpauschalen werden eingeführt. § 12 Absatz 3: Für ambulante Fachleistungen für erwachsene Personen mit Behinderungen wird die Subjektfinanzierung eingeführt (Kostengutsprache). Die Bewilligung von Kostengutsprachen setzt eine Bedarfsprüfung durch die Abklärungs- und Beratungsstelle voraus. § 12 Abs. 5: Die Kostengutsprachen dürfen die Vollkostenpauschalen eines vergleichbaren Aufenthalts in einer anerkannten sozialen Einrichtung im Kanton Luzern nach Anrechnung der Kostenbeteiligung nicht überschreiten.
Direktzahlung an soziale Einrichtungen bei ambulanten Leistungen für erwachsene Personen mit Behinderungen	§ 12 Absatz 4: Bei besonderen Umständen können die Beiträge für ambulante Fachleistungen direkt der sozialen Einrichtung ausgerichtet werden, Details werden nun in der SEV geregelt.
Pilotprojekte	§ 12a: Pilotprojekte zur Förderung innovativer, bedarfsgerechter Angebote werden neu in einer eigenen Bestimmung geregelt.
Schwankungsfonds	§ 13 Absatz 1: Gewinne aus einzelnen Bereichen gemäss SEG sind neu nur mehr mindestens einem Schwankungsfonds dieser Bereiche zuzuweisen. Zweckgebundene Schwankungsfonds gehören nicht zum Eigenkapital. Die Bilanzierung richtet sich nach den jeweils massgeblichen Rechnungslegungsvorschriften.

	Die Höhe des Schwankungsfonds wird begrenzt. § 13 Absatz 2: Alle übrigen Betriebsgewinne von anerkannten sozialen Einrichtungen sind dem Organisations- beziehungsweise Eigenkapital zuzuweisen.
Abklärungs- und Beratungsstelle	§ 21a: Für eine Kostengutsprache für ambulante Leistungen für erwachsene Personen mit Behinderungen muss die Bedarfsabklärung durch die Abklärungs- und Beratungsstelle vorgenommen oder geprüft werden. In begründeten Fällen kann die zuständige kantonale Stelle eine Bedarfsabklärung durch die Abklärungs- und Beratungsstelle auch für stationäre Leistungen verlangen.
Voraussetzungen und Finanzierung kantonalen Assistenzleistungen	§ 33a: Kantonale Assistenzleistungen können von Personen und Organisationen erbracht werden, die nicht nach dem SEG anerkannt sind. Für die kantonalen Assistenzleistungen wird Kostengutsprache zugunsten der betreuungsbedürftigen Person geleistet (Subjektfinanzierung), wenn diese Leistungen der Invalidenversicherung bezieungsweise leistungsberechtigt ist.

Abb. 4: Wichtigste Unterschiede zwischen Vernehmlassungsbotschaft und vorliegender Botschaft

6 Grundzüge des teilrevidierten Gesetzes über soziale Einrichtungen

Das teilrevidierte Gesetz über soziale Einrichtungen soll unter Berücksichtigung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens folgende Hauptpunkte beinhalten.

6.1 Planung und Steuerung

Das Gesetz über soziale Einrichtungen ist ein Planungs- und Steuerungsgesetz. Es regelt die Planung, Steuerung, Anerkennung und Finanzierung von sozialen Einrichtungen sowie neu die Finanzierung von kantonalen Assistenzleistungen für erwachsene Personen mit Behinderungen. Die Anerkennung von sozialen Einrichtungen ebenso wie die Finanzierung sämtlicher Leistungen nach dem Gesetz über soziale Einrichtungen sollen unter Berücksichtigung der Prinzipien des Bedarfs, der Subsidiarität und der Wirtschaftlichkeit erfolgen:

- Bedarf: Der Bedarf für zu finanzierende Leistungen muss mit einem einheitlichen Instrument (Verfahren und System) objektiv ermittelt sein. Die Anspruchsvoraussetzungen sind an bestehende Abklärungen anzulehnen. Die vorgesehenen Massnahmen müssen insbesondere geeignet sein, um eine bedarfsgerechte Betreuung, Begleitung, Schulung und Förderung der Personen zu gewährleisten.
- Subsidiarität: Die betreuungsbedürftige Person muss alle ihr zur Verfügung stehenden respektive zustehenden Finanzierungsmöglichkeiten (Sozialversicherungen u.a.) ausschöpfen. Es müssen somit alle Ansprüche geltend gemacht werden, bevor finanzielle Leistungen gemäss dem Gesetz über soziale Einrichtungen gesprochen werden.

- Wirtschaftlichkeit: Die qualitativ hochstehenden und zweckmässigen Angebote nach dem Gesetz über soziale Einrichtungen müssen zu möglichst tiefen Kosten erbracht werden. Die konkretisierten Steuerungselemente sollen eine angebotsindizierte Kostenexpansion eindämmen.

Die Einhaltung dieser Prinzipien für alle Leistungen gemäss Gesetz über soziale Einrichtungen soll eine kontrollierte und bedarfsgerechte Weiterentwicklung der Angebote für Kinder und Jugendliche, für erwachsene Personen mit Behinderungen und für Personen mit Suchtproblematik gewährleisten.

6.2 Bedarfsgerechte Leistungen für Kinder und Jugendliche

Kinder und Jugendliche brauchen für eine gesunde Entwicklung beständige, verlässliche, feinfühlig und liebevolle Bezugspersonen, körperliche Unversehrtheit und Sicherheit, individuelle und entwicklungsgerechte Erfahrungen, stabile und unterstützende Gemeinschaften sowie Grenzen und Strukturen. Sehr oft besteht das Risiko, dass Kinder und Jugendliche durch ihre Vorerfahrungen aus der Herkunftsfamilie, aber auch wegen Beziehungsabbrüchen als Folge von wechselnden Bindungspersonen bei Platzierungen eher unsichere Bindungsmuster aufgebaut haben. Die durch das Gesetz über soziale Einrichtungen finanzierten Angebote sollen den Schutz und die Förderung von Kindern und Jugendlichen gewährleisten, deren Herkunftsfamilien dies aus unterschiedlichen Gründen nicht oder nicht mehr leisten können.

Die Zielgruppe der Angebote A und D des Gesetzes über soziale Einrichtungen sind daher Kinder und Jugendliche

- mit einem besonderen Förder- und Betreuungsbedarf, der von den Eltern respektive Sorgeberechtigten nicht oder alleine nicht abgedeckt werden kann,
- deren Eltern ihre Erziehungsaufgaben nicht ausreichend wahrnehmen können (z. B. wegen einer psychischen Erkrankung),
- deren Eltern verstorben sind.

Für Kinder und Jugendliche besteht im Kanton Luzern ein breites Angebot an stationären Leistungen in Einrichtungen oder Pflegefamilien. 2013 startete im Kanton Luzern das Pilotprojekt Sofa (Sozialpädagogische Familienbegleitung) für ambulante Leistungen mit drei Organisationen. Mit dieser wirksamen Massnahme konnten zu Beginn 20 Familiensysteme unterstützt werden. 2017 wurden 179 Familien von fünf Organisationen, davon drei bereits SEG-erkannte Einrichtungen, begleitet. Die sozialpädagogische Familienarbeit hat sich seit 2013 als wirkungsvolles ambulantes Angebot etabliert. Sowohl die fachliche Notwendigkeit als auch der bestehende Bedarf an ambulanten Angeboten für Kinder und Jugendliche ist unbestritten. Mit ambulanten Leistungen in diesem Bereich können insbesondere stationäre Platzierungen abgewendet sowie Rückplatzierungen in die Herkunftsfamilie früher und nachhaltiger eingeleitet werden. Mit der geplanten Teilrevision des Gesetzes über soziale Einrichtungen sollen die neusten Erkenntnisse berücksichtigt und das Angebot wirksam, zweckmässig und wirtschaftlich weiterentwickelt sowie das finanzielle Anreizsystem optimiert werden.

Mit der Teilrevision des Gesetzes über soziale Einrichtungen soll bei ambulante Leistungen für Kinder und Jugendliche zwischen ambulanter sozialpädagogischer Familienbegleitung und der Nachbetreuung (Care Leaver) unterschieden werden.

Ambulante sozialpädagogische Familienbegleitung umfasst Leistungen, die ausserhalb des institutionellen Rahmens, aber innerhalb der Lebenswelten der Nutzenenden stattfinden, das heisst in der Herkunftsfamilie oder einer Pflegefamilie ohne Begleitung durch einen SEG-anerkannten Dienstleistungsanbieter in der Familienpflege (DAF). Sie zielen dabei auf

- die Sicherstellung des Kindsschutzes und des Kindeswohls,
- eine Systemstabilisierung,
- die Verhinderung, Vorbereitung oder Begleitung einer Fremdplatzierung oder einer Umplatzierung (Herkunftsfamilie oder Pflegefamilie ohne DAF),
- die Erarbeitung von adäquaten persönlichen und/oder familiären Kompetenzen, Strukturen und Handlungsfeldern,
- die Hilfe zur Selbsthilfe,
- die Begleitung des Familiensystems im Rückplatzierungsprozess und im Anschluss an eine stationäre Platzierung,
- die Konsolidierung der erarbeiteten persönlichen und/oder familiären Kompetenzen, Strukturen und Handlungsfelder.

Damit sind alle Handlungsfelder der Versorgungskette umfasst: Systemstabilisierung, Platzierungsverhinderung, Platzierungsvorbereitung, Platzierungsbegleitung und Rückplatzierungsbegleitung. Die Zuständigkeit in einer Hand für diese fünf Handlungsfelder ermöglicht einen unbürokratischen Wechsel je nach Situation. Die Abgrenzung zu den niederschweligen kommunalen Angeboten ist gegeben, da die Familien direkt auf die Hilfen zurückgreifen können.

In jedem Fall ist eine sozialpädagogische Indikation durch eine externe Fachstelle oder Fachperson nach einer vorgelagerten Abklärungsphase Voraussetzung, um finanzielle Leistungen nach dem Gesetz über soziale Einrichtungen zu erhalten.

Der Begriff *Care Leaver* umfasst die Nachbetreuung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen im Anschluss an ein stationäres Angebot. Diese Jugendlichen oder jungen Erwachsenen befinden sich am Übergang in ein eigenständiges Leben und sollen dabei je nach individuellem Bedarf unterstützt werden. Die Unterstützung kann sich auf das Wohnen, die Alltagsbewältigung, die Ausbildung oder die Erwerbsarbeit beziehen. Gleichzeitig soll auch sichergestellt werden, dass die bereits getätigten erzieherischen Hilfen auch nach dem Austritt aus einer sozialen Einrichtungen nachhaltig bestehen bleiben.

Leistungen in der Nachbetreuung können gegenwärtig von sozialen Einrichtungen erbracht werden, in denen die Kinder oder Jugendlichen vorher platziert waren. Voraussetzung ist, dass die Koseg eine entsprechende Erweiterung des Auftrages der Einrichtung bewilligt hat. Damit ist auch eine einheitliche Handhabung über Umfang von Leistung und Dauer gewährleistet, und für die Planung und Steuerung dieser Leistungen liegen entsprechende Zahlen vor. In Anlehnung an das im Kanton Zürich seit 2013 laufende Projekt «Nachbetreuung – Nachhaltigkeit von Erziehungs- und Bildungsmassnahmen»¹² erfolgt eine Vernetzung der Jugendlichen mit Fachpersonen idealerweise bereits vor dem Austritt. So können die Jugendlichen noch während des Aufenthalts in einer Einrichtung auf den Übergang von der institutionellen zur ambulanten Betreuung vorbereitet werden.

Die bedarfsgerechte Weiterentwicklung der Angebote für Kinder und Jugendliche bildet in der Planung 2020–2023 einen Schwerpunkt und wird unter anderem die

¹² Informationen zum Projekt unter <https://www.zkj.ch/angebote/uebergangsbegleitung/>

Substitutionseffekte und den Bedarf an künftigen ambulanten Angeboten für Kinder und Jugendliche aufzeigen.

6.3 Bedarfsgerechte Leistungen für erwachsene Personen mit Behinderungen

Die vom Kanton finanzierten Leistungen für erwachsene Personen mit Behinderungen sollen mit der Teilrevision des Gesetzes über soziale Einrichtungen bedarfsgerecht weiterentwickelt werden. Zu diesem Zweck soll der bisherige Fokus auf die Anerkennung und Finanzierung stationärer Leistungen mit der gezielten Förderung ambulanter Leistungen ergänzt werden. Die Erfahrungen im Kanton Luzern, in anderen Kantonen, die gemeinsame Behindertenpolitik des Bundes und der Kantone, Erkenntnisse und Studien sowie nicht zuletzt die Ratifikation der Uno-BRK im Jahr 2014 zeigen auf, dass ambulante Leistungen für diese Zielgruppe vermehrt gefördert werden sollten. Diese bedarfsgerechte Weiterentwicklung soll unter Berücksichtigung des Prinzips der Wirtschaftlichkeit erfolgen und erfordert eine Stärkung der ambulanten Leistungen mit transparenter und einheitlicher Bedarfsabklärung.

6.3.1 Förderung ambulanter Leistungen

Mit der Ratifikation der Uno-BRK durch die Schweiz haben die seit Langem bestehenden Forderungen nach Selbstbestimmung und Integration von Menschen mit Behinderungen an Bedeutung gewonnen. Artikel 19 Uno-BRK lautet wie folgt:

«...[die Vertragsstaaten] anerkennen das gleiche Recht aller Menschen mit Behinderungen, mit gleichen Wahlmöglichkeiten wie andere Menschen in der Gemeinschaft zu leben, und treffen wirksame und geeignete Massnahmen, um Menschen mit Behinderungen den vollen Genuss dieses Rechts und ihre volle Einbeziehung in die Gemeinschaft und Teilhabe an der Gemeinschaft zu erleichtern.»

Dadurch sind die Staaten insbesondere dazu verpflichtet, zu gewährleisten, dass *«Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt die Möglichkeit haben, ihren Aufenthaltsort zu wählen und zu entscheiden, wo und mit wem sie leben, und nicht verpflichtet sind, in besonderen Wohnformen zu leben (...).»*

Wie der zweite Bericht des Bundesrates zur Behindertenpolitik aufzeigt, bestehen in der Schweiz bereits heute diverse Massnahmen zur Förderung der Selbstbestimmung und Integration von Menschen mit Behinderungen auf Bundes- und Kantons-ebene, wie beispielsweise die Leistungen der Sozialversicherungen.¹³ Die Förderung der Selbstbestimmung und Integration kann jedoch nur gelingen, wenn sich die staatlich finanzierten Wohn- und Unterstützungsangebote stärker als bisher an den individuellen Bedürfnissen der Menschen mit Behinderungen ausrichten und finanzielle Fehlanreize möglichst beseitigt werden. Ambulante Leistungen ermöglichen es Menschen mit Behinderungen, selbständig in der eigenen Wohnung oder in einer Wohngemeinschaft zu leben. Dies bedingt aber ein vielfältiges Angebot und die Befähigung der Menschen, dieses auch zu nutzen zu. Wichtig ist dabei die Durchlässigkeit zwischen den unterschiedlichen stationären und ambulanten Angeboten. Durch den Staat finanzierte Leistungen müssen daher künftig durchlässiger, flexibler und individualisierbarer werden.¹⁴

Im Bereich des institutionellen Wohnens ist dieser Trend bereits erkannt und ein Wandel ist im Gang. Insos (Nationaler Branchenverband der Institutionen für Menschen mit Behinderungen) wie Curaviva (Verband Heime und Institutionen Schweiz)

¹³ Vgl. Bericht des Bundesrates zur Behindertenpolitik vom 9.5.2018, S. 34. Zu den Leistungen der Sozialversicherungen vgl. Seite 17.

¹⁴ Vgl. dazu auch den Bericht des Bundesrates zur Behindertenpolitik vom 9.5.2018, S. 34.

berücksichtigen bei ihrer Arbeit die Uno-BRK und betonen die Bedeutung von Teilhabe, Selbstbestimmung und Selbstvertretung für ihre Arbeit.¹⁵ Auch im Kanton Luzern haben die Vereinigung der Trägerschaften und der Geschäftsleitungen die Bedeutung der Uno-BRK erkannt und «verstehen die von der Schweiz im Jahr 2014 ratifizierte Uno-BRK als Auftrag. Es gilt, diese Konvention in der Praxis umzusetzen, was entsprechende Auswirkungen auf die Qualität und das Leistungsangebot hat.»¹⁶

Trotz der bereits bestehenden Massnahmen institutioneller Anbieter besteht ein Bedarf zum Ausbau der ambulanten Angebote, um dem zunehmenden Bedürfnis der Menschen mit Behinderungen, selbstbestimmt zu leben, entsprechen zu können.¹⁷ Dies erfordert zum einen eine zunehmende Flexibilisierung der bestehenden Anbieter und zum anderen neue Anbieter, die sich auf ambulante Leistungen spezialisieren. Ambulante Leistungen müssen ebenso wie stationäre Leistungen bedarfsgerecht, mit angemessener Qualität und wirtschaftlich erbracht werden. Damit können und sollen auch bereits anerkannte soziale Einrichtungen ambulante Leistungen erbringen, zumal sie über eine hohe fachliche Qualität in ihren stationären Leistungen verfügen.¹⁸

Ambulante Leistungen sollen die Selbstbestimmung und die Integration von Menschen mit Behinderungen fördern. Dies bedingt gleichzeitig eine erhöhte Selbstverantwortung der leistungsbeziehenden Personen. Daher ist es grundsätzlich logisch, dass der Staat in diesem Bereich keine Aufsicht über die einzelnen Leistungen innehaben soll, sondern die von der leistungsbeziehenden Person nachgewiesenen Kosten subsidiär finanziert. Auf dieser Logik basiert der im Invalidenversicherungsgesetz verankerte Assistenzbeitrag, welchen der Bund nach einer Bedarfsabklärung und dem Nachweis eines Arbeitsvertrags zwischen IV-Rentenbeziehenden und den betreuenden Fachpersonen ausrichtet.

Der Kanton Luzern möchte mit der Teilrevision des Gesetzes über soziale Einrichtungen mit der Förderung der ambulanten Leistungen eine Lücke schliessen. Dabei besteht von Seiten der Politik und der sozialen Einrichtungen das Bedürfnis, auch die Qualität der ambulanten Leistungen zu regulieren, um auch in diesem Bereich dem Schutzauftrag für jene Personen, die Leistungen nach diesem Gesetz beziehen, gerecht zu werden. Zudem wurde in der Vernehmlassung von mehreren Seiten betont, dass für die Anbieter von staatlich finanzierten Leistungen die gleichen Regeln gelten sollten.

Um diesen Bedürfnissen gerecht zu werden, werden im Gesetz über soziale Einrichtungen künftig im ambulanten Bereich «Fachleistungen» und «kantonale Assistenzleistungen» unterschieden (vgl. die Ausführungen zu § 2 Abs. 4 SEG in Kap. 7). Die Unterscheidung beruht auf den Inhalten und den Qualitätsansprüchen an die Leistungen sowie auf der Qualifikation der Fachpersonen. Diese Unterschiede finden auch ihren Niederschlag in der Höhe der geplanten Finanzierung und den Obergrenzen der finanzierten Beträge.

¹⁵ Vgl. dazu insbesondere den Aktionsplan von INSOS, CURAVIVA und der vahs zur Uno-BRK, online unter <https://www.insos.ch/politik/aktionsplan-un-brk/>

¹⁶ Vgl. <http://www.igt-luzern.ch/>

¹⁷ Vgl. dazu die Medienmitteilung der HSLU «Befragung von Menschen mit Behinderung im Kanton Zug: Zufrieden, aber Wunsch nach mehr Autonomie» vom 18.3.2019 zur Befragung von Menschen mit Behinderungen zu ihrer Lebenssituation; <https://www.hslu.ch/de-ch/hochschule-luzern/ueber-uns/medien/medienmitteilungen/2019/03/18/befragung-von-menschen-mit-behinderung-im-kanton-zug/>

¹⁸ Ähnlich auch der Kanton St. Gallen in seinem Wirkungsbericht vom 27.11.2018, S. 34.

In der Verordnung über soziale Einrichtungen werden stationäre und ambulante Leistungen folgendermassen unterschieden:

Als *stationäres Wohnen* gelten:

- Wohnen in der Struktur der sozialen Einrichtung gemäss IFEG mit Pensionsvertrag,
- Wohnen in Aussenwohngruppen oder in von der sozialen Einrichtung gemieteten Wohnungen mit Pensionsvertrag.

Die bedarfsgerechten Leistungen (Betreuung, Beratung, Pflege u.a.m.) werden in und durch die stationäre Einrichtung konzipiert und sichergestellt. Sie weisen ein gewisses Mass an Standardisierung auf.

Als *stationäres Arbeiten* gelten:

- Arbeit im geschützten beziehungsweise ergänzenden Arbeitsmarkt im Rahmen einer betreuten Tagesstruktur mit oder ohne Lohn in einer sozialen Einrichtung,
- individuelle Leistungen, welche Veränderungen oder Entwicklungen im Arbeiten beziehungsweise den Erhalt des Arbeitsplatzes im geschützten beziehungsweise ergänzenden Arbeitsmarkt zum Ziel haben.

Die bedarfsgerechten Leistungen (Betreuung, Beratung, Pflege u.a.m.) werden in und durch die stationäre Einrichtung konzipiert und sichergestellt.

Leistungen sind ambulant, wenn im Bereich

- Wohnen die anspruchsberechtigte Person (Unter-)Mieter/in ist oder in der eigenen Wohnung lebt und die individuellen Leistungen (inkl. Personalauswahl) von ihr selber organisiert werden und ein gewisses Mass an Individualisierung aufweisen,
- Arbeit die individuellen Leistungen auf das Arbeiten im allgemeinen Arbeitsmarkt bezogen sind oder der Suche oder dem Erhalt des Arbeitsplatzes im allgemeinen Arbeitsmarkt dienen und die individuellen Leistungen (inklusive Personalauswahl) von der Person selber organisiert werden.

