



Botschaft des Regierungsrates  
an den Grossen Rat

B 159

## **zum Entwurf eines Gesetzes über soziale Einrichtungen**

# Übersicht

*Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat den Erlass eines Gesetzes über soziale Einrichtungen. Das geltende Heimfinanzierungsgesetz des Kantons Luzern stammt aus dem Jahr 1986 und ist revisionsbedürftig. Als reines Finanzierungsgesetz ausgestaltet, enthält es keine Rechtsgrundlage für eine Gesamtplanung des Angebots an sozialen Einrichtungen. Damit sind heute eine eigentliche Steuerung des Angebots und ein wirkungsvolles Kostenmanagement nur beschränkt möglich. In Anbetracht der mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) einhergehenden vollständigen Kantonalisierung der Finanzierung von sozialen Einrichtungen im Behinderten- und Sonderschulbereich und der neuen Vorgaben des Bundesrechts in diesen Bereichen vermögen die bestehenden gesetzlichen Regelungen nicht mehr zu genügen.*

*Weiter erscheint auch die geltende Finanzierung der anerkannten Heime mittels Übernahme der Betriebsdefizite durch Kanton und Gemeinden nicht mehr zeitgemäss. Die Restdefizitdeckung bietet einerseits nur eine mangelhafte Kostentransparenz und ist damit kaum für Betriebsvergleiche geeignet. Andererseits strebt auch die Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE), welche die Abgeltung von Aufenthalten von betreuungsbedürftigen Personen über die Kantonsgrenze hinaus regelt, den Wechsel von der nachschüssigen Restdefizitdeckung zur periodengerechten Finanzierung mittels Leistungspauschalen an. Um die Praktikabilität und die Durchlässigkeit des Systems der innerkantonalen und der ausserkantonalen Aufenthalte in sozialen Einrichtungen zu erhöhen, ist deshalb ein Wechsel zur periodengerechten Leistungsabgeltung mittels Pauschalen angezeigt.*

*Die laufenden Arbeiten zur Finanzreform 08 haben darüber hinaus gezeigt, dass die Gemeinden in der Heimfinanzierung eine stärkere Mitbestimmung auf der strategischen Entscheidungsebene wünschen, wenn sie weiterhin zur Mitfinanzierung herangezogen werden. Das Anliegen der Gemeinden ist berechtigt, kann jedoch nicht ohne Änderung der gesetzlichen Grundlagen umgesetzt werden.*

*Ziel der Gesetzesvorlage ist es, ein Gesetz über die Versorgung mit und die Finanzierung von sozialen Einrichtungen zu schaffen, das den Anforderungen wiederum längerfristig genügt. Der Entwurf berücksichtigt insbesondere folgende Hauptrevisionspunkte:*

- Die Gemeinden sollen dem Charakter der Heimfinanzierung als Verbundaufgabe entsprechend in die strategische Entscheidungsebene miteinbezogen werden. Zu diesem Zweck soll die bestehende Koordinationskommission zu einer Kommission für soziale Einrichtungen aufgewertet werden, die je hälftig aus Vertreterinnen und Vertretern des Kantons und der Gemeinden zusammengesetzt ist und insbesondere über die Anerkennung von sozialen Einrichtungen und über die Erteilung der Leistungsaufträge an die zu anerkennenden sozialen Einrichtungen entscheidet.*
- Neu soll eine Gesamtplanung im Rahmen eines Planungsberichtes über den ganzen Geltungsbereich des Gesetzes vorgeschrieben werden. Der Planungsbericht soll insbesondere auch das vom Bundesrecht geforderte «Konzept zur Eingliederung invalider Personen» enthalten. Er soll durch die Einführung von Leistungsaufträgen und -vereinbarungen, welche die Modalitäten der Leistungserbringung regeln, weiter konkretisiert werden.*

- *Das Angebot an sozialen Einrichtungen und damit die Kostenentwicklung sollen durch die Einführung betriebswirtschaftlicher Instrumente wie Kostenrechnung und Kennzahlen besser gesteuert werden. Die dadurch geschaffene Kostentransparenz soll mittelfristig Betriebsvergleiche ermöglichen.*
- *Das bisherige Finanzierungssystem der nachschüssigen Restdefizitdeckung soll durch eine periodengerechte Leistungsabgeltung mittels indikationsabhängiger Pauschalen abgelöst werden. Damit wird insbesondere auch den Vorgaben der IVSE nachgekommen.*
- *Die anerkannten sozialen Einrichtungen sollen neu zwingend über geeignete Instrumente zur Entwicklung und Sicherung der Qualität verfügen.*
- *Um sicherzustellen, dass die «eingekauften» Leistungen richtig erfüllt werden und da sich der Bund auch aus der Aufsicht zurückzieht, wird die Aufsicht künftig durch den Kanton wahrgenommen werden müssen.*
- *Jede Einweisung und jeder freiwillige Eintritt in eine anerkannte soziale Einrichtung soll künftig durch eine kantonale Stelle überprüft werden. Da bei Einweisungen in der Regel die Zuständigkeiten und die Grundsätze für die Einweisung durch höherrangiges Recht vorgegeben sind, wird die kantonale Stelle in den meisten Fällen nur eine Empfehlung zur Eignung der vorgeschlagenen Einrichtung abgeben können. Bei freiwilligen Eintritten erfolgt die Überprüfung des Eintritts im Rahmen der Behandlung des Gesuches um eine Kostenübernahmegarantie. Die Empfehlung und die Kostenübernahmegarantie sollen die einweisenden Behörden und die betroffenen betreuungsbedürftigen Personen in ihrer Autonomie nicht beschränken, sondern zu einer sachgerechten und finanziell sinnvollen Platzierung beitragen. Nicht zuletzt soll damit dem Grundsatz «ambulant vor stationär» nachgelebt werden.*
- *Der Kanton und die Gesamtheit der Gemeinden tragen die von ihnen zu übernehmenden Kosten weiterhin je hälftig. Der Kostenanteil der Gemeinden soll auf die einzelnen Gemeinden nur mehr nach Massgabe ihrer Einwohnerzahl aufgeteilt werden.*
- *Bei behördlicher Einweisung von Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen ohne Behinderungen in anerkannte soziale Einrichtungen soll die Wohnsitzgemeinde als Sockelbeitrag einen Selbstbehalt leisten. Damit soll der heutige falsche Anreiz beseitigt werden, dass Personen nur darum in anerkannte soziale Einrichtungen eingewiesen werden, weil die Finanzierung durch Kanton und Gemeinden gesichert ist, auch wenn eine Massnahme, bei welcher Kanton und Gemeinden keine Beiträge leisten, kostengünstiger und ebenso wirksam wäre.*
- *Erwachsene Personen mit Behinderungen haben sich an der Leistungsabgeltung aus ihrem Einkommen angemessen zu beteiligen. Einen allfälligen Fehlbetrag übernehmen der Kanton und die Gemeinden. Damit wird die zu erwartende Forderung der Bundesgesetzgebung erfüllt, dass keine invalide Person wegen eines Aufenthaltes in einer sozialen Einrichtung von der Sozialhilfe abhängig werden dürfe.*
- *Das Gesetz sieht einen umfangreichen Rechtsschutz und ein Schlichtungsverfahren vor und erfüllt damit die Vorgaben der Bundesgesetzgebung im Behindertenbereich.*