Die Definitionen orientieren sich an den in den Bundes- und kantonalen Gesetzen verankerten Leistungen. Dabei sollen bestehende Lücken im Leistungskatalog geschlossen werden. Es betrifft dies insbesondere Angebote zur Stärkung der Selbstbestimmung von Menschen, die mehr Verantwortung übernehmen möchten und können.

Folgende *individuelle ambulante Leistungen* können finanziell unterstützt werden:

Bereich Wohnen

- Unterstützung bei der Suche nach einer selbstbestimmten Wohnform,
- Entwicklung individueller Kompetenzen eines selbstbestimmten Lebens (Coaching),
- agogische Betreuung in Krisensituationen,
- Überwachung und Hilfe während der Nacht,
- Unterstützung in administrativen Angelegenheiten,
- Unterstützung im Haushalt.

Bereich Arbeit

- Unterstützung bei der Suche nach einer Arbeitsstelle im allgemeinen Arbeitsmarkt,
- Unterstützung beim Erhalt einer Arbeitsstelle im allgemeinen Arbeitsmarkt,
- Unterstützung bei der Arbeitsausführung,
- Begleitung im Lehrverhältnis.

Ambulante Leistungen

	Wohnen	Arbeit
Grundsatz	Die anspruchsberechtigte Person ist (Unter-)Mieter/in oder lebt in der eigenen Wohnung, und die individuellen Leistungen (inkl. Personalauswahl) werden von ihr selber organisiert und weisen ein gewisses Mass an Individualisierung auf.	Die individuellen Leistungen sind auf das Arbeiten im allgemeinen Arbeitsmarkt bezogen beziehungsweise dienen der Suche oder dem Erhalt des Arbeitsplatzes im allgemeinen Arbeitsmarkt, und die individuellen Leistungen (inkl. Personalauswahl) werden von der Person selber organisiert.
Individuelle Leistungen	a. Unterstützung bei der Suche nach einer selbstbestimmten Wohnform, b. Entwicklung individueller Kompetenzen eines selbstbestimmten Lebens (Coaching), c. agogische Betreuung in Krisensituationen, d. Überwachung und Hilfe während der Nacht, e. Unterstützung in administrativen Angelegenheiten, f. Unterstützung im Haushalt.	a. Unterstützung bei der Suche nach einer Arbeitsstelle im allgemeinen Arbeitsmarkt, b. Unterstützung beim Erhalt einer Arbeitsstelle im allgemeinen Arbeitsmarkt, c. Unterstützung bei der Arbeitsausführung, d. Begleitung im Lehrverhältnis.

Abb. 5: Ambulante Leistungen für erwachsene Personen mit Behinderungen in den Bereichen Wohnen und Arbeit

Ambulante Leistungen können entweder als Fachleistung oder als kantonale Assistenzleistung erbracht werden. Je nach notwendiger Ausbildung und Anforderungen an die Fachlichkeit bei der Erbringung der ambulanten Leistungen sind diese als Fach- oder als Assistenzleistungen zu qualifizieren.

6.3.2 Ambulante Fachleistungen und kantonale Assistenzleistungen

Ambulante Fachleistungen

Ambulante Fachleistungen können nur von anerkannten sozialen Einrichtungen erbracht werden. Dies können sein:

- vom Gesetz über soziale Einrichtungen anerkannte Einrichtungen mit Leistungsauftrag im stationären Bereich, die (neu) auch ambulante Fachleistungen gemäss Gesetz über soziale Einrichtungen erbringen, oder
- weitere Einrichtungen oder Organisationen, die sich nach dem Gesetz über soziale Einrichtungen für die Erbringung ambulanten Fachleistungen anerkennen lassen.; hier sind auch BPG-Einrichtungen, Einrichtungen gemäss Gesundheitsgesetz und Organisationen der Invalidenhilfe (Art. 74 IVG) gemeint, welche bereits einer staatlichen Aufsicht unterstehen und vergleichbare fachliche und betriebliche Anforderungen erfüllen.

Diese Einrichtungen oder Organisationen erhalten für die Erbringung der ambulanten Fachleistungen keinen Leistungsauftrag. Der Grund dafür ist zum einen, dass der individuelle Bedarf an ambulanten Fachleistungen unabhängig ermittelt wird und deren Finanzierung durch Kostengutsprachen direkt an die anspruchsberechtigte Person und nicht an die soziale Einrichtung erfolgt. Zum anderen werden die Grundlagen für die Qualität der Fachleistungen in den Anerkennungsvoraussetzungen

festgehalten. Damit sind für Erbringer von ambulanten Fachleistungen weder Leistungsauftrag noch Leistungsvereinbarung notwendig.

Ambulante Fachleistungen umfassen zum einen Betreuungs- und Pflegeleistungen bei den alltäglichen Aktivitäten, wie Essen, Körperpflege, An- und Auskleiden oder Fortbewegung, sowie zum anderen sozialpädagogische und arbeitsagogische Leistungen.

Für die Erbringung dieser Fachleistungen sind spezielle Fachkenntnisse und eine entsprechende Ausbildung notwendig. Die hohen Anforderungen an die Fachlichkeit schlagen sich in einer höheren Abgeltung im Vergleich zu den kantonalen Assistenzleistungen nieder. Die Kostengutsprachen für ambulante Fachleistungen dürfen aber die Vollkostenpauschale eines vergleichbaren Aufenthaltes in einer anerkannten sozialen Einrichtung im Kanton Luzern nach Anrechnung der Kostenbeteiligung nicht überschreiten.

Kantonale Assistenzleistungen

Kantonale Assistenzleistungen können von Personen und Organisationen erbracht werden, die keine SEG-Anerkennung haben beziehungsweise anstreben. Kantonale Assistenzleistungen umfassen grundsätzlich Unterstützungsleistungen für alltägliche instrumentale Aktivitäten, wie Wäschewaschen, Einkaufen, Hausarbeit oder Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel ebenso wie Unterstützungsleistungen bei der Teilnahme am sozialen Leben.

Die Finanzierung dieser Leistungen durch den Kanton soll durch Obergrenzen beschränkt werden (vgl. die Ausführungen zu § 33a SEG). Die kantonalen Assistenzleistungen sind für Menschen mit Behinderungen, die Unterstützung in ausgewählten Alltagstätigkeiten benötigen, als Ergänzung zu den ambulanten Fachleistungen gedacht, oder sie sollen in Ergänzung zum Assistenzbeitrag der IV greifen. Durch die Finanzierung dieser Unterstützungsleistungen sollen selbstbestimmte Lebensformen gefördert oder teilweise erst ermöglicht werden.

Da Anbieter von Assistenzleistungen nicht durch das Gesetz über soziale Einrichtungen anerkannt werden, obliegt die Aufsicht über deren Qualität den anspruchsberechtigten Personen oder deren gesetzlichen Vertretungen selbst. Die staatliche Steuerung erfolgt somit nicht über die Aufsicht über die Anbieter, sondern über die Ermittlung des individuellen Bedarfs und über die Vorgaben zu Inhalt und Umfang der zugesprochenen Leistungen.

6.4 Bedarfsabklärung und Wahl der Leistungen für erwachsene Menschen mit Behinderungen

Eine einheitliche Bedarfsabklärung ist sowohl für stationäre als auch für ambulante Leistungen eine unabdingbare Voraussetzung für die staatliche (Mit-)Finanzierung. Nur so können der Bedarf und die Leistungen fachlich abgestützt werden. Mit den bestehenden Instrumenten, welche den Anspruch auf Sozialversicherungsleistungen des Bundes wie die Hilflosenentschädigung ermitteln, wird der Schwerpunkt auf die Einschränkungen bei den basalen Alltagsaktivitäten gelegt.

Für den stationären Bereich wurde der individuelle Betreuungsbedarf (IBB) als Instrument der Bedarfsermittlung entwickelt. Dieses ergänzt das Abklärungsinstrument zur Ermittlung der Hilflosigkeit (HILO) und basiert auf einer weiter gefassten Definition von Behinderung. Das Instrument des IBB wurde im Kanton Luzern seit

2016 schrittweise eingeführt, nachdem es in anderen Kantonen bereits seit einigen Jahren eingesetzt worden war (vgl. nächstes Kap.).

Für ambulante Leistungen (Fachleistungen und kantonale Assistenzleistungen) soll auch ein einheitliches Bedarfsabklärungsinstrument verwendet werden, wobei ebenfalls darauf zu achten ist, dass dieses Instrument den Bedürfnissen und Anforderungen der unterschiedlichen Behinderungsformen gerecht wird (vgl. Kap. 6.4.2)

6.4.1 Ermittlung des Bedarfs für stationäre Leistungen – IBB

6.4.1.1 System SODK Ost+

Der Kanton Luzern hat zusammen mit den Partnerkantonen der Zentralschweiz im Jahr 2013 die Übernahme des Systems der Sozialdirektorenkonferenz Ost+ (SODK Ost+) beschlossen. Die Ostschweizer Kantone haben zusammen mit Zürich 2008 bis 2012 das IBB-Einstufungssystem für Wohnen und Tagesstruktur entwickelt und mit einem Finanzierungsmodell verknüpft. Die meisten deutschsprachigen Kantone setzen dieses System heute für die Abgeltung der stationären Leistungen für Menschen mit Behinderungen ein.

Die IBB-Einstufungsraster beinhalten die Einschätzung des individuellen Betreuungsbedarfs eines Menschen mit Behinderung je Angebot und werden von der Einrichtung ausgefüllt.¹⁹ Diese Einschätzung ist in Kombination mit jener der HILO massgebend für die Gesamteinstufung des Betreuungsbedarfs. Das IBB-Einstufungssystem ist auf die Leistungen der Betreuenden ausgerichtet und bildet nicht die Typologien der betreuten Personen ab. Es ist als Erfassungsinstrument des aktuell notwendigen Betreuungsbedarfs eines Menschen mit Behinderung zu verstehen und ist kein sozialpädagogisches Konzept und auch kein Förderplanungsinstrument.

Ziel des IBB-Einstufungssystems ist es, Leistungen mittels vier unterschiedlicher Indikatorenraster transparent zu erfassen, Indikatoren zu bepunkten und vergleichbar zu machen sowie Grundlagen für eine leistungsorientierte Finanzierung zu schaffen (vgl. Kap. 6.5.3). Der Betreuungsaufwand wird im Wohnbereich mit 100 Punkten quantifiziert, im Arbeitsbereich mit 60 Punkten. Die Punkte werden jeweils zu fünf homogenen IBB-Stufen zusammengeführt (je 20 Punkte je Stufe im Wohnen, je 12 Punkte in der Tagesstruktur). Diese ermöglichen es, bedarfsgerechte Leistungen mit ähnlich hohem Betreuungsaufwand zu gruppieren und fünf IBB-Stufen abzugelten.

Da der Erfassungsaufwand in den Einrichtungen in Grenzen gehalten werden soll, wird nicht jede Betreuungshandlung in Minuten abgebildet, sondern nach ihrer Häufigkeit erfasst. Insgesamt haben die bisherigen Evaluationen gezeigt, dass mit dem IBB-Einstufungssystem die Leistungen aller Einrichtungen erfasst sowie sinnvoll abgestuft und verglichen werden können. Dies ist eine wichtige Voraussetzung für die leistungsorientierte und pauschalierte Abgeltung des behinderungsbedingten Mehraufwandes je IBB-Stufe und eine wichtige Vorbedingung für die Vergleichbarkeit der Leistungen.

Die IBB-Einstufung ist für den Wohnbereich und die Tagesstrukturen mit Lohn und ohne Lohn je separat zu bestimmen und wird auch getrennt abgegolten. Die Einstufungen beim Wohnen und in der Tagesstruktur können demnach unterschiedliche Resultate ergeben. Unter dem Begriff «Tagesstruktur» sind geschützte Arbeitsplätze

¹⁹ Ausführlich dazu die Wegleitung zum IBB, Version Januar 2019; als PDF online unter https://disg.lu.ch/-/media/DISG/Dokumente/Themen/Soziale_Einrichtungen/IBBWegleitungSODKOst2019.pdf?la=de-CH

(z. B. Werkstätten) sowie Beschäftigungs- und Tagesstättenplätze zu verstehen, die an Werktagen (vereinbarte «Arbeitstage») angeboten werden. Die Einstufungshöhe bestimmt sich zuerst aufgrund einer allfällig durch die IV verfügbaren Hilflosigkeit (HILO mit den Stufen keine, leicht, mittel, schwer). Mit dem IBB-Rating wird sodann eine eventuelle Erhöhung dieser Stufe ermittelt (= Höhe des Betreuungsbedarfs: Minimum, leicht, mittel, schwer oder Maximum).

Der Betreuungsbedarf wird individuell für jede betreute Person und je Angebot oder Nutzung des Angebots durch die Leistungserbringer mit den IBB-Indikatorenrastern erfasst (max. drei Raster pro Person: 1 Wohnen, 2 Tagesstruktur mit bzw. ohne Lohn).

Es gibt unterschiedliche Raster, differenziert nach Wohnen/Tagesstruktur und Art der Behinderung. Im Bereich Wohnen werden beispielsweise folgende Themen durch detaillierte Fragestellungen erfasst:

- Grundpflege, medizinische Behandlungspflege und Ernährung,
- Bekleidung und Mobilität,
- Lebenstechniken,
- Sicherheit und Stabilität,
- psychische Beeinträchtigungen, deviantes und Suchtverhalten.

Die Einstufung mit den IBB-Indikatorenrastern ergibt eine Anzahl IBB-Punkte pro betreute Person. Diese Punktezahl bestimmt die IBB-Stufe. In Kombination mit der Einstufung der Hilflosigkeit (HILO-Stufe) ergibt sich die Gesamteinstufung des Betreuungsbedarfs pro Person (in der folgenden Abbildung mit den blauen Kreisen dargestellt). Die jeweils höhere Einstufung gilt als Gesamteinstufung.

Am Beispiel des Bereichs Wohnen:

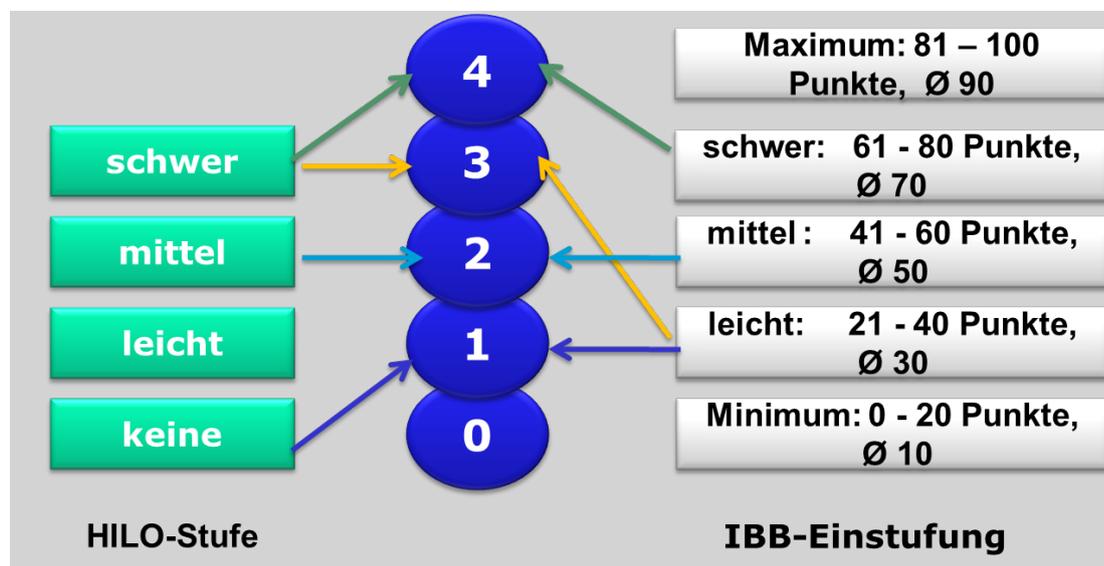


Abb. 6: Einstufung individueller Betreuungsbedarf und Gesamteinstufung IBB/HILO am Beispiel Wohnen; Quelle: SODK Ost+

6.4.1.2 Einführung des IBB im Kanton Luzern

Im Kanton Luzern wurde das Einstufungsinstrument individueller Betreuungsbedarf (IBB) zusammen mit den sozialen Einrichtungen in drei Schritten eingeführt:

- 2016 wurde das Instrument von Pileteinrichtungen für die Bereiche Wohnen und Tagesstruktur ohne Lohn erprobt.
- 2017 erfolgten für die genannten Bereiche ein Testlauf mit allen Einrichtungen und die erstmalige Koppelung des Betreuungsaufwandes mit den Kosten pro Angebot. Gleichzeitig konnte der Bereich Tagesstruktur mit Lohn mit ausgewählten Einrichtungen erprobt werden.
- 2018 erfolgten schliesslich eine Vollerhebung und die Korrelation mit der Kostenrechnung je Angebot. Die Etappierung hat sich aufgrund der Komplexität der Instrumente und der unterschiedlichen Voraussetzungen in den Einrichtungen bewährt.

Die bisherigen Erfahrungen zeigen eine hohe Stabilität der Einstufungsergebnisse sowie eine zunehmende Korrelation zwischen Betreuungsaufwand und Kosten. Bezüglich der Zahl und der Verteilung der Personen nach IBB-Stufen im Wohnbereich hat sich in beiden Testläufen folgendes Bild ergeben:

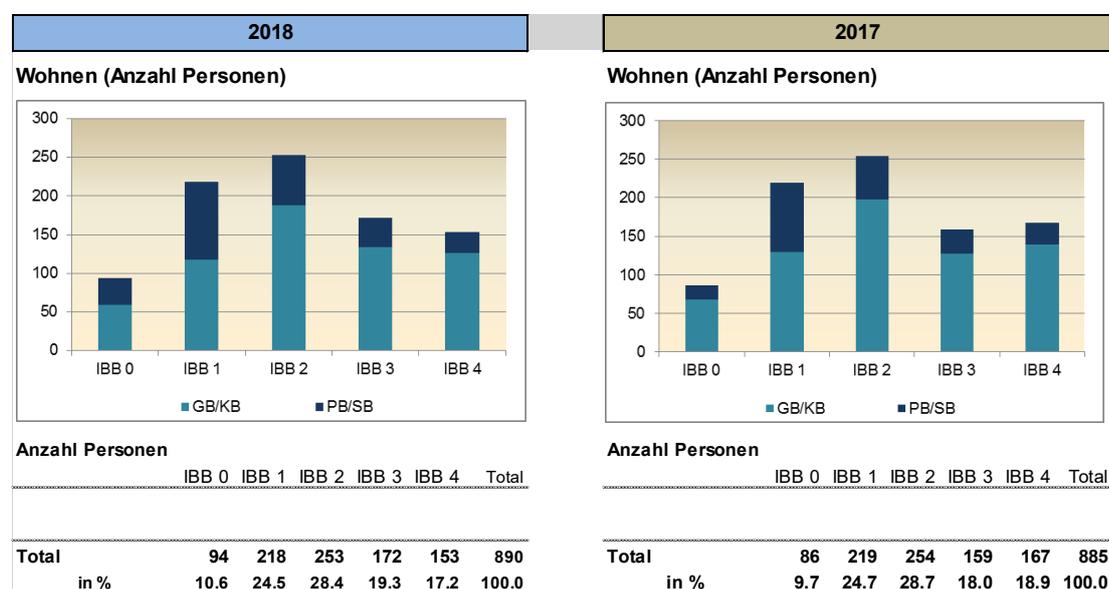


Abb. 7: Verteilung der Personen auf die IBB-Stufen; Datenquelle: DISG – Erhebung IBB_LOA

6.4.2 Ermittlung des Bedarfs für ambulante Leistungen

Der Bedarf für ambulante Leistungen soll ebenso wie im stationären Bereich mit einem einheitlichen Bedarfsermittlungsinstrument ermittelt werden. Die Einführung der Subjektfinanzierung im ambulanten Bereich erfordert diese einheitliche Bedarfsabklärung, um vergleichbare Ergebnisse zu erhalten. Dieses Vorgehen ist mit jenem der Abklärung einer Hilflosigkeit oder des IV-Assistenzbeitrages vergleichbar. Das gewählte Instrument soll sowohl von der Person mit Behinderung selbst (bzw. der gesetzlichen Vertretung), der Abklärungs- und Beratungsstelle als auch von sozialen Einrichtungen oder anderen Personen und Organisationen angewandt werden können.

Die IV verwendet für die Abklärungen beim Assistenzbeitrag das standardisierte Abklärungsinstrument FAKT. Mit diesem Instrument wird in neun Bereichen der Hilfebedarf bestimmt. Mit diesem Instrument werden rein objektive Faktoren abgeklärt, wie das Ausmass an Unterstützung beim Essen und Trinken oder beim An- und Auskleiden. Nicht erfasst werden mit diesem Instrument die subjektiven Bedürfnisse und Wünsche der betreuungsbedürftigen Person hinsichtlich der Wohnform, des Wohnortes, der Arbeit oder der Integration. Damit fehlen beim Instrument FAKT

wichtige Indikatoren zur Förderung der Selbstbestimmung und Integration von erwachsenen Menschen mit Behinderungen. Die Kantone Basel-Stadt und Basel-Land haben sich bei der Gestaltung der neuen Bedarfsabklärung für das Instrument des Individuellen Hilfeplans (IHP²⁰) entschieden und eine unabhängige Stelle mit der Abklärung beauftragt. Der IHP ist ein Instrument, das es ermöglicht, zusammen mit der Person mit Behinderung Ziele zu entwickeln und Massnahmen abzuleiten. Diese Massnahmen sind anschliessend in Leistungen zu übersetzen. Erst diese Leistungen können gruppiert und mit den IBB-Indikatoren verglichen werden.