*Der vorgesehene Systemwechsel in der Finanzierung der sozialen Einrichtungen verursacht im Umstellungsjahr 2008 eine doppelte Belastung von Kanton und Gemeinden in der Höhe von rund 45 Millionen Franken. Diese Kosten müssten gemäss Verteilschlüssel im Heimfinanzierungsgesetz zu je 50 Prozent von Kanton und Gemeinden getragen werden. Der Grosse Rat hat bei der Behandlung der Staatsrechnung 2005 betreffend die Verwendung des Ertragsüberschusses beschlossen, eine Rückstellung von 45 Millionen Franken zur Vorfinanzierung des Kantons- und des Gemeindeanteils zu bilden. Zur definitiven Verwendung dieser Mittel ist eine Volksabstimmung nötig.*

*Das Gesetz über soziale Einrichtungen soll auch bei einem allfälligen Scheitern der Finanzreform 08 in Kraft treten. Bei einem Scheitern des Gesetzes wiederum müssten die NFA-relevanten Bestimmungen des Gesetzes in die Finanzreform 08 aufgenommen werden.*

# Inhaltsverzeichnis

A.	Ausgangslage.....	6
I.	Geltendes Recht .....	6
1.	Das Heimfinanzierungsgesetz .....	6
2.	Verordnungsrecht .....	7
3.	Das Heimwesen im interkantonalen Kontext .....	7
II.	Bestehendes Angebot .....	8
1.	Heime mit Anerkennung nach Heimfinanzierungsgesetz .....	8
2.	Innerkantonale und ausserkantonale Platzierungen .....	10
3.	Kostenüberblick .....	10
B.	Gründe für eine Neuregelung.....	12
I.	Systembedingte Mängel.....	12
1.	Mängel des Gesetzes .....	12
2.	Falsche Anreize .....	14
II.	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) .....	14
1.	Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich .....	15
2.	Bau- und Betriebsbeiträge an Wohnheime, Werkstätten und Tagesstätten .....	15
3.	Sonderschulung .....	16
III.	Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) .....	17
IV.	Finanzreform 08.....	18
1.	Verbundaufgabe .....	18
2.	Finanzielle Auswirkungen .....	19
3.	Koordination .....	20
V.	Parlamentarische Vorstösse.....	20
C.	Vernehmlassungsverfahren .....	20
D.	Grundzüge des neuen Gesetzes.....	22
I.	Allgemeines.....	22
II.	Organisation und Zuständigkeiten.....	23
III.	Planung und Steuerung.....	24
IV.	Anerkennung .....	25
V.	Beseitigung falscher Anreize.....	26
1.	Empfehlung und Kostenübernahmegarantie .....	26
2.	Selbstbehalt der Gemeinden .....	27
VI.	Kostenregelung.....	28
E.	Folgen der Revision.....	29
F.	Die einzelnen Bestimmungen .....	29
	Entwurf .....	51

# Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Grossen Rat

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

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

## **A. Ausgangslage**

### **I. Geltendes Recht**

#### **1. Das Heimfinanzierungsgesetz**

Das geltende Heimfinanzierungsgesetz (HFG, SRL Nr. 894) datiert vom 16. September 1986. Bis zu seinem Inkrafttreten wurden einzelnen Institutionen, wie beispielsweise der Stiftung Brändi, der Stiftung für Schwerbehinderte (SSBL), dem Jugenddorf St. Georg, Knutwil, oder dem Therapieheim Sonnenblick, Kastanienbaum, Beiträge im Rahmen der vom Grossen Rat bewilligten Kredite zugesprochen. Institutionen mit interner Schule sowie ausserkantonale platzierte Sonderschülerinnen und -schüler erhielten Beiträge gestützt auf das damalige Erziehungsgesetz. Für ausserkantonale platzierte behinderte Erwachsene wurden mangels Rechtsgrundlage keine Beiträge ausgerichtet, sodass deren Platzierung über die öffentliche Fürsorge finanziert werden musste.

Das Heimfinanzierungsgesetz schuf eine einheitliche Rechtsgrundlage für die Übernahme des Betriebsdefizites von anerkannten Institutionen innerhalb des Kantons und für die Defizitbeiträge aus dem Aufenthalt von Kindern, Jugendlichen und behinderten Erwachsenen in ausserkantonalen Institutionen. Es ist grundsätzlich ein reines Finanzierungsgesetz und regelt im Wesentlichen nur die finanziellen Leistungen an die Betriebskosten der anerkannten Heime durch eine pauschale Übernahme der Betriebsdefizite. Dabei werden die finanziellen Leistungen von Kanton und Gemeinden einerseits, der betreuungsbedürftigen Personen und ihrer Versorgern andererseits geregelt. Das Heimfinanzierungsgesetz schuf sodann die Rechtsgrundlage für den Beitritt des Kantons Luzern zur Interkantonalen Vereinbarung über Vergütungen an Betriebsdefizite und die Zusammenarbeit zugunsten von Kinder- und Jugendheimen sowie von Behinderteneinrichtungen (Heimvereinbarung) vom 2. Februar 1984 (IHV, SRL Nr. 894a) und zur Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) vom 20. September 2002 (SRL Nr. 896), welche jene ablöste.

Institutionen können nur in den Genuss der Betriebsdefizitdeckung und der übrigen durch das Heimfinanzierungsgesetz geregelten Leistungen kommen, wenn sie

vom Kanton anerkannt sind. Nach § 2 des Heimfinanzierungsgesetzes anerkennbar sind Kinder-, Jugend- und Erziehungsheime sowie heimähnliche Institutionen, welche Aufgaben des zivilrechtlichen Kindesschutzes, des Strafrechts, der Invalidenversicherung und der Jugendhilfe erfüllen (d. h. sozialpädagogische Einrichtungen, Institutionen für den Straf- und Massnahmenvollzug von Jugendlichen und Sonderschulen), sowie Einrichtungen für Erwachsene, die von der Invalidenversicherung als berufliche Eingliederungsstätten, Werkstätten oder Wohnheime für Behinderte anerkannt sind. Seit dem 1. Januar 2003 können auch stationäre Therapie- und Rehabilitationsangebote im Suchtbereich anerkannt werden. Die Kosten, die den Heimen aufgrund des Heimfinanzierungsgesetzes vergütet werden, umfassen neben den Betriebsdefiziten der Heime innerhalb des Kantons auch die Kosten der Platzierung von betreuungsbedürftigen Einwohnerinnen und Einwohnern des Kantons Luzern in ausserkantonalen Institutionen (sog. ausserkantonale Platzierungen).

## **2. Verordnungsrecht**

Gestützt auf die §§ 3 und 4 des Heimfinanzierungsgesetzes erliess unser Rat am 19. Dezember 1989 die Verordnung zum Heimfinanzierungsgesetz (HFV, SRL Nr. 894c), welche insbesondere die für die Berechnung der Betriebsdefizite, die Kanton und Gemeinden zu tragen haben, massgebenden anrechenbaren Kosten umschreibt. Daneben regelt die Verordnung die Zuständigkeiten, die Grundsätze der Buchführung, das Prozedere für Kostengutsprachen sowie die Beiträge an die Kosten der Sonderschulung.