Auch andere Kantone prüfen die Verwendung dieses Instruments. Die definitive Wahl des Bedarfsermittlungsinstrumentes im Kanton Luzern hängt unter anderem davon ab, ob für die geplante Abklärungs- und Beratungsstelle eine Zentralschweizer Lösung gefunden wird und welches Instrument die beteiligten Kantone wählen werden. Mit der geplanten Übergangsfrist von zwei Jahren soll die nötige Zeit für die Bedarfsanalyse und die Evaluation der zur Auswahl stehenden Instrumente eingeräumt werden.

6.4.3 Wahl der Leistungen

6.4.3.1 Abklärungs- und Beratungsstelle

Die Förderung der Wahlfreiheit für Menschen mit Behinderungen bei der Entscheidung über den Wohn- oder Arbeitsort bedingt die Befähigung der Menschen, diese Entscheidung zu treffen und die damit verbundenen Konsequenzen zu tragen. Zum einen sind daher umfassende Informationen zu den Wahlmöglichkeiten notwendig, zum anderen eine Unterstützung der Personen bei der Wahl der Leistungen. Aus diesem Grund soll im Kanton Luzern eine fachlich unabhängige Abklärungs- und Beratungsstelle geschaffen werden.

Bereits heute verfügt der Kanton Luzern über ein gut funktionierendes System der Information, Beratung und Befähigung durch soziale Einrichtungen und Behindertenorganisationen. Erfahrungen aus Pilotprojekten und anderen Kantonen zeigen jedoch, dass es gleichwohl eine gewisse Zahl von Menschen mit Behinderungen gibt, die ambulant unterstützt werden wollen und gegenwärtig nicht die entsprechenden Informationen und Beratung erhalten, die sie sich wünschen oder benötigen.²¹ Als Folge der vermehrten Forderung nach Selbstbestimmung und Integration muss zudem insbesondere bei künftigen Generationen davon ausgegangen werden, dass diese vermehrt in selbstbestimmten Wohn- und Arbeitsformen leben wollen.

Gerade in der Zeit des Übergangs von der Schule in die Berufsbildung ist es besonders wichtig, dass junge Erwachsene und ihre Eltern über die bestehenden Angebote informiert sind, um eine echte Wahl treffen zu können. Die geplante Stelle wird einerseits einen Mehrwert für die anspruchsberechtigten Personen bringen, indem sie ergänzend zu bestehenden Beratungsangeboten zur Verfügung steht. Andererseits kann sie die juristischen Vertretungen und Vertrauenspersonen (z.B. Eltern) bei der Suche nach einer passgenauen Lösung unterstützen.

Die Abklärungs- und Beratungsstelle soll nur für den Bereich B eingesetzt werden und hat eine Abklärungs- und eine Beratungsfunktion:

²⁰ Vgl. dazu mehr unter <https://www.asb.bs.ch/alter-behinderung/behindertenhilfe/individuelle-bedarfsermittlung.html>. Der IHP basiert auf einem erfolgreichen Instrument aus Deutschland (Individuelle Hilfeplanung, Rheinland), vgl. dazu mehr unter https://www.lvr.de/de/nav_main/soziales_1/menschenmitbehinderung/wohnen/hilfeplanverfahren_2/hilfeplan/hilfeplan_1.jsp

²¹ Vgl. dazu die Studie der HSLU mit der Befragung von Menschen mit Behinderungen im Kanton Zug: zu ihrer Lebenssituation; Medienmitteilung vom 18.3.2019 <https://www.hslu.ch/de-ch/hochschule-luzern/ueber-uns/medienmedienmitteilungen/2019/03/18/befragung-von-menschen-mit-behinderung-im-kanton-zug/>

Obligatorische Abklärungsfunktion

Die Abklärung ist obligatorisch, wenn eine finanzielle Abgeltung gemäss Gesetz über soziale Einrichtungen für die Inanspruchnahme ambulanter Leistungen geplant ist. Das ausgefüllte Bedarfsermittlungsinstrument muss in diesem Fall bei der Abklärungs- und Beratungsstelle eingereicht werden. Gemeinsam mit der anspruchsberechtigten Person werden sodann der Hilfe- und Förderbedarf, die möglichen ambulanten Leistungen und die Finanzierungsmöglichkeiten besprochen. Die anspruchsberechtigte Person (bzw. die gesetzliche Vertretung) reicht im Anschluss das Gesuch um Kostengutsprache bei der zuständigen kantonalen Stelle ein. Dabei kann sie von der Stelle unterstützt werden, wenn dies gewünscht wird.

In begründeten Fällen kann die zuständige kantonale Stelle eine Abklärung durch die Stelle auch für stationäre Leistungen verlangen, beispielsweise wenn die Vermutung besteht, dass eine Leistung für eine Person nicht geeignet ist.

Ist im Einzelfall ein rascher Wechsel von einer stationären zu einer ambulanten Fachleistung notwendig und kann vorgängig das reguläre Bedarfsermittlungsverfahren nicht durchgeführt werden, ist ein beschleunigtes Verfahren möglich. In diesem Fall erhält die anspruchsberechtigte Person eine vorläufige Kostengutsprache für maximal drei Monate. Nach Abschluss des regulären Verfahrens der Bedarfsabklärung wird rückwirkend ab Erstbezug der Leistung eine neue Kostengutsprache verfügt.

Fakultative Beratungsfunktion

Für Fragen zu ambulanten und stationären Leistungen kann die Stelle von anspruchsberechtigten Personen, deren gesetzlicher Vertretung, sozialen Einrichtungen, Behindertenorganisationen und weiteren Fachpersonen kontaktiert werden. Zu diesem Zweck verfügt die Stelle über Informationen zu den bestehenden ambulanten und stationären Leistungen und pflegt den Austausch mit den leistungserbringenden sozialen Einrichtungen und weiteren Personen und Organisationen.

Die unabhängige Abklärungs- und Beratungsstelle soll zu je 50 Prozent vom Kanton und den Gemeinden finanziert und eine interkantonale Lösung angestrebt werden. Die geschätzten Kosten für die Stelle sind im Verhältnis zum Gesamtaufwand nach dem Gesetz über soziale Einrichtungen sehr gering (vgl. Kap. 8.3). Zum anderen müssen auch die erwarteten Synergiegewinne durch die Vermeidung von Fehl- und Umplatzierungen, vorteilhaftere ambulante Lösungen anstelle von stationären Aufenthalten und eine mögliche gemeinsame Zentralschweizer Lösung in die Beurteilung miteinbezogen werden.

6.4.3.2 Übergangsfrist für die Errichtung der Abklärungs- und Beratungsstelle

Für die Errichtung der Abklärungs- und Beratungsstelle ist eine zweijährige Übergangsfrist vorgesehen. Die Notwendigkeit einer Übergangsfrist ergibt sich aus der Vielzahl der bestehenden Akteurinnen und Akteure, den Erfahrungen mit dem Pilotprojekt luniq sowie der Option, eine Zentralschweizer Lösung anzustreben. In dieser Konzeptphase sollen auch die Anforderungen an die Mitarbeitenden der Abklärungs- und Beratungsstelle konkretisiert werden. Diese müssen jedenfalls viel Fachkompetenz in den Aufgabenbereichen der Stelle mitbringen. Sie sollten berufliche Erfahrungen im stationären und im ambulanten Bereich haben und die Abläufe und Profile der unterschiedlichen Einrichtungen und Organisationen kennen. Zudem sollten sie Fachwissen im Bereich der Befähigung von Menschen mit Behinderungen

zum selbstbestimmten Leben mitbringen und die damit zusammenhängenden Chancen und Risiken kennen.

Innert der vorgesehenen Übergangsfrist von zwei Jahren soll entschieden werden, ob eine Zentralschweizer Lösung gefunden werden kann, wer mit der Führung einer unabhängigen Abklärungs- und Beratungsstelle beauftragt wird, welches Instrument zur individuellen Bedarfsabklärung gewählt wird und welche Anforderungen an die Mitarbeitenden der Stelle gestellt werden. Während der Übergangsfrist muss für den Bezug ambulanter Leistungen eine Indikation analog zum Verfahren bei der Kostenübernahmegarantie bei stationären Leistungen erbracht werden.

Diese Zeit soll genutzt werden, um gemeinsam mit allen Akteurinnen und Akteuren eine für alle Beteiligten tragfähige und für die Menschen mit Behinderungen nützliche und zukunftsweisende Lösung zu entwickeln.

Ebenso sollen die Rahmenbedingungen verbessert werden, indem die kantonale Verordnung über die Ergänzungsleistungen zur IV überprüft und eine Gleichbehandlung von ambulanten und stationären Betreuungs- und Unterstützungsleistungen angestrebt wird.

6.5 Weiterentwicklung der Finanzierungssysteme

6.5.1 Bestehende Finanzierungsmechanismen

Die Weiterentwicklung des Finanzierungssystems im SEG-Bereich orientiert sich an den Entwicklungen im Gesundheits- und Sozialbereich. Diese Finanzierungssysteme haben sich in der Vergangenheit von der Objekt- zur Subjektorientierung hin entwickelt. Im Folgenden werden die Elemente der bestehenden Finanzierungsmodelle kurz erläutert.

Objektorientierung

Ausgangspunkt der Finanzierung ist der Aufwand respektive der Finanzbedarf der zu finanzierenden Einrichtung (Objekt). Dieser Aufwand wird von einer Instanz geprüft und vollständig (Defizitdeckung) oder unter Berücksichtigung von gewissen leistungsorientierten Kriterien, wie Qualität oder Auslastung, pauschal abgegolten.

Subjektorientierung

Ausgangspunkt der Finanzierung ist der Bedarf der einzelnen Person (Subjekt). Dieser Bedarf wird mittels einheitlichem Verfahren geprüft und entweder in Bezug auf Fallgruppen (Fallpauschale je Diagnose) oder Bedarfsgruppen (Leistungspauschalen nach Höhe des Betreuungs- oder Pflegeaufwands) abgegolten.

Objektfinanzierung

Bei der Objektfinanzierung finanziert der Kanton den Leistungserbringer (= Objekt, z. B. soziale Einrichtung) direkt. Er kann dies zum einen objektorientiert tun, beispielsweise einen durchschnittlichen Aufwand pro Jahr/Tag/Std. je Einrichtung abgeben. Zum anderen kann er Leistungen auch subjektorientiert finanzieren, beispielsweise mittels leistungsorientierter und bedarfsabhängiger Pauschalen je Subjekt und Tag, Stunde oder Fall.

Subjektfinanzierung

Bei der Subjektfinanzierung finanziert der Kanton die Leistungen durch Direktzahlungen an die anspruchsberechtigten Personen selbst (Subjekt). Im Behindertenbe-

reich zählen die IV-Rente und die Hilflosenentschädigung (HE) zur bereits bestehenden Subjektfinanzierung, die subsidiär noch mit Ergänzungsleistungen (EL) ergänzt werden. Auch der Assistenzbeitrag der IV beruht auf dem Modell der Subjektfinanzierung.

6.5.2 Geplantes Finanzierungssystem im Kanton Luzern

Im Kanton Luzern werden die Leistungen nach dem Gesetz über soziale Einrichtungen gegenwärtig mittels objektorientierter Objektfinanzierung abgegolten. Dies bedeutet, dass die Leistungserbringer ihren Aufwand pauschal pro Leistungseinheit geltend machen oder nachträglich im Rahmen einer Defizitdeckung abgegolten erhalten.

Mit der Teilrevision des Gesetzes über soziale Einrichtungen soll für stationäre Leistungen für erwachsenen Menschen mit Behinderungen auf eine subjektorientierte Objektfinanzierung gewechselt werden. Dazu wird der individuelle Betreuungsbedarf der betreuten Personen einheitlich ermittelt (IBB, vgl. Kap. 6.4.1). Ausgehend davon werden dann die Leistungen den Einrichtungen abgestuft direkt vergütet.

Für ambulante Leistungen für erwachsene Menschen mit Behinderungen soll neu die Subjektfinanzierung eingeführt werden. Nach Erhebung des individuellen Bedarfs und der Wünsche und Fähigkeiten der Person mittels eines einheitlichen Hilfeplan-beziehungsweise Förderplaninstrumentes (vgl. Kap. 6.4.2) werden die notwendigen finanziellen Mittel direkt an die anspruchsberechtigte Person (bzw. deren gesetzliche Vertretung) ausbezahlt. Diese kauft dann die entsprechenden Leistungen bei den Leistungsanbietern ein.

Für Leistungen für Kinder und Jugendliche sowie im Suchtbereich werden die Finanzierungsmechanismen nicht geändert, da einheitliche Instrumente zur Bemessung des individuellen Bedarfs in diesen Bereichen fehlen. Damit kommt hier weiterhin die objektorientierte Objektfinanzierung zur Anwendung.

<i>Bereich</i>	<i>Stationäre und ambulante Leistungen für Kinder und Jugendliche sowie im Suchtbereich</i>	<i>Stationäre Leistungen für erwachsene Personen mit Behinderungen</i>	<i>Ambulante Leistungen für erwachsene Personen mit Behinderungen</i>
<i>Finanzierungssystem</i>	objektorientierte Objektfinanzierung	subjektorientierte Objektfinanzierung	Subjektfinanzierung
	Die Finanzierung erfolgt über Direktzahlungen an die Leistungserbringer.	Die Finanzierung erfolgt über Direktzahlungen an die Leistungserbringer.	Die Finanzierung erfolgt über Direktzahlungen an die anspruchsberechtigte Person.
<i>Bedarfserhebung und Leistungsabgeltung</i>	Der Aufwand wird vom Leistungserbringer geltend gemacht und pauschal pro Leistungseinheit festgelegt.	Der individuelle Leistungsbedarf der betreuungsbedürftigen Personen wird vom Leistungserbringer erhoben und die pauschalierte Abgeltung entsprechend abgestuft. Zur Messung des Bedarfs wird das Instrument des individuellen Betreuungsbedarfs (IBB) eingeführt.	Der individuelle Bedarf sowie die Wünsche und Fähigkeiten der anspruchsberechtigten Person werden mittels einheitlichem Hilfeplan-beziehungsweise Förderplaninstrument erhoben. Die erforderlichen Leistungen werden von der Person selbst eingekauft.

Abb. 8: Typologie der geplanten Finanzierungsmodelle

6.5.3 Leistungsorientierte Finanzierung für stationäre Leistungen für erwachsene Menschen mit Behinderungen

Die Einführung der Bedarfsabklärung mittels individuellen Bereuungsbedarfs (IBB) bei stationären Angeboten für erwachsene Menschen mit Behinderungen wird mit einem entsprechenden System der finanziellen Abgeltung durch abgestufte Pauschalen kombiniert, der sogenannten leistungsorientierten Abgeltung nach IBB.²²

6.5.3.1 Entscheid für das System der SODK-Ost+

Der Kanton Luzern hat das Finanzierungsmodell der SODK-Ost+ begrüsst, die Verträge zur Übernahme im Jahr 2013 unterzeichnet und sich für eine subjektorientierte Objektfinanzierung des stationären SEG-Bereichs für Erwachsene entschieden. Eine Studie der Hochschule Luzern über einen Leistungs- und Kostenvergleich von sozialen Einrichtungen im Kanton Luzern²³ von Anfang 2016 stützte das Vorhaben.

Ziel der leistungsorientierten Abgeltung ist die Schaffung einer fundierten Erklärungsbasis für die erheblichen inner- wie interkantonalen Kostenunterschiede zwischen den Einrichtungen. Betriebs- und Kennzahlenvergleiche stiessen auch in der Vernehmlassung auf viel Akzeptanz. Die Vergleiche sollen jedoch gewährleisten, dass Gleiches mit Gleichem verglichen wird. Dafür ist ein gewisser Erfassungsaufwand nötig.

Ob ein hoher Personalaufwand oder die bestmögliche Qualität im Alltag bei der Klientel ankam, ein Bedarf dafür bestand oder überhaupt erforderlich war, blieb weitgehend der Beurteilung der Einrichtung vorbehalten und es fehlten die Standards, die einen Vergleich erst möglich gemacht hätten. Mit der Erfassung des individuellen Betreuungsbedarfs und der Unterscheidung zwischen Objekt- und Betreuungskosten kann hier Abhilfe geschaffen werden (vgl. Kap. 6.5.3).

Nebst der leistungsorientierten und subjektorientiert pauschalierten Objektfinanzierung wird das Vollkostenprinzip eingeführt. Dieses umfasst den Vergleich auf abgestuften IVSE-Nettotageskosten für die Angebote Wohnen und Tagesstruktur mit/ohne Lohn. Ein Schwankungsfonds dient den Einrichtungen als Anreiz, um Schwankungen selbst auszugleichen und gezielt für das Angebot zu nutzen (vgl. Kap. 6.5.4).

6.5.3.2 Grundsätze des Finanzierungsmodells SODK Ost+

Das Finanzierungsmodell der SODK Ost+ basiert auf folgenden Grundsätzen:

- einfaches und verständliches Finanzierungssystem,
- leistungsbezogene, pauschalierte Abgeltung,
- Ermittlung von Pensions- und Betreuungskosten aufgrund einer IVSE-Kostenrechnung gemäss einheitlichen Vorgaben,
- IBB-Einstufungssystem zur Erfassung des individuellen Betreuungsbedarfs,
- kantonale subjektorientierte Objektfinanzierung mit zwei Pauschaltypen: Wohnen an 360 Tagen und Tagesstruktur an 260 Tagen, das heisst der Pauschaltyp «Wohnen mit Beschäftigung» wird kostenmässig aufgeteilt in Wohnen und Tagesstruktur,
- Menschen mit Behinderungen müssen sich an den Kosten des Aufenthalts beteiligen; die von den Kantonen definierten Kostenbeteiligungen im Wohnbereich sollen im Idealfall die Pensionskosten decken,

²² Zu den Ergebnissen der Vernehmlassung in Bezug auf die Einführung des IBB-Systems vgl. oben ab S. 41.

²³ Leistungs- und Kostenvergleich von sozialen Einrichtungen (SEG-Institutionen) im Kanton Luzern vom 29.01.2016, nicht öffentliches Dokument.

- selbsterwirtschaftete Erträge der sozialen Einrichtungen tragen zur Kostendeckung bei und decken mindestens die Materialkosten und die den betreuten Personen ausbezahlten Löhne (inkl. Sozialleistungen),
 - aus Gewinnen und Verlusten wird in den Einrichtungen ein Schwankungsfond gebildet; dieser ist plafoniert,
 - ausserkantonale betreute Personen werden gemäss IVSE abgerechnet,
 - saldoneutrale Einführung der neuen Finanzierung,
 - die Kantone sind frei, den Einrichtungen Investitionsbeiträge bis zur vollen Höhe der anrechenbaren Investitionen vorzuschliessen,
 - die Kantone rechnen betriebliche Spenden ohne einschränkende Zweckbindung in den Bereichen Wohnen und Tagesstruktur nicht an; entsprechend werden mit der neuen Pauschale aber auch keine Aufwände für Fundraising abgegolten.
- Der Kanton Luzern übernimmt diese Grundsätze und setzt sie entsprechend den kantonalen Rahmenbedingungen um.

6.5.3.3 Unterscheidung zwischen Objekt- und Betreuungskosten

Das Finanzierungsmodell SODK Ost+ unterscheidet zwischen Objekt- und Betreuungskosten. Für Wohnen und Tagesstruktur werden diese wie folgt definiert:

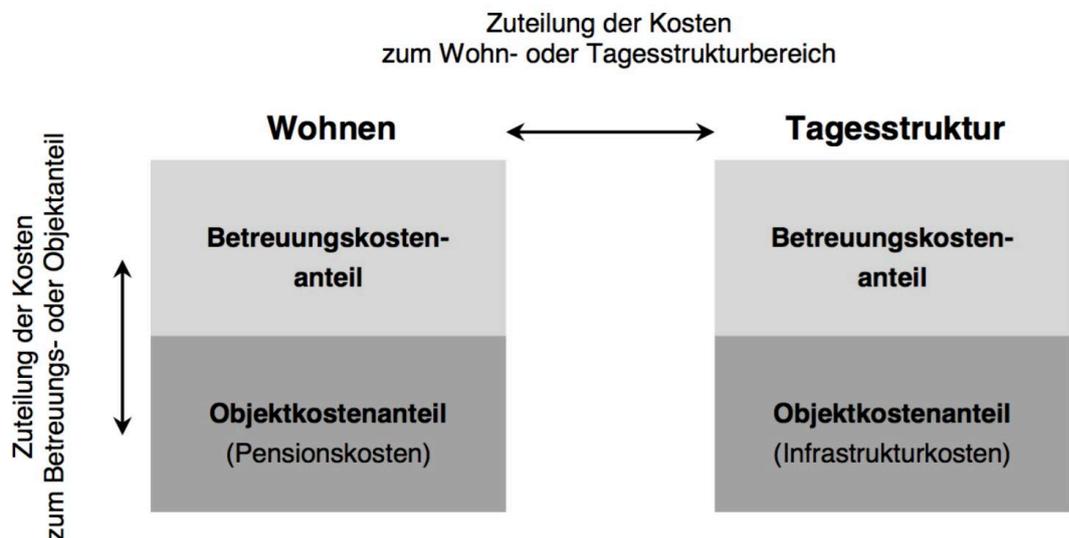


Abb. 9: Finanzierungssystem SODK Ost+, Zuteilung der Kosten zum Wohn- oder Tagesstrukturbereich; Quelle: SODK Ost+

Stationäre Wohnangebote

Die Objektkosten im Bereich Wohnen umfassen insbesondere die Pensionskosten (Verwaltungskosten und Aufwendungen für Grundleistungen, Verpflegung und Unterkunft), die für alle Nutzerinnen und Nutzer gleich als Fixkostenblock anfallen. Diese müssen von den Einrichtungen in der Kostenrechnung jeweils gesondert ausgewiesen werden.