Die Verordnung über die Anerkennung und finanzielle Förderung sozialpädagogischer Pflegefamilien vom 19. Januar 1988 (SRL Nr. 895) regelt die Voraussetzungen und die finanzielle Abgeltung der Betreuung von gefährdeten oder verhaltensauffälligen Kindern in Pflegefamilien.

Weiter ist im Beschluss über die Kostgeldansätze in Heimen nach § 2 des Heimfinanzierungsgesetzes vom 1. Dezember 1989 (SRL Nr. 894b) die Höhe der massgebenden Kostgelder festgelegt. Für die Kostentragung im Bereich der Sonderschulung sind einerseits das Gesetz über die Volksschulbildung vom 22. März 1999 (SRL Nr. 400a) und andererseits die Verordnung über die Sonderschulung vom 21. Dezember 1999 (SRL Nr. 409) massgebend. Unser Rat legte die Beiträge an die Sonderschulung mit dem Beschluss über die Beiträge im Sonderschulwesen vom 16. Dezember 1986 (SRL Nr. 415) fest.

## **3. Das Heimwesen im interkantonalen Kontext**

Nicht alle Personen, die einer stationären Betreuung bedürfen, können in einer geeigneten Institution innerhalb des Kantons platziert werden. Die Gründe dafür sind unterschiedlich. Häufig ist es so, dass im Zeitpunkt der Platzierung in keiner innerkan-

tonalen Institution ein Platz frei ist. Es kann jedoch auch sein, dass die Betreuung eine spezialisierte Einrichtung erfordert, welche im Kanton Luzern nicht existiert. Nicht nur wegen der konstant steigenden Betreuungskosten wäre es unvernünftig, wenn jeder einzelne Kanton alle denkbaren Angebote selbst aufbauen und betreiben würde. Unter Umständen ist eine ausserkantonale Platzierung aus therapeutischen Gründen, beispielsweise für eine Drogentherapie, sogar ausdrücklich angezeigt.

Um die Unterbringung betreuungsbedürftiger Personen in ausserkantonalen Einrichtungen zu erleichtern und Klarheit über die Übernahme der daraus entstehenden Kosten zu schaffen, haben die Kantone bereits 1984 die in Kapitel I.1 erwähnte Heimvereinbarung (IHV) abgeschlossen. Mit wenigen Ausnahmen sind alle Kantone dieser Vereinbarung beigetreten. Der Kanton Luzern trat ihr am 23. September 1986 bei. Die IHV umfasste jedoch nur zwei Kategorien von Heimen und Einrichtungen, namentlich den Bereich A Kinder- und Jugendheime und den Bereich B Einrichtungen für erwachsene Behinderte. Gestützt auf die IHV vergüteten sich die Vereinbarungskantone gegenseitig und anteilmässig die Betriebsdefizite für die in einer stationären Einrichtung betreuten Personen ausserhalb des Kantons. Die IHV umfasste am Ende 1131 Einrichtungen, wovon 619 Kinder- und Jugendheime (A) und 512 Erwachsenenheime und -einrichtungen (B) waren. Alle diese Einrichtungen waren oder sind ungleich über das Gebiet der Schweiz verteilt. So verfügen verschiedene kleinere Kantone nur über wenige oder nur über bestimmte Arten von Einrichtungen. Besonders für die kostenintensiven Institutionen drängt sich ein überkantonales Einzugsgebiet geradezu auf.

Die IHV wurde per 1. Januar 2006 durch die Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) abgelöst (vgl. dazu Kap. B.III).

II. Bestehendes Angebot

1. Heime mit Anerkennung nach Heimfinanzierungsgesetz

Heute haben im Kanton Luzern folgende Institutionen eine Anerkennung nach dem Heimfinanzierungsgesetz:

Bereiche	Institutionen	Plätze
<i>Institutionen nach § 2 Unterabsatz a HFG</i>		
Sozialpädagogische Einrichtungen:		
– Wohnheime (Titlisblick, Wäsmeli, Hubelmatt, Utenberg, Dynamo, Ufwind, Villa Erica)	7	154
– Schulheime (SWZ Schachen, Mariazell)	2	135
– Sozialpädagogische Pflegefamilien inkl. Notfall-Familienplatzierungen, vermittelt durch die Fachstelle Kinderbetreuung der Pflegekinderaktion Zentralschweiz PAZ	3	31

Bereiche	Institutionen	Plätze
Institutionen für den Straf- und Massnahmenvollzug von Jugendlichen (Sonnenblick Kastanienbaum, Jugenddorf Knutwil)	2	55
Sonderpädagogischer Bereich:		
– Heilpädagogisches Kinderheim im Vorschulbereich (Weidmatt, Wolhusen)	1	15
– Sonderschulen	5	293
– Heilpädagogische Institutionen mit interner Sonderschule (Rodtegg, Heilpädagogische Zentren Schüpfheim und Hohenrain)	3	437
<i>Institutionen nach § 2 Unterabsatz b HFG</i>		
Institutionen für behinderte Erwachsene:		
– Wohnheime (der Stiftung Brändi, der Stiftung für Schwerbehinderte, des Hilfsvereins für Psychischkranke, der Stiftung Bürozentrum, Wohngemeinschaft Fluematt Dagmersellen, Christl. WG Reussbühl, Rodtegg, Villa Erica)	44	709
– Werkstätten (der Stiftung Brändi, Bürozentrum, IG Arbeit, Wärbrogg, Rodtegg, Villa Erica)	15	899
– Tagesstätten (Hilfsverein für Psychischkranke, Stiftung für Schwerbehinderte)	6	125
<i>Institutionen nach § 2 Unterabsatz c HFG</i>		
Suchttherapeutische Institutionen (Lehn, Ausserhofmatt, Neuhoof)	3	44
Total	91	2897

*Tabelle 1*

Wie aus Tabelle 1 ersichtlich, liegt im Kanton Luzern der Angebotsschwerpunkt bei den Institutionen der Sonderschulung und jenen für behinderte Erwachsene. Die in diesen Bereichen tätigen Institutionen haben sich dabei auf verschiedene Behinderungsarten spezialisiert (psychische, physische, geistige Behinderung bzw. Mehrfachbehinderung). Die restlichen Plätze verteilen sich auf die sozialpädagogischen Einrichtungen, auf die Institutionen für den Straf- und Massnahmenvollzug für Kinder und Jugendliche sowie auf die suchttherapeutischen Institutionen. Prozentual ergibt sich somit folgende Verteilung der vorhandenen Plätze:

Bereich	Plätze	Anteil
Sozialpädagogik	320	11,1%
Straf- und Massnahmenvollzug	55	1,9%
Sonderschulen	745	25,7%
Behinderte Erwachsene	1733	59,8%
Suchttherapie	44	1,5%
Total	2897	100%

*Tabelle 2*

Nicht nach Heimfinanzierungsgesetz anerkannt ist heute das Blindenheim des Vereins Blinden-Fürsorge Innerschweiz, Horw, mit 28 Wohnheimplätzen und 85 Plätzen in der Werkstätte. Der Verein hat für blinde und sehbehinderte Menschen Wohn-, Arbeits- und Ausbildungsplätze geschaffen. Die Institution ist vom Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) zwar anerkannt und erhält vom Bund finanzielle Beiträge, beantragte aber nie eine Defizitgarantie durch den Kanton. Weitere zwar vom BSV, jedoch nicht nach Heimfinanzierungsgesetz anerkannte Institutionen sind die Wohnheime Lindenfeld, Emmen (32 Plätze), und Sunnegarte, St. Urban (43 Plätze), sowie die beiden Stiftungen «café sowieso» (6 Plätze) und «Besuchsdienst Innerschweiz» (18 Plätze) in Luzern.