Die Betreuungskosten werden ebenfalls in der Kostenrechnung ausgewiesen und korrekt dem Wohn- oder Tagesstrukturangebot zugeteilt. Durch das IBB-Einstufungssystem in den Einrichtungen werden die IBB-Punkte je Angebot ersichtlich. Darauf gestützt und unter Zuhilfenahme der Einstufung für die Hilflosenentschädigung wird der Betreuungsbedarf je Nutzerin und Nutzer in fünf Betreuungsstufen (IBB 0 bis IBB 4) abgebildet. Somit können die Betreuungskosten je Angebot pro Punkt und pro IBB-Stufe berechnet und verglichen werden.

Die Nutzerinnen und Nutzer beteiligen sich im Wohnbereich an den Kosten des Aufenthalts, indem sie wie bisher eine Kostenbeteiligung (Taxen) bezahlen, und decken

diese Kosten durch ihre IV-Rente und die EL. Die Kostenbeteiligung soll im Idealfall die Pensionskosten decken, das heisst inklusive Abschreibungen auf Investitionskosten für Infrastruktur und Ausstattung. Ein stationärer Aufenthalt in einer sozialen Einrichtung ist immer mit einer Grundbetreuung verbunden und umfasst nie nur Kost und Logis.

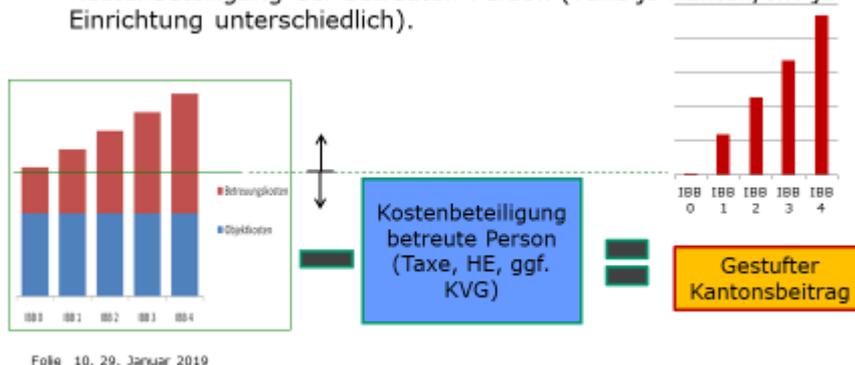
Die Hilflosenentschädigung wird als Kostenbeteiligung an die Betreuungskosten angerechnet. Der Beitrag der öffentlichen Hand an die Betreuungskosten soll in erster Linie den individuell ermittelten behinderungsbedingten Mehraufwand decken. Die Kostenbeteiligung der Nutzerinnen und Nutzer deckt derzeit im Kanton Luzern weitgehend die durchschnittlichen Pensionskosten inklusive der Grundbetreuung in Stufe IBB 0.



Finanzierung

Betriebsbeitrag des Kantons (Wohnen)

- Der Betriebsbeitrag des Kantons bestimmt sich durch die Pauschale (IVSE-Nettoaufwand je IBB-Stufe) abzüglich der Kostenbeteiligung der betreuten Person (Taxe je Kanton/tw. je Einrichtung unterschiedlich).



Folie 10, 29. Januar 2019

Abb. 10: Betriebsbeitrag des Kantons (Wohnen); Quelle: SODK Ost+

Stationäre Tagesstrukturangebote

Die Kosten der Tagesstrukturangebote (früher: Beschäftigung, Tagesstätten, Werkstätten) werden analog zum Wohnbereich aufgrund der Kostenrechnungen der Einrichtungen ebenfalls in Objektkosten (Infrastruktur) und Betreuungskosten unterteilt. Auch in diesem Bereich erfolgt eine Stufung der Betreuungskosten nach individuellem Aufwand. Der in Tagesstrukturen erwirtschaftete Ertrag wird abzüglich der Löhne an die betreuten Personen und abzüglich des Materialaufwands zur Kostendeckung beigezogen. Gestützt auf den Grundsatz, dass niemand für seine Arbeitsstelle bezahlen muss, ist vorgesehen, dass sich Nutzerinnen und Nutzer *nicht* an den Kosten der Tagesstrukturen zu beteiligen haben. Hingegen werden den Nutzerinnen und Nutzern die Verpflegungskosten oder die qualifizierte Betreuung über Mittag weiterhin in Rechnung gestellt.

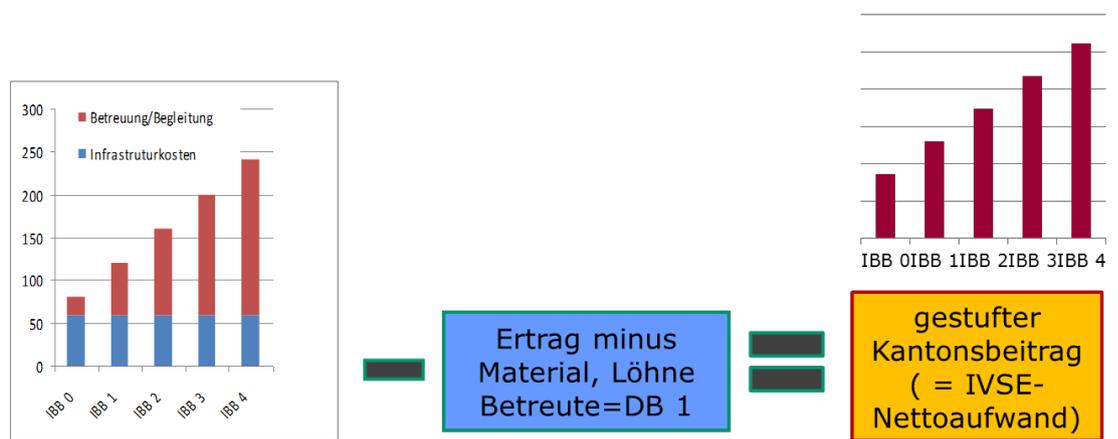


Abb. 11: Betriebsbeitrag des Kantons an Tagesstrukturen; Quelle: SODK Ost+

6.5.4 Schwankungsfonds

Gemäss geltender Bestimmung in § 13 SEG alt können die Einrichtungen aus Betriebsgewinnen Eigenkapital in Form von Rücklagen bilden und im Rahmen ihrer Zweckbestimmung frei darüber verfügen.

Neu sollen allfällige Gewinne aus den einzelnen Betriebsbereichen einem Schwankungsfonds zugewiesen und zum Ausgleich von unregelmässigen Betriebsverläufen wie Über- oder Unterbelegung, von Schwankungen beim Betreuungsbedarf der Nutzenden, zur Deckung von Verlusten oder für die Entwicklung von Innovationen in den nämlichen Bereichen verwendet werden.

Die Neuregelung zum Fremd- und Eigenkapital und zum neu konzipierten Schwankungsfonds wurde in der Vernehmlassung kritisch aufgenommen. Die Positionen für und gegen den Schwankungsfonds stehen sich diametral gegenüber. Mit Vorbehalt zustimmend äussern sich einige Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer, sofern nur ein einziger Schwankungsfonds pro Institution geschaffen würde. Eine rückwirkende Anwendung würde zu einmaligen ausserordentlichen Verlusten führen, und die Rahmenbedingungen müssten im Gesetz explizit geregelt werden. Gegen die neue Regelung treten zahlreiche Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer ein, die dadurch eine Schwächung der unternehmerischen Verantwortung befürchten und einen Widerspruch zu den Swiss GAAP FER anmahnen.

Grundsätzlich kann gesagt werden, dass der neu konzipierte Schwankungsfonds zweckgebundene Kapitalien enthalten soll, die dem Betrieb nicht wie Eigenkapital zum freien Verbrauch zur Verfügung stehen, sondern dem Ausgleich von Schwankungen in den IVSE-Bereichen A–D dienen sollen. Da im Vernehmlassungsentwurf zu § 13 SEG von Eigenkapital und Fremdkapital gesprochen wurde, war es für Einrichtungen, welche bei der Rechnungslegung die Swiss GAAP FER 21 anwenden, nicht nachvollziehbar, warum sie die zweckgebundenen Fonds im Fremdkapital subsumieren sollten, zumal die Kategorie Fondskapital für Non-Profit-Organisationen extra geschaffen wurde, um Missverständnissen bei möglichen Geldgebern (Banken, Spendern) vorzubeugen. Nur Einrichtungen, welche die Rechnung nach OR legen, sollen die Fondskapitalien unter dem langfristigen Fremdkapital führen.

Den Bedenken aus der Vernehmlassung wird folgendermassen Rechnung getragen (vgl. die Ausführungen zu § 13 SEG):

- Es muss nur ein Schwankungsfonds pro Einrichtung errichtet werden, auf eine Differenzierung nach Bereichen wird verzichtet.

- In den Übergangsbestimmungen des SEG-Entwurfs wird bereits festgelegt, dass die bis zum Inkrafttreten gebildeten Rücklagen nicht für die Verrechnung künftiger Verluste herangezogen werden.
- Die Schwankungsfonds sind zweckgebunden. Deshalb wird im Gesetz ergänzt, dass diese nicht zum Eigenkapital gehören und nach den für die jeweilige Einrichtung massgeblichen Rechnungslegungsstandards zu bilanzieren sind. Somit können die nach SwissGAAP FER arbeitenden Einrichtungen die Schwankungsfonds im Fondskapital führen. Jene Einrichtungen, die dem Obligationenrecht unterstellt sind, bilanzieren die Schwankungsfonds im Fremdkapital.

6.5.5 Subjektfinanzierung für ambulante Leistungen für erwachsene Personen mit Behinderungen

6.5.5.1 Die geplante Subjektfinanzierung im Kanton Luzern

Bei ambulanten Angeboten für erwachsene Menschen mit Behinderungen soll künftig die Subjektfinanzierung zum Einsatz kommen. Subjektfinanzierung bedeutet, dass die Finanzierung der Leistungen über Direktzahlungen an die anspruchsberechtigte Person erfolgt. Im Behindertenbereich zählen die IV-Rente und die Hilflosenentschädigung zur bereits bestehenden Subjektfinanzierung, die bei Personen in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen subsidiär mit Ergänzungsleistungen (EL) ergänzt werden. Auch der Assistenzbeitrag der IV beruht auf dem Modell der Subjektfinanzierung.

Grundsätzlich soll das «zu Hause wohnen» bezüglich der Vollkosten nicht teurer sein als die Nutzung von stationären Angeboten. Die Vollkosten für das Wohnen und die Tagesstruktur in einer sozialen Einrichtung betragen beispielsweise bei einer Person mit Einstufung IBB 0 5500 Franken pro Monat. Wohnt diese Person mit IV-Rente und tiefem Vermögen zu Hause, hat sie Anspruch auf ordentliche Ergänzungsleistungen (EL zu Hause wohnend) und Leistungen gemäss Artikel 74 IVG (Wohnberatung/Coaching) sowie ausserordentliche EL-Beiträge bei Krankheits- und Behindernungskosten bis zu einer Obergrenze von 25'000 Franken pro Jahr und Person im Kanton Luzern.

Den Antrag auf Finanzierung der gewählten ambulanten Leistungen stellt die betreuungsbedürftige Person selbst. Sie kann dies alleine oder mit Unterstützung Dritter machen, wie beispielsweise der gesetzlichen Vertretung, sozialer Einrichtungen oder der geplanten Abklärungs- und Beratungsstelle. Einem Gesuch um ambulante Leistungen muss in jedem Fall eine Abklärung mittels vorgesehener Instrumente zur Bedarfsabklärung vorausgehen (vgl. Kap. 6.4.2). Das ausgefüllte Instrument ist obligatorisch der Abklärungs- und Beratungsstelle vorzulegen. Die Stelle nimmt mit der betreuungsbedürftigen Person eine Differenzvereinbarung vor. Sie schlägt in Absprache mit dieser einen Leistungsumfang und einen Überprüfungszeitpunkt vor. Die betreuungsbedürftige Person reicht bei der zuständigen kantonalen Stelle ein Gesuch um Kostengutsprache ein. Sind die Voraussetzungen erfüllt, so wird die ambulante Leistung mittels Kostengutsprache durch die zuständige kantonale Stelle erbracht.

Für ambulante Fachleistungen und kantonale Assistenzleistungen gelten unterschiedliche finanzielle Obergrenzen:

Ambulante Fachleistungen

Die Kostengutsprachen für ambulante Fachleistungen dürfen die Vollkostenpauschale eines vergleichbaren Aufenthaltes in einer anerkannten sozialen Einrichtung im Kanton Luzern nach Anrechnung der Kostenbeteiligung nicht überschreiten.

Kantonale Assistenzleistungen

Die Kostengutsprachen für kantonale Assistenzleistungen sind durch eine Obergrenze für die vom Kanton finanzierten kantonalen Assistenzleistungen begrenzt. Zudem muss die gesuchstellende Person Leistungen der Invalidenversicherung beziehen beziehungsweise IV-leistungsberechtigt sein. Mithilfe eines Monitorings zu Art und Umfang der Nutzung soll geprüft werden, ob die Anspruchsbestimmungen anzupassen sind. Das Resultat dieses Monitorings soll nach maximal acht Jahren ab Inkrafttreten des teilrevidierten Gesetzes über soziale Einrichtungen vorliegen.

Mit der Einführung einer Karenzfrist soll den Bedenken hinsichtlich eines «Leistungsbezugs-Tourismus» begegnet und verhindert werden, dass anspruchsberechtigte Personen in den Kanton Luzern ziehen, nur um ambulante Leistungen zu beziehen, die es in ihrem Wohnkanton (noch) nicht gibt. Die Karenzfrist wird in der Verordnung über soziale Einrichtungen bei zwei Jahren festgelegt werden.

6.5.5.2 Kostenschätzung für ambulante Angebote

Da erst wenige Kantone für den Bezug von ambulanten Leistungen Finanzhilfen an Menschen mit Behinderungen ausrichten und keine einheitliche Lösung existiert, soll für den Kanton Luzern anhand von Referenzkosten aus dem stationären Bereich ein Modell hergeleitet werden. Den Kostenschätzungen liegt die Annahme zugrunde, dass die Fixkosten beim selbstbestimmten Wohnen zuhause und tieferem Betreuungsaufwand geringer ausfallen als beim stationären Wohnen in Einrichtungen. Eine Evaluation zum Assistenzbeitrag des Bundes weist aus, dass dieser insbesondere von Menschen mit einer schweren Hilflosigkeit und einer körperlichen Behinderung in Anspruch genommen wurde. Personen mit psychischen Problemen hingegen haben den IV-Assistenzbeitrag kaum genutzt.²⁴ Es ist davon auszugehen, dass die ergänzenden Beiträge im Kanton Luzern einerseits für Menschen mit einer geringeren Hilflosigkeit auszurichten sein werden und andererseits nachgewiesene Finanzierungslücken schliessen werden.

Ein direkter Kostenvergleich zwischen stationären und ambulanten Leistungen ist aufgrund ihrer Unterschiede nicht möglich. Annäherungsweise kann jedoch ein Kostendach ermittelt werden. Hierzu werden die Durchschnittskosten pro Monat in einer sozialen Einrichtung nach IBB-Stufen dargestellt. Nach Abzug der Eigenleistungen respektive der vorgelagerten Sozialversicherungsleistungen ergibt sich ein Delta für die Substitution ambulanter Leistungen.

Bei einem Aufenthalt in einer sozialen Einrichtung werden sowohl für das Wohnen als auch für die Tagesstrukturen (nach Abzug einer angemessenen Kostenbeteiligung) Beiträge an die Einrichtung geleistet. Die Summe beider IVSE-Pauschalen vor Abzug der Kostenbeteiligung bildet die Obergrenze für die Finanzierung ambulanter Leistungen.

Das Budget der betreuungsbedürftigen Person setzt sich aus verschiedenen Einkommensquellen zusammen. Die Differenz zwischen den potenziellen Einnahmen nach geltender Gesetzgebung und den Kosten stationärer Angebote (Wohnen/Tagesstruktur) bildet die hypothetische Summe für Beiträge an ambulante Leistungen.

Rechenbeispiel

Die folgende Darstellung ist ein Rechenbeispiel, das sich auf Erhebungen der IBB-Testläufe 2017 und 2018 abstützt und für eine bessere Verständlichkeit stark vereinfacht ist:

²⁴ Vgl. Medienmitteilung des BSV vom 24.10.2017; online unter <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/publikationen-und-service/medieninformationen/nsb-anzeigeseite.msg-id-68500.html>

IBB Stufe	Vollkostenpauschalen stationär			mögliche Positionen der Kostenbeteiligung						Kostendach SEG
	Wohnen IVSE-Nettopauschale	Tagesstruktur ohne Lohn IVSE-Nettopauschale	Total Wohnen und TSoL	IV-Rente*	Ergänzungsleistungen*	IV-Anspruch auf Hilflosenentschädigung (zu Hause)	IV-Assistenzbeitrag tagsüber zu Hause	Leistungen nach Artikel 74 IVG*	Theoretisches Maximum Kostenbeteiligung	Kostendach für Restfinanzierung nach SEG
0	3'900	1'600	5'500	1500	2700	0	0	600	4'800	700
1	5'700	2'450	8'150	1500	2700	470	846	600	6'116	2'034
2	7'500	3'300	10'800	1500	2700	1'175	1'858	900	8'133	2'667

* Die zusammengerechneten Beträge aus IV und EL entsprechen der heute durch die Bewohnerinnen und Bewohner zu leistenden Kostenbeteiligung von 145 Franken pro Tag.

Abb. 12: Kosten und Finanzierung stationärer und ambulanter Leistungen nach Betreuungsaufwand (Rechenbeispiel); Datenquelle: DISG – Erhebung IBB_LOA, Bundesamt für Sozialversicherungen, eigene Berechnungen. Bei dieser Darstellung ist nicht berücksichtigt, dass die Anspruchsberechtigung für die IV-Zusatzleistungen (Assistenzbetrag und Art. 74 IVG) nicht in allen Fällen vorliegt. Die Leistungen nach Artikel 74 IVG werden zwar direkt an die Leistungserbringer ausbezahlt, können aber im Kontext eines Gesamtbudgets dargestellt werden.

Lesehilfe:

Eine Person mit Unterstützungsbedarf nach IBB 2 würde bei einer stationären Betreuung (Wohnen und Tagesstruktur ohne Lohn, TSoL) Kosten von 10'800 Franken pro Monat verursachen. Möchte diese Person ambulant begleitet werden, könnte sie im Monat maximal 8133 Franken aus vorgelagerten Sozialversicherungsleistungen (Renten, Hilflosenentschädigung, EL u. a.) beibringen. Die Kosten des ambulanten Wohnens und Arbeitens dürften jene der vergleichbaren stationären Betreuung von 10'800 Franken nicht überschreiten. Unter Berücksichtigung der Einnahmen könnten kantonale Leistungen aus dem SEG das ambulante Wohnen und Arbeiten mit bis zu 2667 Franken pro Monat oder 90 Franken pro Tag mitunterstützen.

In der Darstellung sind die IBB-Stufen 0 bis 2 berücksichtigt, weil eine etappierte Einführung geplant ist. Zuerst sollen die neuen Modelle für Personen mit weniger hohem Betreuungsbedarf erprobt werden, um Erfahrungen für komplexere Situationen zu gewinnen. Sind alle Voraussetzungen dafür erfüllt, sollen später auch Personen aus den IBB-Stufen 3 und 4 ambulante Angebote beantragen können.

Für eine finanzielle Abgeltung ambulanter Leistungen sind sowohl der Leistungskatalog zu definieren als auch die Anspruchsvoraussetzungen der vorgelagerten Leistungen zu prüfen. So fließen beispielsweise erst ein Jahr nach Anmeldung respektive Eintreten der Hilflosigkeit die dafür bereitgestellten finanziellen Mittel. Die ambulanten Leistungen gemäss Gesetz über soziale Einrichtungen sollen jedoch bereits nach der Anerkennung des Anspruchs durch die IV-Stelle finanziert werden können, da diese Regelung zeitlich dem Entscheid zwischen selbstbestimmtem Leben zu Hause und einer stationären Betreuung am nächsten kommt.

Weiter ist vorgängig der Leistungskatalog der ambulanten Leistungen gemäss Gesetz über soziale Einrichtungen mit den Behinderungskosten der Ergänzungsleistungen abzugleichen, und es sind allfällige Anpassungen vorzunehmen. Eine Einführungsfrist von zwei Jahren ist deshalb sinnvoll und notwendig.

7 Die einzelnen Bestimmungen

§ 1 Absatz 1 (geändert), Absatz 1^{bis} (neu) und Absatz 2 (geändert)

Geltungsbereich und Zweck (Überschrift geändert)

Mit der Teilrevision wollen wir das Gesetz über soziale Einrichtungen den aktuellen Entwicklungen anpassen und eine bedarfsgerechte Weiterentwicklung der Angebote und Finanzierungsmechanismen gewährleisten. Dabei streben wir eine wirkungsvolle Kombination von ambulanten und stationären Leistungen an.

Das Gesetz über soziale Einrichtungen regelt die Planung, Steuerung, Anerkennung und Finanzierung von anerkannten sozialen Einrichtungen, die stationäre oder ambulante (Fach-)Leistungen erbringen. Kantonale Assistenzleistungen für erwachsene Personen mit Behinderungen sollen von nicht SEG-erkannten Personen oder Organisationen erbracht werden. Daher ist gemäss Absatz 1^{bis} nur deren Finanzierung im Gesetz über soziale Einrichtungen geregelt (vgl. Kap. 6.3).

Bei der Weiterentwicklung des bedarfsgerechten Angebots sollen unter anderem die gesellschaftliche Integration und Selbstbestimmung der betreuungsbedürftigen Personen gefördert sowie deren Schutz gewährleistet werden (Abs. 2).