## **2. Innerkantonale und ausserkantonale Platzierungen**

Über alle Institutionen im Kanton Luzern waren per 1. November 2004 (und seither ohne wesentliche Änderungen) in den Sonderschulen 87, in den Wohnheimen 162 und in den Werkstätten 137 Plätze durch Personen mit Behinderungen aus andern Kantonen belegt.

Umgekehrt waren aus dem Kanton Luzern 172 Personen in anderen Kantonen platziert (Stichtag 31. Juli 2005). Es sind dies vor allem Kinder und Jugendliche in Schulheimen, Lehrlinge in einem Wohnheim (zum grossen Teil Justizfälle) und behinderte Erwachsene. Die ausserkantonale Platzierten verteilen sich auf 13 Kantone. Die betroffenen Personen leben zum Teil schon seit vielen Jahren in derselben Institution.

Wie aus dem nachfolgenden Kostenüberblick ersichtlich ist, entstanden dem Kanton und den Gemeinden im Rechnungsjahr 2005 Kosten von 11,6 Millionen Franken für die ausserkantonale Platzierten (vgl. Tab. 4).

## **3. Kostenüberblick**

Als das geltende Heimfinanzierungsgesetz am 1. Januar 1987 in Kraft trat, verfügte die Gesamtheit der anerkannten Heime im Kanton Luzern über insgesamt 762 Plätze. Mit 2897 Plätzen per Ende 2005 sind es heute fast viermal so viele. Entsprechend stieg auch die Summe der vom Kanton und den Gemeinden zu tragenden Restdefizite der innerkantonalen Einrichtungen an. In der gleichen Zeit stieg auch der Aufwand für die ausserkantonalen Platzierungen. Berücksichtigt werden muss dabei jedoch auch eine Teuerung von 37,2 Prozent (Jahresdurchschnittsindex 1987: 109,8; Jahresdurchschnittsindex 2003: 150,7 [Basisindex: Dezember 1982]). Im Einzelnen ergibt sich folgende Kostenentwicklung:

Jahr	Restdefizit in Franken	Veränderung in Franken	Veränderung in %
1987	10 507 133	0	
1988	13 690 347	3 183 214	30,30%
1989	17 954 019	4 263 672	31,14%
1990	21 277 132	3 323 113	18,51 %
1991	23 565 616	2 288 484	10,76%
1992	24 400 268	834 652	3,54%
1993	26 734 117	2 333 849	9,56%
1994	27 490 582	756 465	2,83%
1995	28 463 014	972 432	3,54%
1996	30 602 472	2 139 458	7,52%
1997	30 325 320	– 277 152	– 0,91%
1998	31 220 064	894 744	2,95%
1999	30 138 616	– 1 081 448	– 3,46%
2000	29 053 527	– 1 085 089	– 3,60%
2001	33 465 934	4 412 407	15,19%
2002	42 994 955	9 529 021	28,47%
2003	48 720 256	5 725 301	13,32%
2004	57 932 007	9 211 751	18,91 %
2005	62 100 000	4 167 993	7,19%

Tabelle 3

Die Restdefizite gemäss Tabelle 3 wurden jeweils je hälftig vom Kanton und von der Gesamtheit der Gemeinden übernommen. Sie beinhalten auch den Aufwand für die ausserkantonalen Platzierungen.

In den letzten drei Jahren beziffern sich die den anerkannten Institutionen vergüteten Restdefizite in den einzelnen Bereichen wie folgt:

	2003 in Mio. Fr.	2004 in Mio. Fr.	2005 in Mio. Fr.
<i>Innerkantonale Platzierungen</i>			
Schulheime	6,7	6,6	8,2
Sozialpädagogische Wohnheime	9,3	10,4	10,8
Justizheime	1,2	1,3	1,6
Angebote für behinderte Erwachsene	14,8	15,9	15,7
Sozialpädagogische Pflegefamilien	0,5	0,9	1,2
Suchttherapieheime	–	2,7	2,8
Heilpädagogische Schulen	7,8	10,7	10,5
Rückzahlungen aus Vorperioden (alle Angebote)	–0,7	–1,5	–0,9
Total Kosten für innerkantonale Platzierungen	39,6	47,0	49,9

	2003 in Mio. Fr.	2004 in Mio. Fr.	2005 in Mio. Fr.
<i>Ausserkantonale Platzierungen</i>			
Schulheime	2,7	4,0	4,7
Sozialpädagogische Wohnheime	1,0	1,5	1,5
Justizheime	3,9	3,8	4,5
Angebote für behinderte Erwachsene	1,0	1,0	0,9
<b>Total Kosten für ausserkantonale Platzierungen</b>	<b>8,6</b>	<b>10,3</b>	<b>11,6</b>
Verwaltungskostenzuschlag	0,6	0,6	0,6
<b>Total Kosten Heimfinanzierung</b>	<b>48,8</b>	<b>57,9</b>	<b>62,1</b>

Tabelle 4

Zu beachten ist, dass in diesen Kosten die Betriebs- und Baukostenbeiträge, die den Institutionen durch den Bund (BSV) gewährt wurden, nicht enthalten sind. Diese müssen nach dem Inkrafttreten der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) ebenfalls durch die Kantone beziehungsweise sollen im Kanton Luzern durch den Kanton und die Gemeinden übernommen werden (vgl. Kap. B.II.1).

## **B. Gründe für eine Neuregelung**

### **I. Systembedingte Mängel**

#### **1. Mängel des Gesetzes**

Das heutige Heimfinanzierungsgesetz ist ein reines Finanzierungsgesetz. Kanton und Gemeinden, welche die Defizite der anerkannten Heime finanzieren, haben nur einen kleinen Spielraum zur Steuerung der Angebote. Die Steuerungsmöglichkeiten beschränken sich im Wesentlichen auf die Anerkennung von neuen Einrichtungen (beziehungsweise von zusätzlichen Plätzen in anerkannten Einrichtungen) sowie auf die Umschreibung der für die Berechnung der Betriebsdefizite der anerkannten Heime massgebenden anrechenbaren Betriebskosten.

Zwar wurde im Bereich der Erwachsenen mit Behinderungen und im Sonderschulbereich aufgrund von Vorgaben der Invalidenversicherung eine Bedarfsplanung erstellt, und auch in den anderen Bereichen liegen verschiedene Grundlagenberichte vor. Eine eigentliche, spezifische Rechtsgrundlage für eine wirksame und einheitliche Planung und Steuerung der Angebote für Kinder, Jugendliche und Behinderte existiert jedoch nicht, weshalb bisher keine Gesamtplanung möglich war. Die anerkannten Institutionen konnten daher weitgehend selbständig planen. Für Institutionen, die der Bund mitfinanziert, war eine Bewilligung des Bundes erforderlich. Aus

Sicht des Kantons und der Gemeinden (die das Heimwesen auch mitfinanzieren) hat sich eine Eigendynamik entwickelt, in die sie kaum eingreifen können und für dessen Angebote sie meist Pro-forma-Bewilligungen erteilen müssen. Entsprechend hat sich das Angebot – und damit die Kosten (wie in Kap. A.II.3 dargelegt) – unkoordiniert entwickelt.

Bei aller Kritik darf jedoch nicht vergessen werden, dass die anerkannten Institutionen eine wichtige und vor allem auch eine qualitativ sehr gute Arbeit für die gesellschaftliche Integration der betreuungsbedürftigen Personen leisten. Mit restriktiven Budgetvorgaben und dank erheblicher Anstrengungen des Kantonalen Sozialamtes und der anerkannten Institutionen konnte in den vergangenen Jahren zudem das weitere Anwachsen der Betriebsdefizite gebremst werden. Weiter ist zu berücksichtigen, dass der Ausbau der anerkannten Institutionen und Betreuungsplätze und die damit einhergehende Kostenentwicklung in den letzten rund 20 Jahren zu einem grossen Teil auch eine Folge der gesellschaftlichen und medizinischen Entwicklung ist, welche einerseits zu einer generellen Zunahme der betreuungsbedürftigen Fälle geführt hat und andererseits nach neuartigen Angeboten, beispielsweise im Suchtbereich sowie im Bereich Mehrfachbehinderter oder Psychischkranker, verlangt hat. Das Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2002 (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG; SR 151.3) hat dieser Entwicklung Ausdruck gegeben. Mit dem neuen Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG), über welches die eidgenössischen Räte zurzeit beraten, soll invaliden Personen der Zugang zu einer ihren Bedürfnissen angemessenen Institution gewährleistet werden (vgl. BBl 2005 S. 6345), was zweifellos weitere Änderungen im Angebot der Betreuungsformen nach sich ziehen wird.

Insgesamt sind somit die vorhandenen gesetzlichen Bestimmungen angesichts der grossen Veränderungen im Heimwesen nicht mehr ausreichend, um das Angebot und damit die Kosten beziehungsweise die Kostenentwicklung im gewünschten Mass beeinflussen zu können. Eine systematische Qualitätserfassung und -sicherung, eine längerfristige Planung wie auch die Einführung von modernen betriebswirtschaftlichen und Verwaltungsmethoden mit Leistungspauschalen, vergleich-, berechnen- und budgetierbaren Kosten sowie von im Voraus festgelegten Preisen sind nötig. Erst dann ist ein sinnvoller Wettbewerb auch zwischen den sozialen Einrichtungen möglich. Deshalb sollen neue gesetzliche Grundlagen für die Planung und Steuerung der Angebote geschaffen werden. Gleichzeitig soll vom Prinzip der Finanzierung von Restdefiziten auf Pauschalentschädigungen für erbrachte Leistungen umgestellt werden. Das neue Gesetz ist somit zwar immer noch weitgehend ein Finanzierungsgesetz. Es soll jedoch neu auch Rechtsgrundlagen für eine Planung und Steuerung enthalten.

## **2. Falsche Anreize**

Das geltende Heimfinanzierungsgesetz schafft mit der Finanzierung der Restdefizite durch Kanton und Gemeinden unerwünschte, falsche Anreize: Gemeinden, die ambulante Massnahmen oder eine Platzierung in einer günstigeren, durch das Heimfinanzierungsgesetz nicht anerkannten Institution anordnen, werden damit «gestraft», dass sie die Kosten selber zu tragen haben. Sie tendieren deshalb zu einer Platzierung in einer nach kantonalem Gesetz anerkannten Institution, welche durch den Kanton und die Gemeinden mitfinanziert wird, selbst wenn diese Massnahme teurer ist. Die Massnahme ist dann für die einweisende Gemeinde zwar billiger, führt aber gesamthaft für den Kanton und die anderen Gemeinden zu höheren Kosten. Mit der vorliegenden Gesetzesrevision sollen diese Mechanismen durchbrochen werden. Es soll eine Rechtsgrundlage geschaffen werden, damit der Kanton zusammen mit den Gemeinden das Angebot an Plätzen in Institutionen zweckmässig planen und steuern kann, aber auch, damit Massnahmen im ambulanten Bereich als Alternativen zum stationären Aufenthalt aufgezeigt und vorrangig realisiert werden können.

Das System der Restdefizitdeckung durch Kanton und Gemeinden hemmt auch das wirtschaftliche Handeln der subventionierten Institutionen. Die unterstützten Institutionen haben zwar vor allem in den letzten beiden Jahren aufgrund restriktiver Budgetvorgaben ihre Betriebe effizienter ausgestaltet und haben damit ein erhebliches Verdienst an der Verlangsamung der Kostenentwicklung. Insgesamt kann jedoch eine Leistungsabgeltung nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten nur mit einem Wechsel von der nachschüssigen Restdefizitdeckung zur periodengerechten pauschalen Leistungsabgeltung bewerkstelligt werden.

## **II. Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)**

In der Volksabstimmung vom 28. November 2004 wurde der Bundesbeschluss zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) angenommen (vgl. BB1 2003 S. 6591). Die NFA hat grosse Auswirkungen auf die Institutionen für Personen mit Behinderungen, auf die künftigen Aufgaben des Kantons in diesem Bereich und auf deren Finanzierung durch den Kanton. Aufgrund der NFA wird der Nettoaufwand für die Heimfinanzierung für den Kanton Luzern von 62 Millionen Franken im Jahr 2005 auf rund 150 Millionen Franken ansteigen, wovon rund 32 Millionen auf den Sonderschulbereich entfallen. Es liegt deshalb im Interesse des Kantons und der Gemeinden, die Finanzierung der vom Heimfinanzierungsgesetz erfassten Institutionen auf eine neue Basis zu stellen.

## **1. Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich**

Gemäss dem mit der NFA angenommenen Artikel 48a der Bundesverfassung (BV) kann der Bund die Kantone in neun Aufgabenbereichen, unter anderem im Aufgabenbereich Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden, zur interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich verpflichten. Im Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) vom 3. Oktober 2003 (SR 613.2) hat der Bund die Kantone ausserdem verpflichtet, für die Zusammenarbeit in diesen Bereichen eine Rahmenvereinbarung mit bestimmten Mindestinhalten zu erarbeiten. Ihr Rat hat am 15. Mai 2006 den Beitritt des Kantons Luzern zur entsprechenden Rahmenvereinbarung (IRV) erklärt. Schon früher, am 7. September 2004, haben wir gestützt auf § 4 Unterabsatz a HFG den Beitritt des Kantons zur Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) vom 20. September 2002 erklärt, welche auf den 1. Januar 2006 in Kraft getreten ist (vgl. Kap. B.III). Die IVSE lässt sich in das System des neuen eidgenössischen Finanzausgleichs einordnen, bedarf aber in Bezug auf ihre Kompatibilität mit der IRV der Überarbeitung (vgl. Ernst Zürcher, Formen und Entwicklung der interkantonalen Rechtsetzung am Beispiel des Heimbereichs, in: LeGes 2006 S. 99 und 102). Daneben ist auch für die Zentralschweiz eine Zusammenarbeit im Rahmen der Zentralschweizerischen Gesundheitsdirektorenkonferenz (ZGDK) vorgesehen.