§ 1a (neu)

Grundsätze des Vollzugs

Finanziert werden im Gesetz über soziale Einrichtungen nur stationäre oder ambulante Leistungen, die den Prinzipien des Bedarfs und der Subsidiarität entsprechen. Mit der Anwendung dieser Grundsätze wollen wir sicherstellen, dass die Mengen- und Kostenausweitung kontrolliert stattfindet, indem der Kreis der anspruchsberechtigten Personen beschränkt bleibt. Mit der Aufnahme dieser beiden Grundsätze in § 1a SEG wird betont, dass sie für alle Leistungen des Gesetzes über soziale Einrichtungen gelten. Damit sollen auch entsprechende Missverständnisse, die sich in der Vernehmlassung gezeigt hatten, aufgelöst werden.

- Bedarf: Der Bedarf für die Leistungen muss mit einem einheitlichen Instrument (Verfahren und System) objektiv ermittelt sein. Die Anspruchsvoraussetzungen sind an bestehende Abklärungen anzulehnen. Die vorgesehenen Massnahmen müssen insbesondere geeignet sein, eine bedarfsgerechte Betreuung, Begleitung, Schulung und Förderung der Personen zu gewährleisten.
- Subsidiarität: Die betreuungsbedürftige Person muss alle ihr zustehenden alternativen Finanzierungsmöglichkeiten (Sozialversicherungen usw.) ausschöpfen, wobei nicht verlangt wird, dass die Leistungen tatsächlich zugesprochen werden. Es müssen aber jene Ansprüche geltend gemacht werden, die für den konkreten Fall in Frage kommen. Auf die sozialen Einrichtungen respektive auf die Finanzierung der Betreuungsleistungen übertragen übernimmt die öffentliche Hand den Aufwand für die Betreuung nach Abzug der Kostenbeteiligung.

Die Uno-BRK und die KRK verpflichten alle Ebenen des Staates, «alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Massnahmen» zur Umsetzung der in den Übereinkommen anerkannten Rechte zu treffen» (Art. 4 Abs. 1a Uno-BRK, Art. 4 KRK). Die Berücksichtigung der Kompetenzen, der Mitsprache und der Selbstbestimmung der betreuungsbedürftigen Personen sind dabei zentrale Pfeiler der beiden Übereinkommen, die auch beim Vollzug des Gesetzes über soziale Einrichtungen zu beachten sind.

§ 2 Absatz 1 (geändert), Absatz 1^{bis} (aufgehoben), Absatz 2 (geändert), Absatz 3 und 4 (neu)

Begriffe (Überschrift geändert)

Das geltende Gesetz über soziale Einrichtungen regelt primär die Planung, die Steuerung, die Anerkennung und die Finanzierung stationärer Leistungen. Erst seit 2017 können auch soziale Einrichtungen anerkannt werden, die ihre Leistungen ambulant erbringen (§ 2 Abs. 1^{bis} SEG alt). Mit der Teilrevision des Gesetzes über soziale Einrichtungen wollen wir das Ziel der Förderung ambulanter Leistungen konsequent weiterverfolgen. Daher wird der § 2 Absatz 1^{bis} SEG alt gestrichen und die ambulanten Leistungen gleichwertig wie stationäre Leistungen in die Begriffsbestimmung von § 2 Absatz 1 SEG aufgenommen. Absatz 3 hält fest, dass ambulante Leistungen ausserhalb von betreuten Wohn-, Gruppen- oder Tagesstrukturen erbracht werden. Die Verordnung über soziale Einrichtungen regelt die Inhalte ambulanter Leistungen im Detail (vgl. dazu die Ausführungen in Kap. 6.3).

Für Kinder und Jugendliche stehen im Kanton Luzern sonder- und sozialpädagogische stationäre und ambulante Leistungen zur Verfügung (Abs. 1a).

Sonderpädagogische Leistungen umfassen grundsätzlich die Leistungen in einer Regelschule oder in einer Sonderschule sowie die Betreuung in Tagesstrukturen oder die stationäre Unterbringung in einer sonderpädagogischen Einrichtung. Diese Leistungen werden zum einen im Rahmen der Sonderschulung über die Dienststelle Volksschulbildung finanziert, zum anderen über das Gesetz über soziale Einrichtungen.

Sozialpädagogische Leistungen sollen den Schutz und das Wohl von Kindern und Jugendlichen in schwierigen familiären Situationen sicherstellen. Fremd- oder Umplatzierungen von Kindern und Jugendlichen sollen vermieden oder, wenn dies nicht möglich ist, begleitet werden. Eine Nachbetreuung von Kindern und Jugendlichen im Anschluss an eine stationäre oder teilstationäre Platzierung soll diese beim Übergang in ein selbständiges Leben unterstützen (vgl. Kap. 6.2).

Ambulante Leistungen für Kinder und Jugendliche

Mit der Gesetzesänderung im Jahr 2017 wurde im Gesetz über soziale Einrichtungen die Möglichkeit geschaffen, soziale Einrichtungen anzuerkennen, die ambulante Leistungen für Kinder und Jugendliche erbringen. Dies soll mit der Teilrevision des Gesetzes über soziale Einrichtungen weiterverfolgt werden. Daher werden die ambulante sozialpädagogische Familienbegleitung und die Nachbetreuung (Care Leaver) als ambulante Leistungen in das Gesetz über soziale Einrichtungen beziehungsweise in die Verordnung über soziale Einrichtungen aufgenommen (vgl. Kap. 6.2).

Ausdehnung der Altersgrenze

Mit der Ausdehnung der Altersgrenze auf das 25. Altersjahr für sozialpädagogische Angebote wollen wir im Einzelfall Lösungen ermöglichen, die den Bedürfnissen der betreuungsbedürftigen Person und den besonderen Anforderungen der Situation angepasst sind. Dabei wird sicherzustellen sein, dass bei einem sonderpädagogischen Betreuungsbedarf der Übertritt in eine Einrichtung für Erwachsene in der Regel weiterhin anlässlich der Volljährigkeit erfolgt.

Das Bildungs- und Kulturdepartement wies darauf hin, dass die Anwendung auf den sonderpädagogischen Bereich finanzielle Aufwendungen zur Folge haben könnte. Explizit positiv äusserten sich FDP, Grüne und der VLG und zahlreiche Gemeinden. Einige gingen noch weiter und forderten, dass der Satz «... sofern sie vor Erreichen

der Volljährigkeit in eine Einrichtung eingetreten, eingewiesen worden sind oder ambulante Leistungen bezogen haben» gestrichen werde. Damit solle erreicht werden, dass alle jungen Erwachsenen bis zum vollendeten 25. Altersjahr die in dieser Bestimmung genannten Dienstleistungen in Anspruch nehmen können, auch wenn sie erst nach dem 18. Altersjahr, aber vor dem 25. Altersjahr (also als junge Erwachsene) in die Institution eingetreten sind. Wir erachten die Ausdehnung der Altersgrenze mit dem Vorbehalt eines vorgängigen Leistungsbezugs als angemessen.

In Absatz 1b wird die Begrifflichkeit der Leistungen in den Bereichen Wohnen und Arbeit für erwachsene Personen mit Behinderungen dem Modell SODK Ost+ angeglichen. Künftig werden daher Wohn- und Tagesstrukturgebote (mit und ohne Lohn) unterschieden und nicht mehr von Werk-, Beschäftigungs- und Tagesstätten gesprochen. Im stationären Bereich ist diese Begriffsanpassung mit der Einführung des IBB-Systems erfolgt.

In Absatz 1c wurde eine begriffliche Anpassung notwendig, damit die Leistungen im Bereich der sozialtherapeutischen Suchttherapie geeignet abgebildet werden können. Die Abgrenzung zu anderen Angeboten im Gesetz über soziale Einrichtungen erfolgt über das Kriterium des Entzuges. In den Bereich der sozialtherapeutischen Suchttherapie fallen daher Leistungen für Personen mit einer Suchterkrankung, die gemäss Indikation einer externen Fachperson oder -stelle im Anschluss an einen (stationären) Entzug auf eine stationäre Suchttherapie angewiesen sind. Das Ziel dieser stationären Suchttherapie ist die persönliche, gesellschaftliche und berufliche Reintegration. In diesem Bereich werden stationäre und ambulante Angebote der sozialtherapeutischen Suchttherapie finanziert.

Die Anpassung in Absatz 2 wurde durch das Inkrafttreten des Betreuungs- und Pflegegesetzes notwendig.

In Absatz 4 unterscheiden wir bei ambulanten Leistungen für erwachsene Personen mit Behinderungen zwischen Fachleistungen und kantonalen Assistenzleistungen (vgl. Kap. 5.2.3).

Der im Vernehmlassungsverfahren mehrfach geäusserten Forderung, eine klare Definition von ambulanten und stationären Leistungen vorzunehmen, kommen wir sowohl im Gesetz als auch in der Verordnung nach (vgl. dazu die Ausführungen in Kap. 6.3).

§ 5 Absatz 2 (geändert)

Aufgrund des Wegfalls des Selbsthalts der Gemeinden und der begrifflichen Anpassungen von Kostgeld auf Kostenbeteiligung wird Absatz 2b angepasst. Infolge der Einführung von Vollkostenpauschalen und Kostengutsprachen für ambulante Leistungen für erwachsene Menschen mit Behinderungen muss Absatz 2c entsprechend ergänzt werden.

§ 6 Absatz 1 (geändert)

Es wurde eine begriffliche Anpassung vorgenommen, da das Gesundheits- und Sozialdepartement Kostenübernahmegarantien nicht selbst kontrolliert, sondern die Kontrolle sicherstellt.

Mit der Einführung der Kostengutsprachen für ambulante Leistungen für erwachsene Personen mit Behinderungen ist eine entsprechende Bestimmung in Absatz 1e notwendig geworden.

§ 7 Absatz 1 und 2 (geändert)

In der Vernehmlassung forderten verschiedene Seiten eine Erweiterung beziehungsweise eine andere Zusammensetzung der Koseg (CVP, Grüne, IGT, SSBL, Rodtegg, BFVI Blinden-Fürsorge-Verein Innerschweiz, Brändi, Novizonte, Mariazell). Eine gänzliche Aufhebung und Übertragung der Aufgaben in die Verwaltung fordert luniq. Explizit für die Beibehaltung der bisherigen Zusammensetzung und Kompetenzordnung äussert sich das Finanzdepartement. Das Bildungs- und Kulturdepartement stellt fest, dass Funktion und Kompetenzen der Koseg nicht optimiert werden und fordert entweder eine Stärkung durch eigene Finanzkompetenz oder eine Aufhebung respektive Umgestaltung als beratendes Gremium für die Dienststellen und das zuständige Departement.

Die Koseg wird als behördliches Gremium beibehalten. In die Verordnung über soziale Einrichtungen sollen Bestimmungen zur Anhörung der sozialen Einrichtungen und Betroffenenorganisationen sowie zur Fachlichkeit der Mitglieder der Kommission aufgenommen werden.

Der Koseg soll neben der Anerkennung der sozialen Einrichtungen auch die Aufgabe übernehmen, eine Liste der anerkannten sozialen Einrichtungen gemäss § 15 Absatz 3^{bis} zu führen sowie die in § 12a vorgesehenen Pilotprojekte zu bewilligen (Abs. 1).

Die Einführung der Kostengutsprachen für ambulante Leistungen für erwachsene Personen mit Behinderungen sowie die begriffliche Anpassung von Kostgeld auf Kostenbeteiligung erfordert eine entsprechende Änderung im Gesetz (Abs. 2).

§ 8 Absatz 1 (geändert), Absatz 1^{bis} (neu) und Absatz 2 (geändert)

Der Planungsbericht soll neu alle vier Jahre erstellt werden und insbesondere Aussagen zur Abschätzung des Bedarfs, der Planung von Angeboten und der interkantonalen Zusammenarbeit sowie der Umsetzung bundesrechtlicher Vorgaben enthalten (Abs. 1 und 1^{bis}).

Die Umformulierung der Anhörungsrechte in Absatz 2 bedeutet, dass nicht der Regierungsrat persönlich, sondern die damit beauftragte Stelle (Departement oder Dienststelle) die Anhörung führt. Mit den «betroffenen Organisationen» sind neben den Organisationen der betreuungsbedürftigen Personen auch weitere Organisationen wie beispielsweise jene von Angehörigen oder Fachstellen gemeint. Die Gemeinden werden nicht erwähnt, da sie bereits paritätisch in der Kommission für soziale Einrichtungen vertreten sind, die zum Planungsbericht Stellung nimmt.

§ 9 Absatz 1 und 2 (geändert) und Absatz 3 (neu)

In Absatz 1 ist eine redaktionelle Anpassung von Leistungspauschalen auf Vollkostenpauschalen notwendig.

Gemäss Absatz 3 kann die zuständige kantonale Behörde neu Betriebsvergleiche zwischen den anerkannten sozialen Einrichtungen durchführen und die Ergebnisse veröffentlichen. Sie kann Dritte mit der Durchführung von Betriebsvergleichen beauftragen. Vorbehalten bleiben bestehende Spezialgesetze zum Schutz der Persönlichkeitsrechte von Einrichtungen und Personen. Ziel der neuen Bestimmung ist die Erfüllung des öffentlichen Interesses an der Nachvollziehbarkeit, da insbesondere im Bereich der Angebote für Menschen mit Behinderungen vergleichbare Informationen auf Bundesebene fehlen. Die Bestimmung wird in Analogie zu § 3c BPG aufgenommen.

Im Vernehmlassungsverfahren wurde diese neue Bestimmung von Seiten der sozialen Einrichtungen kritisiert. Argumentiert wurde zum einen, dass die SEG-Angebote aufgrund ihrer Heterogenität nicht vergleichbar seien, und zum anderen, dass von den Einrichtungen nicht Publizität gefordert werden könne, wenn der Kantonsrat selbst das Öffentlichkeitsprinzip abgelehnt habe.

Der Heterogenität der Einrichtungen wird neu mit einem entsprechenden Hinweis in § 9 Absatz 3 SEG entsprochen. Im Sinne einer Vereinheitlichung wird die Bezeichnung «zuständige kantonale Behörde» im ganzen Gesetz an den relevanten Stellen angepasst (vgl. §§ 22 Abs. 2, 23 Abs. 1).

§ 10 Absatz 1 und 2 (geändert), Absatz 3 und 4 (neu)

Die Selbstbestimmungsrechte und Wahlmöglichkeiten der betreuungsbedürftigen Personen sollen weiter gestärkt werden (Abs. 1). Die Förderung innovativer Angebote wird neu in einem eigenen Paragraphen festgeschrieben (§ 12a).

Für die Erbringung ambulanter Fachleistungen für erwachsene Personen mit Behinderungen wird kein Leistungsauftrag erteilt. Daher werden in den Leistungsaufträgen mit sozialen Einrichtungen, die stationäre und ambulante Leistungen anbieten, nur die stationären Leistungen geregelt. Soziale Einrichtungen, die ausschliesslich ambulante Fachleistungen erbringen, erhalten keinen Leistungsauftrag (Abs. 2 und 3).

Mit der gesetzlichen Verankerung der Verantwortung der Trägerschaft der sozialen Einrichtungen für die Erfüllung des Leistungsauftrages soll betont werden, dass die Umsetzung des Leistungsauftrages von der Trägerschaft geführt werden muss. Sie muss entsprechende Massnahmen ergreifen, wenn der Leistungsauftrag nicht umgesetzt wird. Die Nichterfüllung der Verantwortung kann Haftungsfolgen nach sich ziehen (Abs. 4).

§ 11 Absatz 1 (geändert) und Absatz 1^{bis} (neu)

Gemäss Absatz 1 werden Leistungsvereinbarungen mit anerkannten sozialen Einrichtungen auf der Grundlage eines Leistungsauftrages abgeschlossen. Für die Erbringung ambulanter Fachleistungen für erwachsene Personen mit Behinderungen erhalten die anerkannten sozialen Einrichtungen keinen Leistungsauftrag (s. § 10 Abs. 2 und Kap. 6.3.2). Folglich werden in diesem Bereich mit den anerkannten sozialen Einrichtungen auch keine Leistungsvereinbarungen abgeschlossen. In Absatz 1^{bis} werden die wichtigsten Inhalte einer Leistungsvereinbarung festgehalten.

§ 12 Absatz 1 (geändert) und Absatz 1^{bis} (neu), Absatz 2 (geändert), Absatz 3-5 (neu)

Vollkostenpauschalen und Kostengutsprachen (Überschrift geändert)

Die Bestimmungen in Absatz 1 und 1^{bis} sollen die Grundlage dafür schaffen, dass mit den sozialen Einrichtungen indikationsabhängige Vollkostenpauschalen je Leistungseinheit vereinbart und insbesondere nach Abrechnung und Abzug einer angemessenen Kostenbeteiligung als sogenannte Leistungspauschalen abgegolten werden können. Insbesondere im Fall von ambulanten sozialpädagogischen Angeboten kann von dieser Regel abgewichen werden. Absatz 1^{bis} regelt im Speziellen die Vollkostenpauschalen für stationäre Leistungen für erwachsene Personen mit Behinderungen, die nach individuellem Betreuungsbedarf (IBB) personenbezogen abgestuft und nicht mehr einrichtungsbezogen pro Tag oder Stunde festgelegt werden sollen.

Die Änderungen in Absatz 2 betreffen zum einen eine redaktionelle Anpassung, zum anderen wurde die Berücksichtigung von Spenden gestrichen, da sie unter

Leistungen Dritter subsumiert werden können. Damit können Missverständnisse in der Praxis ausgeräumt werden. Die Ergänzung, dass der Regierungsrat das Nähere durch Verordnung regelt wurde im Sinn der Einheitlichkeit im gesamten Gesetz an den relevanten Stellen angepasst (vgl. §§ 13 Abs. 3, 16 Abs. 1, 20 Abs. 2, 35 Abs. 4).

Die Absätze 3 bis 5 widmen sich der Finanzierung von ambulanten Fachleistungen zugunsten von erwachsenen Personen mit Behinderungen durch Kostengutsprache. Diese werden nur finanziert, wenn eine Bedarfsabklärung der Abklärungs- und Beratungsstelle vorliegt (Abs. 3).

In der Vernehmlassung ergibt sich im Grundtenor eine breite Zustimmung zur Subjektfinanzierung unter der Voraussetzung, dass die zweckbestimmte Verwendung der Mittel gesichert ist. Etliche Gemeinden verweisen auf die Problematik bei Personen im Suchtbereich sowie einige Einrichtungen auf die bürokratischen Umtriebe und das Delkredererisiko. Diesen Bedenken haben wir durch die Aufnahme einer entsprechenden Ausnahmebestimmung Rechnung getragen. Die Verordnung über soziale Einrichtungen soll gestützt auf § 12 Absatz 4 SEG regeln, dass die Zahlungsflüsse an die Einrichtungen mittels Direktzahlung notfalls gesichert werden können (vgl. Kap. 6.5.5).

Die Kosten ambulanter Fachleistungen dürfen die Vollkostenpauschalen eines vergleichbaren Aufenthaltes in einer anerkannten sozialen Einrichtung im Kanton Luzern nach Abzug der Kostenbeteiligung nicht überschreiten (Abs. 5).

§ 12a (neu) Pilotprojekte

Die bereits im geltenden Gesetz über soziale Einrichtungen vorgesehene Möglichkeit, innovative Pilotprojekte zu fördern, wollen wir auch im teilrevidierten Gesetz vorsehen. Geplant sind befristete Beiträge für innovative Pilotprojekte, die der Zweckbestimmung dieses Gesetzes entsprechen. Gedacht ist dabei primär an ambulante Leistungen in den Bereichen A und B.

§ 13 Absatz 1, 2 und 3 (geändert) Schwankungsfonds (Überschrift geändert)

Gemäss geltender Bestimmung in § 13 SEG alt können die Einrichtungen aus Betriebsgewinnen Eigenkapital in Form von Rücklagen bilden und im Rahmen ihrer Zweckbestimmung frei darüber verfügen.

Neu sollen allfällige Gewinne aus den einzelnen Betriebsbereichen einem Schwankungsfonds zugewiesen und zum Ausgleich von unregelmässigen Betriebsverläufen wie Über- oder Unterbelegung, von Schwankungen beim Betreuungsbedarf, zur Deckung von Verlusten oder für die Entwicklung von Innovationen in den nämlichen Bereichen verwendet werden.

Ausgehend von den kritischen Rückmeldungen aus der Vernehmlassung (vgl. Kap. 6.5.4) schlagen wir folgende Neuregelung im Gesetz und der Verordnung vor:

- Gewinne aus einzelnen Bereichen gemäss § 2 Absatz 1a–d SEG sind mindestens einem Schwankungsfonds dieser Bereiche zuzuweisen und dienen dem Ausgleich von Schwankungen in der Belegung und den Nettokosten oder der Weiterentwicklung von Angeboten in diesen Bereichen.
- Zweckgebundene Schwankungsfonds gehören nicht zum Eigenkapital. Die Bilanzierung richtet sich nach den für die jeweilige Einrichtung massgebenden

Rechnungsvorschriften. Somit erfolgt die Bilanzierung der Schwankungsfonds nach SwissGAAP FER 21 im zweckgebundenen Fondskapital. Einrichtungen, die nach den Bestimmungen des Obligationenrechts bilanzieren, ordnen den Schwankungsfonds dem Fremdkapital zu.

- Alle übrigen Betriebsgewinne von anerkannten sozialen Einrichtungen sind dem Organisations- beziehungsweise dem Eigenkapital zuzuweisen.
- Der Schwankungsfonds wird plafoniert, weil es sich um zweckgebundene Mittel der öffentlichen Hand handelt. Die Details sind in der Verordnung geregelt, insbesondere die maximale Höhe des Schwankungsfonds.

§ 14 Absatz 1 (geändert) und Absatz 2 und 3 (neu)

Wirkungen der Anerkennung (Überschrift geändert)

Der Grundsatz, dass auf Anerkennung kein Rechtsanspruch besteht, wird neu explizit in das Gesetz aufgenommen (Abs. 3). Mit der Aufnahme dieser Bestimmung soll insbesondere für die geplante Förderung ambulanter Leistungen verhindert werden, dass unkontrolliert Angebote entstehen, die nicht dem Bedarf gemäss Planungsbericht oder nicht den finanziellen Möglichkeiten des Kantons entsprechen.