## **2. Bau- und Betriebsbeiträge an Wohnheime, Werkstätten und Tagesstätten**

Gemäss Artikel 73 des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (IVG) vom 19. Juni 1959 (SR 831.20) gewährt die Invalidenversicherung (IV) heute Beiträge an die Errichtung, den Ausbau und die Erneuerung sowie an die Betriebskosten von Wohnheimen zur dauernden oder vorübergehenden Unterbringung Invaliden, von Werkstätten für die Dauerbeschäftigung Invaliden sowie von Institutionen, die Eingliederungsmassnahmen der Versicherung durchführen. Die Invalidenversicherung gewährt die Beiträge unter der Voraussetzung, dass eine kantonale oder interkantonale Planung den spezifischen Bedarf nachweist (Art. 73 Abs. 4 IVG).

Auch nach der NFA wird die Invalidenversicherung weiterhin für die individuellen Eingliederungsmassnahmen gemäss den Artikeln 15–17 IVG, also insbesondere für die Massnahmen zur beruflichen Wiedereingliederung, aufkommen. Darüber hinaus wird der Bund weiterhin für die Ausrichtung der individuellen IV-Leistungen, das heisst der IV-Renten, zuständig sein. Mit der NFA zieht sich die Invalidenversicherung jedoch aus dem Bereich der Bau- und Betriebsbeiträge an Wohnheime, Werkstätten und Institutionen für die berufliche und medizinische Eingliederung von Personen mit Behinderungen zurück. In diesem Bereich geht die volle fachliche und finanzielle Verantwortung an die Kantone über. Diese haben den Verfassungsauftrag, im Bereich der kollektiven IV-Leistungen die ihnen übertragenen Aufgaben zu erfüllen.

len, und müssen die bisherigen Leistungen der Invalidenversicherung zugunsten der Anstalten, Werkstätten und Wohnheime übernehmen, bis sie über genehmigte Behindertenkonzepte verfügen, welche auch die Gewährung kantonalen Beiträge an Bau und Betrieb von ausserkantonalen Institutionen regeln, mindestens jedoch während dreier Jahre (Art. 112b und 197 Ziff. 4 BV gemäss Bundesbeschluss zur NFA). Die Verpflichtung der Kantone umfasst die als stationär und teilstationär definierten Bereiche vorübergehendes Wohnen und dauerndes Wohnen (für Kinder, Jugendliche und Erwachsene, mit und ohne Beschäftigungsmöglichkeiten), Aufenthalt von Jugendlichen und Erwachsenen in einer Tagesstätte sowie Arbeiten von Jugendlichen und Erwachsenen in einer Behindertenwerkstatt (Beschäftigung oder Produktion, zentral oder dezentral organisiert). Dabei haben die Kantone das Angebot so auszugestalten, dass es den in der Bundesgesetzgebung als Minimalstandards formulierten Vorgaben gerecht wird (vgl. Botschaft des Bundesrates zur Ausführungsgesetzgebung zur NFA, BBl 2005 S. 6199 ff.).

Diese Minimalstandards werden im geplanten neuen Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung invalider Personen (IFEG) enthalten sein, welches der Bund gestützt auf den neuen Verfassungsartikel 112b BV auf das Inkrafttreten der NFA hin erlassen wird (und das gegenwärtig von den eidgenössischen Räten beraten wird). Das als Rahmengesetz ausgestaltete IFEG soll die Kantone verpflichten, ein bedarfsgerechtes Angebot an Institutionen für invalide Personen und deren Finanzierung zu gewährleisten sowie dem Bund ein Konzept zur Förderung der Eingliederung invalider Personen zur einmaligen Genehmigung vorzulegen. Das IFEG sieht im gegenwärtigen Entwurf vor, dass alle invaliden Personen einen Rechtsanspruch auf Zugang zu einer Institution für die soziale Integration haben sollen, die in angemessener Weise ihren Bedürfnissen entspricht. Bietet der Kanton das entsprechende Angebot nicht an, muss auf ausserkantonale Angebote zurückgegriffen werden. Das IFEG sieht weiter vor, dass keine invalide Person wegen eines Aufenthalts in einer sozialen Einrichtung von der Sozialhilfe abhängig werden darf. Der Kanton hat sich deshalb an den Kosten des Aufenthalts entsprechend zu beteiligen. Auf diese Kostenbeteiligung soll wiederum ein einklagbarer Rechtsanspruch bestehen. Weiter gehende Ausführungsvorschriften zum IFEG sollen aufgrund der Kantonalisierung des Aufgabenbereichs Gegenstand der kantonalen Gesetzgebung sein.

### **3. Sonderschulung**

Heute erhalten Kinder und Jugendliche mit Behinderungen, denen der Besuch der Normalschule nicht möglich oder nicht zumutbar ist, Leistungen der IV an die Sonderschulung. Die Sonderschulung umfasst auch Leistungen in den Bereichen der heilpädagogischen Früherziehung, der pädagogisch-therapeutischen Massnahmen (inkl. Unterkunft und Verpflegung) sowie der Transporte. Im Schulbereich beteiligt sich die IV heute zu rund 50 Prozent an den Kosten der Sonderschulung, und zwar sowohl mit individuellen Leistungen (Art. 19 IVG) als auch mit kollektiven Leistungen wie Bau- und Betriebsbeiträgen (Art. 73 Abs. 1 und Art. 73 Abs. 2a IVG).

Im Zug der NFA wird sich die IV aus der Mitfinanzierung der individuellen und kollektiven Leistungen im Bereich der Sonderschulung vollständig zurückziehen, und die fachliche und finanzielle Verantwortung wird gemäss Artikel 62 Absatz 3 BV (noch nicht in Kraft) den Kantonen übertragen. Der gegenüber den Kantonen bestehende Individualanspruch auf Sonderschulung ist somit neu in der Bundesverfassung rechtlich abgestützt. Die Kantone finanzieren die Sonderschulung integral, das heisst, sie kommen sowohl für die individuellen als auch für die kollektiven Leistungen an Kinder und Jugendliche mit Behinderungen beziehungsweise an entsprechende Institutionen auf. Die Kantone übernehmen damit die Gesamtverantwortung von der heilpädagogischen Früherziehung bis zum Abschluss der Sonderschulung, das heisst die Massnahmen nach Artikel 19 IVG. Die Zuweisung der vollen fachlichen und finanziellen Verantwortung für die Sonderschulung an die Kantone soll die integrale Förderung und Schulung von Kindern und Jugendlichen ermöglichen und die Durchlässigkeit zu den Regelklassen verbessern. Die heute oft künstliche Trennung zwischen IV-Berechtigten und Nicht-IV-Berechtigten fällt dahin.

Die Kantone müssen die bisherigen Leistungen der Invalidenversicherung an die Sonderschulung übernehmen, bis sie über kantonal genehmigte Sonderschulkonzepte verfügen, mindestens jedoch während dreier Jahre (Art. 197 Ziff. 2 BV; noch nicht in Kraft). Nicht betroffen von der Aufgabenentflechtung sind die Massnahmen zur beruflichen Eingliederung gemäss Artikel 16 IVG (vgl. zum Ganzen auch BBl 2005 S. 6216 ff.).

Zu beachten ist jedoch, dass der Grossteil des durch die NFA für die Kantone entstehenden Anpassungsbedarfs nicht im vorliegenden Gesetz über soziale Einrichtungen anfällt, sondern in der kantonalen Schulgesetzgebung. Das Gesetz über soziale Einrichtungen soll im Gegensatz zum heutigen Heimfinanzierungsgesetz nur mehr die Abgeltung der Internatskosten von Sonderschulen zum Gegenstand haben.