Diese Regelung wurde in der Vernehmlassung von Seiten einer sozialen Einrichtung als Widerspruch zu Artikel 8 IFEG gewertet. Dem ist zu entgegnen, dass das IFEG lediglich einen Rechtsanspruch auf finanzielle Abgeltung enthält, wenn eine Anerkennung vorliegt. Dies lässt aber nicht den Umkehrschluss zu, dass ein Rechtsanspruch auf Anerkennung bestünde. Das Gesetz über soziale Einrichtungen ist ein Planungs- und Steuerungsgesetz, daher kann es systemlogisch keinen Rechtsanspruch auf Anerkennung geben. Eine Anerkennung wird nur erteilt, wenn die Anerkennungsvoraussetzungen, insbesondere ein bestehender Bedarf gemäss Planungsbericht, erfüllt sind.

Die Leistungsabgeltung als Folge der Anerkennung ist in Absatz 1 enthalten: «*Mit der Anerkennung erhält die soziale Einrichtung einen Anspruch auf Leistungsabgeltung nach Massgabe dieses Gesetzes ...*». Demnach erhalten anerkannte soziale Einrichtungen, die ambulante Fachleistungen für erwachsene Menschen mit Behinderungen anbieten, die Leistungsabgeltung indirekt über die anspruchsberechtigte Person. Alle anderen sozialen Einrichtungen erhalten die finanzielle Abgeltung ihrer Leistungen direkt.

Mit der Aufnahme der Gewährleistung der «*Rechte der betreuungsbedürftigen Personen*» in Absatz 2 wollen wir sicherstellen, dass alle sozialen Einrichtungen unabhängig davon, ob sie stationäre oder ambulante Leistungen erbringen, die Rechte betreuungsbedürftiger Personen gewährleisten.

§ 15 Absatz 1 (geändert), Absatz 1^{bis} (neu), Absatz 2 (geändert), Absatz 2^{bis} und 3^{bis} (neu)

Voraussetzungen und Ausgestaltung der Anerkennung (Überschrift geändert)

Mit der neuen Formulierung in Absatz 1 und Absatz 1^{bis} werden neu nur die Grundsätze der Anerkennung im Gesetz geregelt, analog zu den Bestimmungen im BPG beziehungsweise in der Verordnung zum Betreuungs- und Pflegegesetz (BPV) vom 30. Oktober 2010 (SRL Nr. 867a) und der PAVO. Die Details der Anerkennungsvoraussetzungen werden in die Verordnung aufgenommen (Abs. 2^{bis}) und wo möglich in Einklang mit den Bestimmungen zum BPG und zur PAVO formuliert. Unser Ziel ist eine Harmonisierung der Verfahren der Anerkennung und der Aufsicht dieser drei gesetzlichen Grundlagen.

Der neue Begriff der *Teilhabe* in Absatz 1 umfasst zwei Aspekte:

- Förderung beziehungsweise Gewährleistung der Wahlmöglichkeiten und der Selbstbestimmung von erwachsenen Menschen mit Behinderungen,
- Gewährleistung, dass Kinder und Jugendliche bei allen Entscheiden, die einen wesentlichen Einfluss auf ihr Leben haben, ihrem Alter entsprechend beteiligt werden.

Für soziale Einrichtungen, die ambulante Fachleistungen für erwachsene Personen mit Behinderungen gemäss § 2 Absatz 4a erbringen, entfällt die Anerkennungsvoraussetzung des Leistungsauftrages.

Neu sollen die anerkannten sozialen Einrichtungen und ihre Leistungen in einer Liste geführt und publiziert werden. Damit wollen wir eine verbindliche Transparenz für alle Beteiligten schaffen (Abs. 3^{bis}). Die Liste soll auf der Website der Dienststelle Soziales und Gesellschaft publiziert werden.

§ 17 Absatz 1 und 2 (geändert)

Die Änderung in Absatz 1 beziehungsweise die Aufhebung in Absatz 2 wurden durch die Aufnahme ambulanter Fachleistungen durch anerkannte soziale Einrichtungen notwendig, damit die zuständige kantonale Stelle auch hier die Aufsicht ausführen kann.

In der Vernehmlassung wurde von einigen sozialen Einrichtungen zu den Themen Qualitätssicherung und Aufsicht darauf verwiesen, dass es nicht notwendig sei, die Qualitätssicherung auf normativer Ebene weiter als bisher zu regeln. Es gäbe bereits zahlreiche erprobte Qualitätssicherungssysteme und es sei besser, die Weisung der Koseg «*Aufsicht, Qualitätssicherung und -entwicklung in den sozialen Einrichtungen im Kanton Luzern*»²⁵ vom 1. Januar 2011 entsprechend anzupassen. Zudem wurden eine Verankerung des Schutzes der Persönlichkeitsrechte der sozialen Einrichtungen und der von ihnen betreuten Personen sowie präzisere Regelungen zum Aufsichtsverfahren gefordert. Diese Punkte werden wir in ein neues Aufsichtskonzept aufnehmen, das basierend auf der Weisung der Koseg vom 1. Januar 2011 bereits in Arbeit ist. Dabei soll sowohl auf bestehende Qualitätssicherungssysteme verwiesen, als auch eine Harmonisierung der Aufsicht für die Bereiche SEG, BPG und PAVO erreicht werden. Das Aufsichtskonzept soll mit Fachpersonen diskutiert werden.

§ 19 Absatz 1 (geändert)

Da die Anerkennungsvoraussetzungen neu in Gesetz und Verordnung geregelt sind, wurde eine entsprechende Ergänzung notwendig.

§ 20 Absatz 1 (geändert)

Verwendung des Nettovermögens beim Wegfall der Anerkennung (Überschrift geändert)

Der Begriff Vermögen wurde durch Nettovermögen ersetzt. Nettovermögen ist der korrekte Begriff, weil vom Gesamtvermögen zuerst die Schulden abgezogen werden müssen, bevor etwas zurückerstattet werden kann.

§ 21 Absatz 1 und 2 (geändert)

Grundsätze (neu)

²⁵https://disg.lu.ch/-/media/DISG/Dokumente/Themen/Soziale_Einrichtungen/definitivfassungKoseg-vom01012011.pdf?la=de-CH

Der Zusatz «freiwillig» erscheint nicht notwendig, daher wurde er gestrichen. Die Ergänzung in Absatz 1 ist eine inhaltliche Ergänzung und bezieht sich auf minderjährige Personen.

Neben dem Verweis auf die Achtung der Menschenwürde werden in Absatz 2 explizit die Achtung des Kindeswohls und der Mitsprache der betreuungsbedürftigen Personen als Grundsätze des Verfahrens beim Eintritt aufgenommen.

§ 21a (neu)

Abklärungs- und Beratungsstelle

Die Förderung der Wahlfreiheit von Menschen mit Behinderungen bei der Entscheidung über den Wohn- oder den Arbeitsort bedingt die Befähigung der Menschen, diese Entscheidung treffen und die damit verbundenen Konsequenzen tragen zu können. Zum einen sind daher umfassende Informationen zu den Wahlmöglichkeiten notwendig, zum anderen eine Unterstützung der Personen bei der Wahl der Leistungen. Aus diesem Grund wollen wir im Kanton Luzern eine fachlich unabhängige Abklärungs- und Beratungsstelle schaffen (vgl. Kap. 6.4.2).

- Die Abklärungs- und Beratungsstelle wird im Gesetz und in der Verordnung geregelt.
- Die Stelle wird nur für den Bereich B (erwachsene Menschen mit Behinderungen) eingesetzt.
- Sie muss obligatorisch einbezogen werden, wenn eine finanzielle Abgeltung gemäss Gesetz über soziale Einrichtungen für die Inanspruchnahme ambulanter Leistungen geplant ist.
- Sie kann von allen Beteiligten bei Fragen zu ambulanten und stationären Leistungen in Anspruch genommen werden, das heisst von anspruchsberechtigten Personen, deren gesetzlicher Vertretung, sozialen Einrichtungen, Behindertenorganisationen oder anderen Fachpersonen.
- In begründeten Fällen kann die zuständige kantonale Stelle eine Abklärung durch die Abklärungs- und Beratungsstelle verlangen, beispielsweise wenn vermutet wird, dass eine Leistung für eine Person nicht geeignet ist.
- Die Stelle wird je zu 50 Prozent vom Kanton und von den Gemeinden finanziert.
- Eine interkantonale Lösung wird angestrebt.
- Für die Einrichtung der Stelle ist eine Übergangsfrist von zwei Jahren vorgesehen.

§ 22 Absatz 1 (geändert)

Mit dem zusätzlichen Satz soll insbesondere das Ziel des Behindertengleichstellungsrechts hinsichtlich der Stärkung der Selbstbestimmung unterstützt werden.

§ 23 Absatz 1 und 2 (geändert), Absatz 2^{bis} und Absatz 5 (neu)

Eine Kostenübernahmegarantie muss nicht nur bei einem Eintritt, sondern auch bei einer Einweisung eingeholt werden (Absatz 1 und 2).

Bei Platzierungen ist im Rahmen der Kostenübernahme zu prüfen, ob das beantragte Angebot der Indikation optimal gerecht wird. Hierzu muss ein Gutachten vorliegen, welches im Regelfall von einer externen Fachstelle oder -person stammt. In Ausnahmefällen wie beispielsweise Notfallplatzierungen soll die Indikation nach Absatz 2^{bis} nachträglich gestellt werden können.

Für ambulante Fachleistungen wird die Subjektfinanzierung eingeführt (Abs. 5). Daher muss die betreuungsbedürftige Person (oder ihre gesetzliche Vertretung) eine Kostengutsprache beantragen.

§ 25 (aufgehoben)

Dieser Paragraph wird aufgehoben, da die Inhalte bereits in § 4 Absatz 2 geregelt sind.

§ 26 (aufgehoben)

Mit der Professionalisierung der einweisenden Stellen (z. B. KESB) ist es heute nicht mehr zweckmässig, die einweisenden Stellen zu verpflichten, bei der zuständigen Stelle vorgängig eine Empfehlung für die Platzierung einzuholen. In der Praxis wird bereits heute davon abgesehen, die Änderung des Gesetzes ist ein Nachvollzug.

§ 27 Absatz 1 (geändert)

In Absatz 1 wird darauf verwiesen, dass Leistungsabgeltungen nur auf der Basis von vorher mit den anerkannten sozialen Einrichtungen vereinbarten Vollkostenpauschalen erfolgen. Vereinbarte Vollkostenpauschalen bilden sich aus IVSE-anerkannten anrechenbaren Kosten und Erträgen von Einrichtungsangeboten der Bereiche A–D unter Annahme einer bestimmten Auslastung pro Leistungseinheit. Absatz 1a bezeichnet die Leistungspauschalen des Kantons. Diese ergeben sich aus den vereinbarten Vollkostenpauschalen abzüglich den Kostenbeteiligungen (Abs. 1b) und abzüglich allfälliger Leistungen Dritter gemäss Absatz 1e (beispielweise Leistungen gemäss dem Bundesgesetz über die Krankenversicherung [KVG; SR 832.10]).

§ 28 Absatz 1 und 2 (geändert)

Das Grundprinzip der Kostenteilung zwischen Kanton und Gemeinden soll unverändert bleiben. Mit der Einführung des individuellen Betreuungsbedarfs werden im Bereich B abgestufte Vollkostenpauschalen für inner- und ausserkantonale Nutzerinnen und Nutzer mit den Einrichtungen vereinbart. Von diesen vereinbarten Vollkostenpauschalen werden die Kostenbeteiligungen abgezogen. Erst von diesen Restkosten tragen der Kanton und die Gemeinden je die Hälfte. Absatz 1a^{bis} zeigt, dass dies auch bei den Beiträgen für ambulante Angebote gilt.

In Absatz 2 wurde eine Präzisierung zur Erhebung der ständigen Wohnbevölkerung vorgenommen. Die Zahl der ständigen Wohnbevölkerung soll den Erhebungen der Lustat Statistik Luzern entnommen werden.

§ 29 Absatz 2 (neu)

Mit der neuen Bestimmung in Absatz 2 wollen wir zielführende Lösungen aufgrund der besonderen Situation von Einzelfällen ermöglichen. Es handelt sich um Ausnahmesituationen für Platzierungen in besonders geeigneten Einrichtungen, die im Standortkanton einer entsprechenden Aufsicht unterstellt sind und für die es keine IVSE-anerkannte Alternative gibt. Dies kann beispielsweise die Aufnahme von Kindern in Pflegefamilien, die nicht mehr IVSE-anerkannt sind, betreffen. In der Praxis sind jedoch rund 30 Prozent der Luzerner Kinder in ausserkantonalen Pflegefamilien untergebracht.

§ 30 Absatz 1 (geändert)

In Absatz 1 wurde durch die Einführung der kantonalen Assistenzleistung eine Ergänzung notwendig.

§ 31 Absatz 1–6 (geändert)

Kostenbeteiligung (Überschrift geändert)

Der bisherige Begriff Kostgeld soll durch den Begriff Kostenbeteiligung ersetzt werden. Das Kostgeld ist nach heutiger Regelung ein Beitrag an die Kosten für Verpflegung und Unterkunft der betreuungsbedürftigen Personen in den Bereichen A und C. Bei ambulanten Leistungen ist mit dem Begriff Kostgeld kein Elternbeitrag möglich. Dazu kommt, dass die sozialen Einrichtungen im Bereich A die Rückplatzierung vermehrt in den Fokus setzen und somit eine schrittweise Rückplatzierung in Etappen erfolgt. Die Vollkosten für die sozialen Einrichtungen bleiben jedoch dieselben. Um einen fixen Elternbeitrag sowohl für ambulante wie auch für stationäre Leistungen der sozialen Einrichtungen erheben zu können, soll der Begriff Kostgeld in den Begriff Kostenbeteiligung umbenannt werden.

§ 32 (aufgehoben)

Gemäss heutiger Regelung in § 32 SEG und § 4 des Beitragsbeschlusses zum Gesetz über soziale Einrichtungen tragen die Wohnsitzgemeinden von Kindern und Jugendlichen sowie von erwachsenen Personen ohne Behinderungen in SEG-Einrichtungen einen Selbstbehalt von 20 Franken pro Kalendertag. Mit dieser Regelung sollte ein Anreiz geschaffen werden, dass die Gemeinden nicht aus finanziellen Gründen eine Platzierung in einer sozialen Einrichtung gegenüber einer ambulanten Lösung bevorzugen. Vor der Einführung des Gesetzes über soziale Einrichtungen im Jahr 2008 und vor der Installation der KESB waren die Gemeinden als Träger der Vormundschaftsbehörde vielfach die einweisenden Stellen und konnten somit auch finanziell steuern. Seit der Einführung des Gesetzes über soziale Einrichtungen ist die Dienststelle Volksschulbildung einweisende Stelle im Schulbereich, und andere Fachgremien geben professionelle Empfehlungen ab, welche Massnahme für das Kindeswohl beziehungsweise für die Entwicklung zielführend ist. Mit dem Kindes- und Erwachsenenschutzrecht aus dem Jahr 2013 obliegen die Entscheidungsbefugnisse neu der KESB und nicht mehr den Gemeinden. Der Anlass für diese Regelung ist somit gänzlich weggefallen und es besteht aus unserer Sicht kein Grund mehr, die aufwendigen Abläufe weiterzuführen.

§ 32a (neu)

Abgeltung für Dienstleistungsanbieter in der Familienpflege

Mit dieser Bestimmung wollen wir eine Wohnsitzproblematik regeln, die sich in einigen Fällen ergeben kann. Die Leistungen nach diesem Gesetz knüpfen an den zivilrechtlichen Wohnsitz an und werden nur ausgerichtet, wenn die betreuungsbedürftige Person diesen im Kanton Luzern hat. Dies entspricht der Regelung, wie sie in anderen Kantonen mehrheitlich üblich und auch in der IVSE im Grundsatz so vorgesehen ist. Die Anknüpfung an den zivilrechtlichen Wohnsitz würde auch gelten, wenn Leistungen nach diesem Gesetz für Pflegefamilienplatzierungen von Minderjährigen entrichtet werden sollen. Da solche Leistungen für Pflegefamilien jedoch nicht subventionierte Kosten sind, fallen diese unter das Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (ZUG) vom 24. Juni 1977 (SR 851.1). Dieses geht als Bundesrecht dem Gesetz über soziale Einrichtungen vor. Für die Kostentragung gilt daher die Zuständigkeitsregelung nach dem ZUG, die nicht an den zivilrechtlichen Wohnsitz, sondern an den Unterstützungswohnsitz anknüpft.

Es kann zu Konstellationen kommen, in denen die beiden Wohnsitze nicht identisch sind. Dies wird dann zu einem Problem, wenn der eine Wohnsitz im Kanton Luzern liegt und der andere in einem anderen Kanton. Es kann beispielsweise vorkommen, dass ein Luzerner Kind bei einer Pflegefamilie im Kanton Luzern untergebracht wird, der zivilrechtliche Wohnsitz des Kindes durch den Wegzug des alleine sorgeberechtigten Elternteils jedoch ausserkantonale liegt. Der Unterstützungswohnsitz bleibt in

diesem Fall in Luzern. Das Gesetz über soziale Einrichtungen wäre nicht anwendbar, die Unterstützungsgemeinde im Kanton Luzern müsste gemäss dem ZUG aber für die Kosten aufkommen. Es gibt noch andere Konstellationen, die dazu führen, dass Pflegefamilienkosten nicht nach dem Gesetz über soziale Einrichtungen, sondern nach dem ZUG von einer Luzerner Gemeinde zu tragen sind und letztlich dem angestrebten System zuwiderlaufen. Eine Teillösung kann dadurch erreicht werden, dass die Anwendbarkeit des Gesetzes über soziale Einrichtungen im Bereich der Dienstleistungsanbieter in der Familienpflege nicht nur für Minderjährige mit zivilrechtlichem Wohnsitz im Kanton Luzern gilt, sondern auch für Fälle, in denen der zivilrechtliche Wohnsitz ausserkantonale ist, der Unterstützungswohnsitz nach dem ZUG jedoch bei einer Gemeinde im Kanton Luzern. Damit wird der Zuständigkeitsregelung des ZUG entsprochen.

§ 33 Absatz 1 (geändert) und Absatz 1^{bis} (neu)

Die neuen Formulierungen für erwachsene Personen mit Behinderungen ergeben sich aus dem Finanzierungsmodell SODK Ost+, das vom Kanton Luzern übernommen werden soll. Es soll keine Kostenbeteiligung für Tagesstrukturangebote mehr geben, aber gemäss Absatz 1^{bis} soll für eine aufwendige Mittagsbetreuung von Personen, die kein stationäres Wohnangebot nutzen, eine Kostenbeteiligung erhoben werden.

§ 33a (neu)

Kantonale Assistenzleistungen

Kantonale Assistenzleistungen leisten einen Beitrag zur Gleichstellung. Daher wollen wir den Grundsatz der Öffnung in das Gesetz aufnehmen. Auf eine sukzessive und steuerbare Öffnung haben wir geachtet. Kantonale Assistenzleistungen können nur subsidiär zu den Leistungen anderer Kostenträger finanziert werden und unterliegen den Vorgaben der Bedarfsgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit.

Neu werden daher ambulante Fachleistungen (§ 2 Abs. 4a SEG) oder kantonale Assistenzleistungen (§ 2 Abs. 4b SEG) als ambulante Leistungen für erwachsene Menschen mit Behinderungen finanziert. Ambulanten Leistungen geht immer eine Abklärung des Anspruchs voraus (vgl. Kap. 6.4.2).

Kantonale Assistenzleistungen sind als Ergänzung zu ambulanten Fachleistungen gedacht, für erwachsene Menschen mit Behinderungen, die Unterstützung in ausgewählten Alltagstätigkeiten benötigen, beziehungsweise in Ergänzung zum Assistenzbeitrag der IV. Durch die Finanzierung dieser Unterstützungsleistungen sollen selbstbestimmte Lebensformen gefördert oder teilweise erst ermöglicht werden. Kantonale Assistenzleistungen können nach dem Gesetz über soziale Einrichtungen nur mitfinanziert werden, wenn die antragstellende Person Leistungen der IV bezieht beziehungsweise leistungsberechtigt ist.

Mit dieser Einschränkung wollen wir eine unkontrollierte Mengenausweitung bei den Assistenzleistungen verhindern. Die Finanzierung von kantonalen Assistenzleistungen erfolgt – ebenso wie die anderer Leistungen gemäss dem Gesetz über soziale Einrichtungen – subsidiär zu anderen Finanzierungsformen. Im Bereich der ambulanten Unterstützungsleistungen soll sie insbesondere das selbstbestimmte Wohnen für Personen ermöglichen, die aufgrund ihrer Behinderung Unterstützung im Alltag benötigen, jedoch aus unterschiedlichen Gründen keinen Assistenzbeitrag der IV erhalten (z. B. Personen mit psychischen Behinderungen).

Für kantonale Assistenzleistungen sind nur einzelne Bestimmungen des Gesetzes sinngemäss anwendbar. Dies bedeutet insbesondere, dass nur der freiwillige Eintritt möglich ist, es keine Finanzierung von ausserkantonalen Anbietern gibt, keine Feststellungsverfügungen gemäss § 39 SEG verlangt werden können sowie keine Möglichkeit besteht, die Schlichtungsstelle anzurufen.

Die Finanzierung der kantonalen Assistenzleistungen wird mittels Obergrenzen beschränkt. Diese Grenzen werden in der Verordnung nach einer Einführungszeit von zwei Jahren festgehalten. Diese Einführungszeit wird für die Erstellung einer Definition des Abklärungsinstruments und der Errichtung der Abklärungs- und Beratungsstelle benötigt.

Für die Finanzierung von kantonalen Assistenzleistungen wird in der Verordnung eine Karenzfrist von zwei Jahren Wohnsitznahme bei Gesuchstellung im Kanton Luzern eingeführt. Damit soll den Befürchtungen um einen möglichen «Leistungsbezugs-Tourismus» begegnet und verhindert werden, dass anspruchsberechtigte Personen in den Kanton Luzern ziehen, nur um ambulante Leistungen zu beziehen, die es in ihrem Wohnkanton (noch) nicht gibt.

§ 34 Absatz 1 (geändert)

Der bisherige Rechtsweg soll dem nach Verwaltungsverfahrensrecht üblichen Rechtsmittelweg angepasst werden, welcher eine Beschwerdemöglichkeit beim sachlich zuständigen Departement vorsieht (vgl. § 142 Absatz 1b des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1992; SRL Nr. 40). Die Entscheide des Departementes können gemäss Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege beim Kantonsgericht angefochten werden.

§ 41a (neu)

Übergangsbestimmungen zur Änderung vom

Das neue Recht soll bereits für alle Gesuche gelten, die bei Inkrafttreten der Änderung noch nicht abgeschlossen sind (Abs. 1).

Bis zur Errichtung der Abklärungs- und Beratungsstelle muss für Gesuche um Kostengutsprachen für ambulante Leistungen für erwachsene Personen mit Behinderungen eine Indikation im Sinn des § 23 Absatz 2^{bis} vorliegen (Abs. 2).

Die von den Einrichtungen bereits gebildeten Rücklagen bleiben im Eigenkapital bestehen und werden bei ungenügender Deckung durch den Schwankungsfonds weiterhin für die Verrechnung von Verlusten und bei der Begrenzung des Schwankungsfonds berücksichtigt (Abs. 3).

8 Auswirkungen

8.1 Betreuungsbedürftige Personen

Für erwachsene Personen mit Behinderungen sollen mit der Revision erweiterte Möglichkeiten zur Selbstbestimmung geschaffen werden, indem ambulante Leistungen gefördert werden. Sprunghafte Veränderungen sind allerdings nicht zu erwarten, denn die Angebote müssen zuerst aufgebaut werden. Viele Personen, die bereits stationäre Leistungen in Anspruch nehmen, werden an der bestehenden Lösung festhalten wollen. Junge Erwachsene dürften die neuen Handlungsspielräume vermehrt nutzen.

Die Einführung des individuellen Betreuungsbedarfs und der leistungsorientierten Abrechnung im Bereich B betrifft die Menschen mit Behinderungen nicht direkt. Die Massnahme trägt aber dazu bei, den Betreuungsstandard zu sichern, ausreichend spezialisierte Plätze anbieten zu können und die Durchlässigkeit zwischen ambulanten und den stationären Betreuungsformen zu fördern.

Auch betreuungsbedürftige Kinder und Jugendliche profitieren, wenn die ambulanten Leistungen in das Gesetz über soziale Einrichtungen integriert werden. Die Angebotskette wird durchlässiger gestaltet, und die Familien werden gezielter begleitet und gestärkt. Platzierungen in Pflegefamilien, welche durch SEG- anerkannte Dienstleistungsanbieter in der Familienpflege begleitet werden, sind eine wichtige Alternative zu den herkömmlichen stationären Platzierungen. Dank der Erweiterung des Geltungsbereichs im Bereich A können die erzieherischen Hilfen individueller auf die Situation der Betroffenen abgestimmt werden. Fremdplatzierungen können dadurch teilweise verhindert oder verzögert und Rückplatzierungen in die Herkunftsfamilie gezielter begleitet werden.

In finanzieller Hinsicht haben die vorgesehenen Änderungen keine Auswirkungen auf die schutz- und betreuungsbedürftigen Personen und ihr Umfeld. Die finanziellen Rechte und Pflichten bleiben unverändert, die Selbstbestimmung wird gestärkt. Eine Ausnahme ist die Einführung einer Kostenbeteiligung bei der ambulanten sozialpädagogischen Familienbegleitung im Bereich A, die in der Verordnung über soziale Einrichtungen geregelt ist.

8.2 Soziale Einrichtungen

Für die sozialen Einrichtungen für erwachsene Personen mit Behinderungen sind die Anpassungen infolge Einführung des individuellen Betreuungsbedarfs von Bedeutung. Der heutige Abgeltungsmechanismus wird durch abgestufte Pauschalen ersetzt. Diese Umstellung erfolgt per Saldo budgetneutral, ist aber mit einem gewissen administrativen Aufwand für die Einrichtungen und den Kanton verbunden. Die flächendeckende IBB-Einstufung wurde in den letzten Jahren etappiert eingeführt. Neu wird mit den Betrieben eine leistungsorientierte Abgeltung nach individuellem Betreuungsaufwand vereinbart. Die bedarfsorientierte Weiterentwicklung der Angebote soll im Rahmen des Voranschlags unterstützt werden. Einrichtungen, die Personen mit überdurchschnittlichem Betreuungsbedarf aufnehmen, werden dafür in Zukunft angemessener als bisher entschädigt.

Die Veränderung der Angebotslandschaft, hin zu mehr ambulanten Angeboten, wird mittelfristig eine Dämpfung der Nachfrage nach stationären Wohnangeboten zur Folge haben. Der Kanton und die Einrichtungen sind gefordert, diese Entwicklung über die Leistungsaufträge sorgfältig und flexibel zu steuern. Die Einrichtungen verfügen über jahrelange Erfahrungen und qualifiziertes Fachpersonal und sind in der Lage, die stationäre Betreuung weiterzuentwickeln und ambulante Angebote aufzubauen.

8.3 Finanzielle Auswirkungen für Kanton und Gemeinden

Die Gemeinden und der Kanton tragen je die Hälfte des Aufwands nach dem Gesetz über soziale Einrichtungen. Der Finanzierungsschlüssel zwischen Kanton und Gemeinden bleibt mit der geplanten Teilrevision unverändert, und die Budgethoheit liegt weiterhin beim Kantonsrat.

In den Vernehmlassungsantworten wurde wiederholt die Forderung nach differenzierteren Kostenschätzungen erhoben. Die Komponenten der Kostenentwicklung

sind jedoch vielfältig. Die finanziellen Auswirkungen der Teilrevision des Gesetzes über soziale Einrichtungen sind daher entlang verschiedener Einflussfaktoren zu analysieren. Die demografischen Trends, wie die höhere Lebenserwartung, der medizinische Fortschritt oder die Dynamik der Arbeitswelt, lassen die Nachfrage nach Betreuungsleistungen in der Zukunft ansteigen. Auch der Trend zu einem höheren Betreuungsbedarf dürfte sich fortsetzen. Es ist deshalb mit einem Anstieg der Kosten zu rechnen.

Durch die Einführung der leistungsorientierten Abrechnung für stationäre Leistungen ist jedoch keine Mengenausweitung zu erwarten. Vielmehr erwarten wir dank der neuen Abgeltung nach Betreuungsaufwand mittelfristig adäquatere Betreuungssettings und eine Verbesserung der Durchlässigkeit, was die Kostenentwicklung für stationäre Leistungen dämpfen kann. Der Systemwechsel könnte zudem eine Verschiebung zwischen ausserkantonalen und innerkantonalen Platzierungen zur Folge haben.

Vorliegende Einschätzungen basieren auf Erfahrungen aus dem Projekt zur Einführung der nach Betreuungsaufwand abgestuften Leistungspauschalen im Kanton Luzern. Bei den stationären Leistungen für erwachsene Personen mit Behinderungen konnte der Systemwechsel zu den nach Betreuungsaufwand abgestuften Pauschalen mit den meisten Einrichtungen bereits budgetneutral vollzogen werden. Die Kosten der sozialen Einrichtungen, die sich aus Objekt- und Betreuungskosten zusammensetzen, werden durch Kanton und Gemeinden unter Berücksichtigung der unterschiedlich hohen Betreuungskosten in den verschiedenen Einrichtungen abgegolten. Die abgestuften Pauschalen wurden so berechnet, dass sich der Transfer an die Einrichtungen durch den Systemwechsel insgesamt nicht veränderte.

Bei den erwachsenen Personen mit Behinderungen rechnen wir weiter damit, dass durch die Anerkennung ambulanter Betreuungsangebote und die ausgeweiteten Wahlmöglichkeiten jährlich für rund zehn Menschen mit Behinderungen Alternativen zu stationären Platzierungen in Wohn- und Betreuungsangeboten geschaffen werden. Die vermehrte Nutzung ambulanter Angebote ist bedarfsgerecht, beabsichtigt und wird zu entsprechend höheren Aufwänden für diese Leistungen führen. Zugleich werden aber Einsparungen erreicht, weil sich die Lebensqualität dieser Menschen mit Behinderungen verbessert und somit günstigere ambulante Leistungen an die Stelle von teureren stationären Leistungen treten. In der Planung gehen wir davon aus, dass die Nachfrage nach Wohnangeboten und Tagesstrukturen ohne Lohn für Personen mit tiefem Betreuungsbedarf trotz gegenläufiger demografischer Trends leicht rückläufig sein wird. Von dieser Substitution profitieren netto sowohl der Kanton als auch die Gemeinden.

Neben der Substitution stationärer Angebote ist es auch möglich, dass Personen ambulante Leistungen in Anspruch nehmen möchten, die bislang privat betreut wurden, beispielsweise durch ihre Eltern. Aufgrund unserer Erfahrungen erachten wir das Risiko einer signifikanten Mengenausweitung jedoch für sehr gering. Bestehende Wartelisten weisen darauf hin, dass die betreuenden Eltern einen äusserst verantwortungsbewussten Umgang mit ihrer Aufgabe pflegen. Funktionierende Lösungen werden nur sehr zurückhaltend verändert. Geeignete ambulante Angebote könnten helfen, bestehende private Betreuungssituationen länger aufrechtzuerhalten und einen Heimeintritt zu verzögern. Auch bei den Angeboten für Kinder und Jugendliche haben sich im Rahmen der Pilotprojekte keine unerwünschten Mengeneffekte gezeigt. Kurzfristig ist deshalb auch hier keine bedeutende Veränderung zu erwarten. Wir rechnen damit, dass geringe Mehrkosten aus der Ausbreitung in den

privat organisierten Bereich durch die Substitution stationärer Angebote kompensiert werden können.

Verschiedene Regelungen dienen dazu, die finanziellen Auswirkungen zu steuern. So dürfen die Kosten ambulanter Leistungen nicht höher sein als diejenigen vergleichbarer stationärer Angebote. Der Personenkreis der Anspruchsberechtigten nach dem Gesetz über soziale Einrichtungen wird nicht ausgeweitet und Leistungen der IV sind eine Anspruchsvoraussetzung. Für Zuziehende aus anderen Kantonen gilt eine mehrjährige Karenzfrist. Die Kosten der ambulanten Leistungen werden zudem nicht im Voraus, sondern erst mit Nachweis übernommen. Die Verhandlungen mit den sozialen Einrichtungen im Rahmen der jährlichen Leistungsvereinbarungen sind ein weiteres wirksames Steuerungsinstrument.

Bezüglich des Kostenteilers zwischen dem Kanton und den Gemeinden sind einige Besonderheiten zu beachten. Der Gemeindeanteil an der Finanzierung der SEG-Leistungen wird im Allgemeinen über einen Pool abgewickelt, zu dem die Gemeinden proportional zu ihrer Einwohnerzahl beitragen. Speziell in den Bereichen A und C werden heute allerdings 20 Franken pro Aufenthaltstag (rund 3,5 Mio. Fr.) direkt den Wohnsitzgemeinden statt dem Pool belastet. Mit der Aufhebung dieses Selbstbehalts verändert sich der durch die Gemeinden zu finanzierende Gesamtbetrag nicht, es kommt jedoch zu Verschiebungen und einer gleichmässigen Verteilung zwischen den Gemeinden.

In den Zuständigkeitsbereich der Wohnsitzgemeinden fallen zudem die nicht SEG-anerkannten Angebote. Durch die Überführung ambulanter sozialpädagogischer Familienbegleitungsangebote ins Gesetz über soziale Einrichtungen werden die Risiken der Gemeinden reduziert, für kostenintensive Einzelfälle alleine aufkommen zu müssen. Der bisherige Fehlanreiz für die Gemeinden, die Finanzierung an den Kanton und den Gemeindepool zu überwälzen, indem eine insgesamt teurere stationäre Platzierung gewählt wird, entfällt. Wir erwarten davon punktuell wesentliche Einsparungen, die sowohl dem Kanton als auch den Gemeinden zugutekommen. Die mit der Teilrevision geschaffene Möglichkeit der Finanzierung von Pflegefamilien, die ausserkantonalen Dienstleistern der Familienpflege angeschlossen sind, wird hingegen zu Mehrkosten für Kanton und Gemeinden führen, die einzelne Gemeinden jedoch deutlich entlasten und im Einzelfall eine bedarfsgerechtere Platzierung erlauben.

Ambulante Angebote im Bereich A wurden in der Pilotphase der letzten Jahre zu zwei Drittel durch die Gemeinden und zu einem Drittel durch den Kanton finanziert. Mit der Aufnahme in das Gesetz über soziale Einrichtungen kommt auch in diesem Bereich der allgemeine, je hälftige Verteilschlüssel zur Anwendung. Die Gemeinden werden dadurch zulasten des Kantons um rund 0,2 Millionen Franken entlastet. Im Gegenzug wird ein Elternbeitrag für ambulante Leistungen im Bereich A von 100 Franken pro Monat eingeführt; der Gesamtertrag wird von der Mengenentwicklung abhängig sein.

Zu erwarten ist ein Mehraufwand für die Aufsicht über zusätzliche Anbieter und für die Abrechnung der ambulanten Angebote. Auch der Aufbau und Betrieb einer unabhängigen Fachstelle für Abklärung und Beratung sowie die Prüfung der Kostengutsprachen für ambulante Leistungen werden als zwei getrennte Aufgaben zu einem jährlichen Mehraufwand führen, der nach bisheriger Regelung paritätisch von Kanton und Gemeinden zu tragen ist. Die Höhe der Kosten kann durch die Definition von Inhalten und Prozessen gesteuert werden. Für die Quantifizierung liefern

bisher bereits initialisierte oder betriebene Stellen anderer Kantone aufgrund ihrer Heterogenität nur grobe Hinweise. Für die Abklärung und Beratung können Erfahrungswerte von Beratungsstellen beigezogen werden. Für eine qualifizierte Abklärung und Beratung ist mit einem Aufwand von mindestens zwei Vollzeitstellen zu rechnen. Zusätzlich ist mit einem Verwaltungsaufwand für die Prüfung von Gesuchen um Kostengutsprache zu rechnen, wobei wir auf der Basis der Nachfrage nach Assistenzbeiträgen im Kanton Luzern und der Anzahl Personen mit einem sehr geringen Betreuungsaufwand in einer sozialen Einrichtung von rund 100 Gesuchen pro Jahr ausgehen, die im Rahmen einer zusätzlichen 50-Prozent-Stelle bearbeitet werden können. Dieser in den ersten Jahren anfallende Mehraufwand dürfte sich in Zukunft teilweise durch bedarfsgerechtere Platzierungen und durch die Verkürzung oder Vermeidung von stationären Aufenthalten kompensieren lassen.

Der Aufwand von Kanton und Gemeinden für die Leistungen nach dem Gesetz über soziale Einrichtungen belief sich 2018 auf 181 Millionen Franken. Wir rechnen durch die neuen Angebote und Instrumente der SEG-Teilrevision mit direkten Mehrkosten für Kanton und Gemeinden von maximal 2 Millionen Franken. Diese direkten Mehrkosten können kompensiert werden, wenn es gelingt, die Kosten aus dem Gesetz über soziale Einrichtungen indirekt durch eine wirkungsvollere Steuerung, die verbesserten Anreizwirkungen und bedarfsgerechtere individuelle Lösungen um nur 1 Prozent zu reduzieren.

9 Antrag

Sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, dem Entwurf einer Teilrevision des Gesetzes über soziale Einrichtungen zuzustimmen.

Luzern, 28. Mai 2019

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Robert Küng

Der Staatsschreiber: Lukas Gresch-Brunner

Gesetz über soziale Einrichtungen (SEG)

Änderung vom

Betroffene SRL-Nummern:

Neu: –
Geändert: 894
Aufgehoben: –

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 28. Mai 2019,

beschliesst:

I.

Gesetz über soziale Einrichtungen (SEG) vom 19. März 2007¹ (Stand 1. März 2017)
wird wie folgt geändert:

§ 1 Abs. 1 (geändert), Abs. 1^{bis} (neu), Abs. 2 (geändert)

Geltungsbereich und Zweck (*Überschrift geändert*)

¹ Dieses Gesetz regelt die Planung, Steuerung, Anerkennung und Finanzierung von stationären und ambulanten Leistungen von sozialen Einrichtungen im Sinn von § 2 Absatz 1, 3 und 4a.

^{1bis} Dieses Gesetz regelt zudem die Finanzierung von kantonalen Assistenzleistungen für erwachsene Personen mit Behinderungen.

² Es bezweckt die Sicherstellung und Weiterentwicklung eines bedarfsgerechten Angebots für die ambulante und die stationäre Betreuung, die Begleitung, die Schulung und die Förderung betreuungsbedürftiger Personen im Kanton Luzern unter Berücksichtigung der Grundsätze der Ethik, der Wirtschaftlichkeit, der Wirksamkeit und der Qualität. Angestrebt werden die gesellschaftliche Integration, die Selbstbestimmung und die Gewährleistung des Schutzes der betreuungsbedürftigen Personen.

§ 1a (neu)

Grundsätze des Vollzugs

¹ Leistungen nach diesem Gesetz werden nur finanziert, wenn der Bedarf ausgewiesen ist und die vorgesehenen Massnahmen geeignet sind.

² Die Finanzierung der Leistungen nach diesem Gesetz erfolgt subsidiär.

³ Die Kompetenzen, die Mitsprache sowie die Selbstbestimmung der betreuungsbedürftigen Personen sind beim Vollzug des Gesetzes so weit wie möglich zu berücksichtigen.

§ 2 Abs. 1 (geändert), Abs. 1^{bis} (aufgehoben), Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (neu), Abs. 4 (neu)

Begriffe (*Überschrift geändert*)

¹ Als soziale Einrichtungen im Sinn dieses Gesetzes gelten die von der Kommission für soziale Einrichtungen anerkannten Einrichtungen, die für betreuungsbedürftige Personen folgende Angebote stationär oder ambulant erbringen:

¹ SRL Nr. [894](#)

- a. *(geändert)* sozial- und sonderpädagogische Angebote in Wohnstrukturen, Pflegefamilien und Herkunftsfamilien, in denen gestützt auf eidgenössisches oder kantonales Recht Personen bis zum vollendeten 25. Altersjahr betreut werden; die betreuungsbedürftigen Personen müssen vor dem Erreichen der Volljährigkeit in die Einrichtung eingetreten oder eingewiesen worden sein oder ambulante Leistungen bezogen haben,
- b. *(geändert)* Angebote in Wohn- und Tagesstrukturen für erwachsene Personen mit Behinderungen,
- c. *(geändert)* Angebote der sozialtherapeutischen Suchttherapie,

^{1bis} aufgehoben

² Keine sozialen Einrichtungen im Sinn dieses Gesetzes sind:

- a. *(neu)* Einrichtungen und Bereiche von sozialen Einrichtungen des Straf- und Massnahmenvollzugs für Erwachsene und Jugendliche gemäss der schweizerischen Strafgesetzgebung,
- b. *(neu)* Einrichtungen für erwachsene Personen mit Behinderungen, die Leistungen zur beruflichen Eingliederung im Sinn der Artikel 16 und 17 des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung vom 19. Juni 1959² erbringen,
- c. *(neu)* Heime, sonstige Einrichtungen sowie Privathaushalte nach dem Betreuungs- und Pflegegesetz vom 13. September 2010³,
- d. *(neu)* Spitäler und andere medizinisch geleitete Einrichtungen.

³ Als ambulant gelten Leistungen, die ausserhalb von betreuten Wohn- oder Tagesstrukturen erbracht werden.

⁴ Ambulante Leistungen für erwachsene Personen mit Behinderungen sind:

- a. sozialpädagogische und arbeitsagogische Leistungen, die von anerkannten sozialen Einrichtungen erbracht werden (ambulante Fachleistungen),
- b. allgemeine Unterstützungsleistungen von Personen oder Organisationen bei der Bewältigung des Alltags und der gesellschaftlichen Integration (kantonale Assistenzleistungen).

Der Regierungsrat regelt das Nähere durch Verordnung.

§ 5 Abs. 2

² Nach Anhören der Kommission für soziale Einrichtungen

- b. *(geändert)* legt er die Einzelheiten der Kostenbeteiligungen der betreuungsbedürftigen Personen im Kanton fest,
- c. *(geändert)* legt er unter Berücksichtigung der Besonderheiten der sozialen Einrichtungen die Grundsätze für die Ermittlung der Betriebskosten, der Vollkostenpauschalen und der Kostengutsprachen fest,

§ 6 Abs. 1

¹ Das Gesundheits- und Sozialdepartement

- d. *(geändert)* stellt die Kontrolle über die Kostenübernahmegarantien bei Eintritten und Einweisungen in anerkannte soziale Einrichtungen sicher,
- e. *(neu)* stellt die Kontrolle über die Kostengutsprachen bei ambulanten Fach- und Assistenzleistungen sicher.

§ 7 Abs. 1, Abs. 2

¹ Die Kommission für soziale Einrichtungen

- d. *(geändert)* erstattet dem Regierungsrat und den Gemeinden jährlich Bericht,
- e. *(geändert)* nimmt Stellung zum Planungsbericht,
- f. *(neu)* führt die Liste nach § 15 Absatz 3^{bis},
- g. *(neu)* bewilligt Pilotprojekte gemäss § 12a.