### **III. Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE)**

Seit dem 1. Januar 2006 ist die Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) in Kraft, der wir am 7. September 2004 gestützt auf § 4 Unterabsatz a des Heimfinanzierungsgesetzes beigetreten sind. Die IVSE löst, wie oben bereits erwähnt, die interkantonale Heimvereinbarung (IHV) ab (vgl. Kap. A.I.3), bezweckt jedoch ebenfalls, die Aufnahme von Personen mit besonderen Betreuungs- und Förderungsbedürfnissen in geeigneten Einrichtungen ausserhalb ihres Wohnkantons ohne Erschwernisse zu ermöglichen. Der Geltungsbereich wurde allerdings ausgedehnt. Neben den bisherigen Bereichen A Kinder- und Jugendheime und B Erwachsenen-einrichtungen kamen die stationären Therapie- und Rehabilitationsangebote im Suchtbereich (Bereich C) und die Sonderschulen (Bereich D) dazu. Den Kantonen ist es freigestellt, welchen Bereichen der IVSE sie beitreten wollen. Der Kanton Luzern hat den Beitritt zu allen Bereichen erklärt.

Während die IHV für die Vergütung der Betreuungskosten von in ausserkantonalen stationären Einrichtungen betreuten Personen noch eine gegenseitige anteilmässige Übernahme der Betriebsdefizite vorsah (vgl. Kap. A.I.3), zielt die IVSE darauf ab, die Leistungen aufgrund von Pauschalen abzugelten. Grundsätzlich hat dabei der jeweilige Wohnsitzkanton dem Standortkanton der Institution die Übernahme der Vollkosten für den Aufenthalt der betreuungsbedürftigen Person zu garantieren. Bei ausserkantonalen Platzierungen hat der Wohnsitzkanton des Betreuungsbedürftigen keinen Einfluss auf die Tarifgestaltung der jeweiligen Institution. Somit ist der Kanton Luzern an möglichst wenigen ausserkantonalen Platzierungen interessiert, wenn eigene Angebote im jeweiligen Bereich vorhanden sind. Es besteht jedoch heute in den meisten Fällen keine Möglichkeit, ausserkantonale Platzierungen zu verhindern.

Unter diesen Umständen ist die heutige Betriebsdefizitdeckung gemäss Heimfinanzierungsgesetz mit der IVSE nicht mehr kompatibel, sie ist aber auch sonst nicht mehr zeitgemäss. Da der Kanton Luzern der IVSE in allen vier Bereichen beigetreten ist, ist es wichtig, dass die kantonale Gesetzgebung mit der interkantonalen Vereinbarung übereinstimmt. Wie bei der IVSE ist daher auch im kantonalen Heimfinanzierungsrecht der Übergang von der Restdefizitdeckung zur pauschalen Leistungsabgeltung anzustreben.

## **IV. Finanzreform 08**

### **1. Verbundaufgabe**

Im Rahmen des Teilprojektes Soziales der Finanzreform 08 wurde die Aufgaben- und Lastenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden auch im Heimfinanzierungsbereich überprüft. Die Gemeinden wünschten dabei eine stärkere Mitbestimmung auf der strategischen Planungs- und Entscheidungsebene, wenn sie in diesem Bereich zur Mitfinanzierung herangezogen werden. Dem Prinzip, wonach sich Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung decken sollen (AKV-Prinzip), lässt sich im Heimwesen jedoch aus folgenden Gründen nicht uneingeschränkt nachleben:

In der Terminologie der Finanzreform 08 handelt es sich bei der Heimfinanzierung um eine Verbundaufgabe beziehungsweise um eine Gemeinschaftsaufgabe mit kantonomer Zusammenarbeit (Aufgabentyp V3). Eine solche Aufgabe muss von mehreren oder allen Gemeinden zusammen mit dem Kanton erfüllt und finanziert werden. Die Gemeinschaftsaufgabe mit kantonomer Zusammenarbeit kann in der Form eines Zweckverbandes (z. B. Zweckverband öffentlicher Verkehr) oder mit der Schaffung einer Koordinationskommission erfüllt werden. Bereits der Charakter der Heimfinanzierung als Verbundaufgabe schliesst eine konsequente Anwendung des AKV-Prinzips aus. Darüber hinaus hätte ein Rückzug des Kantons aus der Heimfinanzierung erhebliche finanzielle Folgen für die Gemeinden.

Weiter ist das Heimwesen längst keine rein innerkantonale Angelegenheit mehr. Vielmehr müssen bei der Planung und Finanzierung in allen Bereichen auch ausserkantonale Angebote mitberücksichtigt werden. So ist der Kanton beispielsweise so-

wohl im Sonderschulbereich als auch im Behindertenbereich gestützt auf Artikel 48a BV zur interkantonalen Zusammenarbeit verpflichtet, was mit der IVSE bereits umgesetzt wurde. Darüber hinaus sollen die Kantonsregierungen mit dem IFEG explizit zu einem kantonalen Behindertenkonzept verpflichtet werden, welches wiederum der Genehmigung durch den Bundesrat bedarf.

Es versteht sich von selbst, dass die interkantonale Zusammenarbeit, die Zusammenarbeit mit dem Bund und die Erstellung der erforderlichen Konzepte und Planungen nur dann sinnvoll erfolgen können, wenn dies zentral über eine einzige Verbindungsstelle geschieht. Das entsprechende Know-how dazu ist aufgrund der langjährigen Praxis beim Kanton bereits vorhanden. Den ausserkantonalen Stellen ist es nicht zumutbar, sich mit einer Vielzahl von Ansprechpartnern im Kanton Luzern auseinanderzusetzen.

Obwohl sich der Bund aufgrund der NFA aus dem Behinderten- und Sonderschulbereich zurückziehen wird, macht er mit dem IFEG und auch über die Bundesverfassung (vgl. Art. 197 Ziff. 2 und 4 BV) den Kantonen Auflagen hinsichtlich des künftigen Leistungsangebots. Diese Auflagen erfordern unseres Erachtens ein über das ganze Kantonsgebiet einheitliches Leistungsniveau, welches nur durch die kantonale Federführung gewährleistet werden kann. Diese Ansicht wird insbesondere auch von den kantonalen Fachkommissionen für Behinderten- und für Kinder- und Jugendheimfragen geteilt.

Obwohl das AKV-Prinzip nicht uneingeschränkt berücksichtigt werden kann, erachten wir eine verstärkte Einbindung der Gemeinden auf der strategischen Ebene der Heimfinanzierung als angezeigt, nicht zuletzt auch darum, weil die Gemeinden den Grossteil der behördlichen Einweisungen in anerkannte Institutionen veranlassen und deswegen direkt auf die Kosten der Heimfinanzierung Einfluss nehmen können. Der eigentliche Vollzug des neuen Gesetzes soll jedoch nach wie vor beim Kanton liegen.

## **2. Finanzielle Auswirkungen**

Die finanziellen Auswirkungen der Revision der Heimfinanzierung werden grundsätzlich im Rahmen der Finanzreform 08 berücksichtigt, das heisst, sie sind in die Globalbilanz mit eingerechnet. Bei einem unveränderten Verteilschlüssel in der Heimfinanzierung sieht die Globalbilanz der Finanzreform 08 eine sogenannte «positive Haushaltsneutralität» von 20 Millionen Franken zugunsten der Gemeinden vor.