² Sie nimmt nach Anhören der sozialen Einrichtungen und der betroffenen Organisationen Stellung

- b. *(geändert)* zu den Grundsätzen für die Ermittlung der Betriebskosten, der Vollkostenpauschalen und der Kostengutsprachen sowie zu den für die Anerkennung der sozialen Einrichtungen massgebenden Qualitätskriterien,
- c. *(geändert)* zu den Einzelheiten der Kostenbeteiligungen der betreuungsbedürftigen Personen im Kanton.

² SR [831.20](#)

³ SRL Nr. [867](#)

§ 8 Abs. 1 (geändert), Abs. 1^{bis} (neu), Abs. 2 (geändert)

¹ Der Regierungsrat unterbreitet dem Kantonsrat alle vier Jahre einen Planungsbericht über die Angebote und Leistungen nach diesem Gesetz.

^{1bis} Der Bericht enthält insbesondere Aussagen über

- a. die Abschätzung des Bedarfs an ambulanter und stationärer Betreuung, Begleitung, Schulung und Förderung,
- b. die Planung von Angeboten für stationäre und ambulante Leistungen,
- c. die interkantonale Zusammenarbeit und Umsetzung bundesrechtlicher Vorgaben.

² Die sozialen Einrichtungen und die betroffenen Organisationen sind vorgängig anzuhören.

§ 9 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (neu)

¹ Die anerkannten sozialen Einrichtungen ermitteln ihre Kosten und erfassen ihre Leistungen nach einer einheitlichen Methode. Sie führen dazu eine Kostenrechnung und erheben die von der zuständigen kantonalen Behörde festgelegten Kennzahlen, welche insbesondere die Grundlage für die Berechnung der Vollkostenpauschalen sind.

² Der Regierungsrat regelt die Anforderungen an die Kostenrechnung und an die Kennzahlen durch Verordnung.

³ Die zuständige kantonale Behörde kann Betriebsvergleiche durchführen, insbesondere zu den Kosten und zur Qualität der Leistungserbringung. Die Unterschiedlichkeit der Angebote ist dabei angemessen zu berücksichtigen. Die zuständige kantonale Behörde kann Dritte mit der Durchführung von Betriebsvergleichen beauftragen und darf das Ergebnis der Betriebsvergleiche veröffentlichen.

§ 10 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (neu), Abs. 4 (neu)

¹ Die Kommission für soziale Einrichtungen erteilt geeigneten sozialen Einrichtungen zusammen mit der Anerkennung unter Berücksichtigung des Planungsberichtes einen mehrjährigen Leistungsauftrag. Weiterentwicklungen und Innovationen zur Erweiterung der Wahlmöglichkeiten und der Selbstbestimmungsrechte der betreuungsbedürftigen Personen sind zu fördern.

² Der Leistungsauftrag umfasst den allgemeinen Auftrag, den Versorgungsauftrag mit den Kernfunktionen der sozialen Einrichtung und die weiteren Leistungen mit Ausnahme der ambulanten Fachleistungen im Sinn von § 2 Absatz 4a.

³ Sozialen Einrichtungen, die ausschliesslich ambulante Fachleistungen gemäss § 2 Absatz 4a erbringen, wird kein Leistungsauftrag erteilt.

⁴ Die Trägerschaften der sozialen Einrichtungen sind verantwortlich für die Erfüllung des Leistungsauftrages.

§ 11 Abs. 1 (geändert), Abs. 1^{bis} (neu)

¹ Das Gesundheits- und Sozialdepartement schliesst mit anerkannten sozialen Einrichtungen auf der Grundlage des Leistungsauftrages eine Leistungsvereinbarung ab. Die Leistungsvereinbarung kann längstens für die Dauer von vier Jahren abgeschlossen werden.

^{1bis} In der Leistungsvereinbarung werden insbesondere die zu erbringenden Leistungen, die anrechenbaren Vollkostenpauschalen, die einzelnen Kennzahlen sowie die Massnahmen zur Umsetzung der Selbstbestimmungsrechte der betreuungsbedürftigen Personen und zur Qualitätssicherung vereinbart. Bei kantonalen Dienststellen tritt das zuständige Departement als dritte Vertragspartei hinzu.

§ 12 Abs. 1 (geändert), Abs. 1^{bis} (neu), Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (neu), Abs. 4 (neu), Abs. 5 (neu)

Vollkostenpauschalen und Kostengutsprachen (*Überschrift geändert*)

¹ Für Leistungen der anerkannten sozialen Einrichtungen werden in der Regel indikationsabhängige Vollkostenpauschalen je Leistungseinheit vereinbart und nach § 27 abgegolten.

^{1bis} Die Vollkostenpauschale für stationäre Leistungen zugunsten von erwachsenen Personen mit Behinderungen wird aufgrund des individuellen Betreuungsbedarfs abgestuft festgesetzt und nach Abzug der Kostenbeteiligung als abgestufte Leistungspauschale direkt der anerkannten sozialen Einrichtung ausgerichtet.

² Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten der Berechnung der Vollkostenpauschalen, insbesondere die Berücksichtigung von Leistungen Dritter, von Investitionskosten, Abschreibungen, Betriebsgewinnen, Vorhalteleistungen sowie von Aus- und Weiterbildungskosten des Fachpersonals, durch Verordnung.

³ Ambulante Fachleistungen anerkannter sozialer Einrichtungen zugunsten von erwachsenen Personen mit Behinderungen werden durch Kostengutsprache bewilligt. Die Bewilligung setzt einen durch die Abklärungs- und Beratungsstelle geprüften Bedarf voraus.

⁴ Die Beiträge werden in der Regel an die betreuungsbedürftige Person ausgerichtet. Bei besonderen Umständen können die Beiträge direkt der anerkannten sozialen Einrichtung ausgerichtet werden. Der Regierungsrat regelt das Nähere durch Verordnung.

⁵ Die Kostengutsprachen dürfen die Vollkostenpauschale eines vergleichbaren Aufenthaltes in einer anerkannten sozialen Einrichtung im Kanton Luzern nach Anrechnung der Kostenbeteiligung nicht überschreiten.

§ 12a (neu)

Pilotprojekte

¹ Zur Förderung innovativer Pilotprojekte im Sinn der Zweckbestimmung dieses Gesetzes können befristete Beiträge gesprochen werden.

² Der Regierungsrat regelt das Nähere, wie Gesuchstellung und Gesuchprüfung sowie Evaluation, durch Verordnung.

§ 13 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (geändert)

Schwankungsfonds (*Überschrift geändert*)

¹ Die anerkannten sozialen Einrichtungen haben die Betriebsgewinne aus den Angeboten gemäss § 2 Absatz 1 mindestens einem Fonds zuzuweisen, der dem Ausgleich von Verlusten aus Schwankungen in der Belegung sowie der Weiterentwicklung von Angeboten in diesen Bereichen dient. Zweckgebundene Schwankungsfonds gehören nicht zum Eigenkapital. Die Bilanzierung richtet sich nach den für die jeweilige Einrichtung massgebenden Rechnungsvorschriften. Die Höhe des Schwankungsfonds ist begrenzt. Die darüber hinausgehenden Betriebsgewinne aus den Angeboten sind an den Kanton zurückzuerstatten.

² Die übrigen Betriebsgewinne von anerkannten sozialen Einrichtungen sind dem Organisationskapital oder dem Eigenkapital zuzuweisen.

³ Der Regierungsrat regelt das Nähere durch Verordnung. Insbesondere legt er die maximale Höhe des Schwankungsfonds fest.

Titel nach § 13 (geändert)

4 Anerkennung und Aufsicht

§ 14 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (neu), Abs. 3 (neu)

Wirkungen der Anerkennung (*Überschrift geändert*)

¹ Mit der Anerkennung erhält die soziale Einrichtung einen Anspruch auf Leistungsabgeltung nach Massgabe dieses Gesetzes und hat sie die darin festgehaltenen Pflichten zu erfüllen.

² Sie hat namentlich die Rechte der betreuungsbedürftigen Personen zu gewährleisten und kann insbesondere zur Zusammenarbeit und Koordination und zur Aufnahme bestimmter Personen sowie zur Bereitstellung von Notfall- und von Ausbildungsplätzen verpflichtet werden.

³ Auf die Anerkennung besteht kein Rechtsanspruch.

§ 15 Abs. 1 (geändert), **Abs. 1^{bis}** (neu), **Abs. 2** (geändert), **Abs. 2^{bis}** (neu),
Abs. 3^{bis} (neu)

Voraussetzungen und Ausgestaltung der Anerkennung (*Überschrift geändert*)

¹ Die Anerkennung kann erteilt werden, wenn für das Angebot der sozialen Einrichtung ein Bedarf besteht, ein Leistungsauftrag gemäss § 10 Absatz 2 beschlussbereit vorliegt, die Sicherheit, das Wohlergehen und die Teilhabe der betreuungsbedürftigen Personen gewährleistet sind und die Aufsicht gemäss den Vorschriften des Bundes sichergestellt ist.

- a. aufgehoben
- b. aufgehoben
- c. aufgehoben
- d. aufgehoben
- e. aufgehoben
- f. aufgehoben
- g. aufgehoben
- h. aufgehoben

^{1bis} Insbesondere müssen für die Anerkennung eine dem Angebot angemessene Betreuung mit entsprechend qualifiziertem Fachpersonal sichergestellt und die dafür notwendige Infrastruktur vorhanden sein.

² Die Anerkennung kann mit Auflagen und Bedingungen verbunden und befristet sowie nur für Teilbereiche erteilt werden.

^{2bis} Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten der Anerkennungsvoraussetzungen durch Verordnung.

^{3bis} Die Kommission für soziale Einrichtungen führt eine Liste aller anerkannten sozialen Einrichtungen und der von ihnen erbrachten Leistungen. Die Liste ist zu publizieren.

§ 16 Abs. 1 (geändert)

¹ Der Regierungsrat regelt das Nähere über geeignete Instrumente zur Entwicklung und Sicherung der Qualität, über welche die anerkannten sozialen Einrichtungen verfügen müssen, durch Verordnung.

§ 17 Abs. 1 (geändert), **Abs. 2** (geändert)

¹ Die zuständige kantonale Behörde begleitet und überwacht die Einhaltung der Anerkennungsvoraussetzungen gemäss § 15 sowie der Leistungsaufträge und -vereinbarungen nach den §§ 10 und 11. Sie wertet die Ergebnisse aus und orientiert die Kommission für soziale Einrichtungen.

² Die anerkannten sozialen Einrichtungen sind verpflichtet, der zuständigen kantonalen Behörde alle erforderlichen Unterlagen bereitzustellen. Der zuständigen kantonalen Behörde sind die erforderlichen Auskünfte zu erteilen, und es ist ihr jederzeit Zutritt zu den Räumlichkeiten zu gewähren.

§ 18 Abs. 1 (geändert)

¹ Die anerkannten sozialen Einrichtungen haben der zuständigen kantonalen Behörde Änderungen ihrer Organisation und ihres Leistungsangebotes rechtzeitig schriftlich mitzuteilen. Vorkommnisse von besonderer Tragweite sind umgehend zu melden.

§ 19 Abs. 1 (geändert), **Abs. 2** (geändert)

¹ Die Anerkennung wird entzogen, wenn die Voraussetzungen gemäss diesem Gesetz und der Verordnung nicht mehr erfüllt sind oder wenn wiederholt oder schwerwiegend gegen dieses Gesetz oder darauf gestützte Erlasse und Entscheide verstossen wurde.

² Die zuständige kantonale Behörde verfügt die sofortige Schliessung einer anerkannten sozialen Einrichtung, wenn für die betreuten Personen eine ernsthafte Gefahr besteht.

§ 20 Abs. 1 (geändert), **Abs. 2** (geändert)

Verwendung des Nettovermögens beim Wegfall der Anerkennung (*Überschrift geändert*)

¹ Das Nettovermögen, das anerkannte soziale Einrichtungen durch die Finanzierung gemäss § 28 sowie mit allfälligen Beiträgen des Bundes gebildet haben, ist beim Wegfall der Anerkennung zurückzuerstatten und von Kanton und Gemeinden für Zwecke im Geltungsbereich dieses Gesetzes zu verwenden. Vorbehalten bleiben Rückerstattungsforderungen des Bundes.

² Der Regierungsrat regelt das Nähere, wie das Verfahren und die Dauer der Rückerstattungspflicht, durch Verordnung.

Titel nach § 20 (geändert)

5 Eintritt und Einweisung

Titel nach Titel 5

5.1 (aufgehoben)

§ 21 Abs. 1 (geändert), **Abs. 2** (geändert)

Grundsätze (*Überschrift geändert*)

¹ Der Eintritt einer betreuungsbedürftigen Person in eine anerkannte soziale Einrichtung erfolgt entweder aus ihrem freien Entschluss oder durch Entscheid der gesetzlichen Vertretung (Eintritt) oder auf behördliche Anordnung hin (Einweisung).

² Das Verfahren beim Eintritt richtet sich nach den Grundsätzen der Verhältnismässigkeit und der Wirtschaftlichkeit. Das Kindwohl, die Menschenwürde und die Mitsprache der betreuungsbedürftigen Person sind zu achten.

§ 21a (neu)

Abklärungs- und Beratungsstelle

¹ Für die Vermittlung bedarfsgerechter Angebote für erwachsene Personen mit Behinderungen besteht eine fachlich unabhängige Abklärungs- und Beratungsstelle. Diese hat zudem die Bedarfsabklärung für die Kostengutsprache für ambulante Fachleistungen sowie auf Verlangen der zuständigen kantonalen Behörde die Bedarfsabklärung bei stationären Leistungen vorzunehmen.

² Der Regierungsrat regelt das Nähere durch Verordnung.

Titel nach § 21a

5.2 (aufgehoben)

§ 22 Abs. 1 (geändert), **Abs. 2** (geändert)

¹ Die betreuungsbedürftige Person und die anerkannte soziale Einrichtung regeln ihre Rechte und Pflichten in einem Vertrag. Insbesondere ist eine selbstbestimmte Lebensführung der betreuungsbedürftigen Person zu gewährleisten.

² Kommt keine Einigung zustande, kann die betreuungsbedürftige Person die zuständige kantonale Behörde anrufen. Diese prüft, ob die anerkannte soziale Einrichtung zu einer Aufnahme zu verpflichten ist.

§ 23 Abs. 1 (geändert), **Abs. 2** (geändert), **Abs. 2^{bis}** (neu), **Abs. 5** (neu)

¹ Die anerkannte soziale Einrichtung holt vor dem Eintritt oder der Einweisung einer betreuungsbedürftigen Person eine Kostenübernahmegarantie der zuständigen kantonalen Behörde ein.

² Kann das Gesuch um die Kostenübernahmegarantie aus Zeitnot nicht vor dem Eintritt oder der Einweisung der Person in die anerkannte soziale Einrichtung gestellt werden, ist es so rasch als möglich nachzureichen.

^{2bis} Zur Prüfung eines Kostenübernahmegesuchs muss in jedem Fall eine Indikation vorliegen. Der Regierungsrat regelt das Nähere durch Verordnung.

⁵ Kostengutsprachen im Sinn von § 12 Absatz 3 für ambulante Fachleistungen sind von der betreuungsbedürftigen Person zu beantragen. Die Absätze 2 und 3 gelten sinngemäss.

Titel nach § 23

5.3 (aufgehoben)

§ 25

aufgehoben

§ 26

aufgehoben

§ 27 Abs. 1 (geändert)

¹ Die vereinbarten Vollkostenpauschalen der anerkannten sozialen Einrichtungen werden abgegolten mit

- b. *(geändert)* Kostenbeteiligungen,
- c. *aufgehoben*
- d. *aufgehoben*
- e. *(neu)* Leistungen Dritter.

§ 28 Abs. 1, Abs. 2 (geändert)

¹ Kanton und Gemeinden tragen gemeinsam, soweit sie nicht von anderen Kostenpflichtigen zu decken sind, je hälftig

- a. *(geändert)* die Leistungspauschalen,
- a^{bis}. *(neu)* die Beiträge für ambulante Leistungen an betreuungsbedürftige erwachsene Personen,

² Der Anteil der einzelnen Gemeinde berechnet sich nach Massgabe der ständigen Wohnbevölkerung des Vorjahres gemäss den Erhebungen der Lustat Statistik Luzern.

§ 29 Abs. 2 (neu)

² Im Einzelfall können auch Leistungen von sozialen Einrichtungen abgegolten werden, die nicht dem interkantonalen Recht unterstehen.

§ 30 Abs. 1 (geändert)

¹ Bei Streitigkeiten über den Bestand von Beitragsforderungen sowie die Höhe, die Bevorschussung und die Zahlung von Beiträgen gemäss den §§ 28 und 31–33a erlässt die zuständige kantonale Behörde auf Gesuch hin eine Verfügung.

§ 31 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (geändert), Abs. 4 (geändert), Abs. 5 (geändert), Abs. 6 (geändert)

Kostenbeteiligung (*Überschrift geändert*)

¹ Mit der Kostenbeteiligung wird ein Beitrag an die Kosten von Leistungen zugunsten der betreuungsbedürftigen Person geleistet.

² Sie ist in folgender Reihenfolge zu übernehmen:

Aufzählung unverändert.

³ Sofern eine Behörde die Einweisung in eine anerkannte soziale Einrichtung anordnet, sichert sie der Einrichtung die Kostenbeteiligung zu und erlässt eine Unterstützungsanzeige an das unterstützungspflichtige Gemeinwesen mit Kopie an das Gesundheits- und Sozialdepartement.

⁴ Die einweisende Behörde bezahlt der Einrichtung die Kostenbeteiligung, sofern sie nicht von den Kostenpflichtigen gemäss Absatz 2a–c oder Dritten direkt bezahlt wird.

⁵ Das unterstützungspflichtige Gemeinwesen erstattet der einweisenden Behörde die für die betreuungsbedürftige Person bezahlte Kostenbeteiligung und macht den Anspruch gegenüber den Kostenpflichtigen gemäss Absatz 2a–c unter Berücksichtigung ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit geltend.

⁶ Der Regierungsrat legt die Einzelheiten der Kostenbeteiligung nach Anhören der Kommission für soziale Einrichtungen durch Verordnung fest.

§ 32

aufgehoben

§ 32a (neu)

Abgeltung für Dienstleistungsanbieter in der Familienpflege

¹ Die Abgeltung von im Kanton Luzern anerkannten Dienstleistungsanbietern in der Familienpflege richtet sich bei inner- oder ausserkantonalen Platzierungen nach den Regeln dieses Gesetzes, wenn der Unterstützungswohnsitz der betreuungsbedürftigen Person gemäss dem Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger vom 24. Juni 1977⁴ in einer Gemeinde des Kantons Luzern liegt.

§ 33 Abs. 1 (geändert), Abs. 1^{bis} (neu)

¹ Erwachsene Personen mit Behinderungen in anerkannten sozialen Einrichtungen tragen bei betreuten Wohnangeboten als Kostenbeteiligung einen angemessenen Teil der Leistungsabgeltung aus ihrem Einkommen und Vermögen.

^{1bis} Für die Mittagsbetreuung in einer Tagesstruktur wird bei erwachsenen Personen mit Behinderungen, die ausserhalb eines stationären Angebotes wohnen und einen qualifizierten Betreuungsbedarf aufweisen, eine Kostenbeteiligung erhoben.

§ 33a (neu)

Kantonale Assistenzleistungen

¹ Kantonale Assistenzleistungen nach § 2 Absatz 4b können von Personen oder Organisationen erbracht werden, die nicht nach diesem Gesetz anerkannt sind.

² Eine Kostengutsprache für kantonale Assistenzleistungen wird bis zu der vom Regierungsrat festgesetzten Obergrenze erteilt, wenn

- a. der Bedarf durch die Abklärungs- und Beratungsstelle ausgewiesen ist und
- b. die betreuungsbedürftige Person berechtigt ist, Leistungen der Invalidenversicherung zu beziehen.

³ Für die kantonalen Assistenzleistungen finden einzig die §§ 1, 1a, 2, 21a, 23 Absatz 5, 27, 28, 34 und 41a dieses Gesetzes sinngemäss Anwendung.

⁴ Der Regierungsrat regelt das Nähere durch Verordnung. Insbesondere kann er für den Bezug dieser Leistungen eine Karenzfrist vorsehen.

§ 34 Abs. 1 (geändert)

¹ Entscheide der zuständigen kantonalen Behörde können mit Verwaltungsbeschwerde beim Gesundheits- und Sozialdepartement angefochten werden.

§ 35 Abs. 4 (geändert)

⁴ Der Regierungsrat regelt das Nähere durch Verordnung.

§ 41a (neu)

Übergangsbestimmungen zur Änderung vom

¹ Auf zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderung vom xxx hängige Gesuche ist das neue Recht anwendbar.

² Die Abklärungs- und Beratungsstelle gemäss § 21a ist bis spätestens zwei Jahre nach Inkrafttreten der Änderung vom zu errichten. Bis zu diesem Zeitpunkt ist für Kostengutsprachen gemäss §§ 12 Absatz 3 und 33a Absatz 2 der Bedarf ausgewiesen, wenn eine Indikation im Sinn von § 23 Absatz 2^{bis} vorliegt.

³ Rücklagen im Eigenkapital gemäss bisherigem Recht bleiben bestehen. Sie dienen in Ergänzung des Schwankungsfonds zum Ausgleich von Verlusten und werden bei der Berechnung der Höhe des Schwankungsfonds mitberücksichtigt.

⁴ SR [851.1](#)

II.

Keine Fremdänderungen.

III.

Keine Fremdaufhebungen.

IV.

Die Änderung tritt am 1. Januar 2020 in Kraft. Sie unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber:



Staatskanzlei

Bahnhofstrasse 15
6002 Luzern

Telefon 041 228 50 33
staatskanzlei@lu.ch
www.lu.ch