Der vorgesehene Systemwechsel in der Finanzierung der sozialen Einrichtungen verursacht zudem im Umstellungsjahr 2008 eine doppelte Belastung von Kanton und Gemeinden in der Höhe von rund 45 Millionen Franken. Es wird weder dem Kanton noch den Gemeinden möglich sein, so hohe Beträge in der Laufenden Rechnung zu kompensieren. Ihr Rat hat deshalb im Rahmen der Behandlung der Staatsrechnung 2005 betreffend die Verwendung des Ertragsüberschusses entschieden, den Kantons- und den Gemeindeanteil von je 22,5 Millionen Franken vorzufinanzieren (vgl. Botschaft B 140 vom 11. April 2006 zum Entwurf eines Dekrets über einen Sonderkredit

für die Vorfinanzierung des Systemwechsels von der nachschüssigen Defizitdeckung zur periodengerechten pauschalen Leistungsabgeltung im Heimwesen). Diese Leistung versteht sich zusätzlich zur oben genannten «positiven Haushaltsneutralität» von 20 Millionen Franken zugunsten der Gemeinden aus der Finanzreform 08.

### **3. Koordination**

Alle Bestimmungen des Gesetzes sollen auch bei einem allfälligen Scheitern der Finanzreform 08 in Kraft treten. Bei einem allfälligen Scheitern des Gesetzes wiederum müssten dessen NFA-relevante Bestimmungen (z. B. vollständige Kantonalisierung der Finanzierung von sozialen Einrichtungen im Behinderten- und Sonderschulbereich und die entsprechenden neuen Vorgaben des Bundes in diesen Bereichen) in die Finanzreform 08 aufgenommen werden.

## **V. Parlamentarische Vorstösse**

Die Motion M 261 von Rätö Camenisch über eine Revision des Heimfinanzierungsgesetzes vom 21. Juni 2004 verlangte, dass der Regierungsrat eine Revision des Heimfinanzierungsgesetzes einleiten solle mit dem Ziel, vom bisherigen Beitragssystem zu leistungsbezogenen Pauschalen überzugehen beziehungsweise mindestens solche tragend in das bisherige System einzubauen.

Wir wiesen in unserer Antwort vom 24. August 2004 darauf hin, dass eine Projektgruppe mit der Ausarbeitung einer Revision des Heimfinanzierungsgesetzes im Sinn der Motion betraut worden und die politische Diskussion des revidierten Heimfinanzierungsgesetzes in Ihrem Rat für das Jahr 2005 vorgesehen sei. Sie erklärten die Motion am 14. September 2004 erheblich und bekundeten dadurch Ihren Willen zu einem Systemwechsel von der nachschüssigen Betriebsdefizitdeckung zur periodengerechten Leistungsabgeltung mittels Pauschalen.

## **C. Vernehmlassungsverfahren**

Mitte September 2005 gaben wir den Entwurf des Gesundheits- und Sozialdepartementes über ein Gesetz für soziale Einrichtungen in die Vernehmlassung. Zur Vernehmlassung eingeladen wurden alle im Grossen Rat vertretenen politischen Parteien, sämtliche Gemeinden, der Verband Luzerner Gemeinden (VLG), der Verband der Sozialvorsteher des Kantons Luzern (SVL), die Departemente, die selbständigen Anstalten und Gerichte des Kantons sowie die Kommissionen, Institutionen und Organisationen aus dem Geltungsbereich des Heimfinanzierungsgesetzes. Es gingen ins-

gesamt 92 Vernehmlassungsantworten ein, davon 48 von Gemeinden, 21 von Institutionen und 6 von Verbänden und Kommissionen.

Auf breite Zustimmung stiess der beabsichtigte Systemwechsel von der nachschüssigen Restdefizitdeckung zu einer periodengerechten Leistungsfinanzierung mittels Pauschalen. Kritisiert wurde hingegen besonders die vorgesehene Beibehaltung von Organisation und Zuständigkeiten, welche keinen Miteinbezug der Gemeinden vorsahen. Vor allem von Seiten der Gemeinden wurde diesbezüglich eine konsequente Anwendung des AKV-Prinzips gefordert. Wir haben dieses Anliegen in der vorliegenden Botschaft aufgenommen, die Bestimmungen über die Organisation und die Zuständigkeiten angepasst und die künftige Kommission für soziale Einrichtungen mit weit gehenden Entscheidungsbefugnissen ausgestattet. Wie bereits in Kapitel B.IV ausgeführt, ist jedoch eine konsequente Umsetzung des AKV-Prinzips in der Heimfinanzierung nicht möglich. Mit der nun vorgeschlagenen Lösung wird auch den Bedenken der Institutionen Rechnung getragen, welche weiterhin eine starke Rolle des Kantons in der Heimfinanzierung im Hinblick auf einen einheitlichen Vollzug begrüssen.

Von einzelnen Gemeinden wurde auch Kritik an der weiterhin hälftigen Aufteilung der Kosten der Heimfinanzierung geäussert und gefordert, dass die Revision der Heimfinanzierung zu keiner Mehrbelastung der Gemeinden führen dürfe. Wie bereits in Kapitel B.IV.2 erwähnt, werden die finanziellen Auswirkungen der Revision der Heimfinanzierung grundsätzlich im Rahmen der Finanzreform 08 berücksichtigt. Deshalb ist unseres Erachtens auch am bisherigen Finanzierungsschlüssel festzuhalten.

Auf relativ grossen Widerstand seitens der Gemeinden und der Institutionen ist auch der Vorschlag gestossen, Einweisungen und freiwillige Eintritte in Institutionen künftig durch eine besondere kantonale Stelle zu überprüfen. Von den Institutionen wurde zudem bemängelt, dass der Gesetzesentwurf nicht in allen Punkten mit dem Entwurf des IFEG übereinstimme und die Autonomie der Behinderten einschränke. Im Hinblick auf einen einheitlichen und zweckmässigen Vollzug sowie im Interesse eines effizienten Kostenmanagements erachten wir die Überprüfung der Platzierung durch eine kantonale Stelle nach wie vor als richtig und auch im Interesse der Gemeinden und der betroffenen Personen. Wir haben jedoch im Hinblick auf die Bedenken der Vernehmlasser gewisse Anpassungen vorgenommen.

Gefordert wurde schliesslich mehrheitlich ein Inkrafttreten des Gesetzes zusammen mit der NFA und den Änderungen im Zusammenhang mit der Finanzreform 08. Dieses Anliegen haben wir ebenfalls berücksichtigt.

Alle Stellungnahmen wurden geprüft. Die Ergebnisse führten zu einer teilweisen Überarbeitung des Vernehmlassungsentwurfs: Wir verweisen auf die nachfolgenden Ausführungen und Erläuterungen.

## **D. Grundzüge des neuen Gesetzes**

In diesem Kapitel werden die wichtigsten Revisionspunkte dargestellt. Zusätzliche Informationen finden sich in den Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen des Entwurfs in Kapitel F.

### **I. Allgemeines**

Das politische Ziel des neuen Gesetzes ist es, ein modernes, verständliches und flexibles Gesetz für die sozialen Einrichtungen zu schaffen, das den heutigen komplexen und dynamischen Anforderungen im Heimwesen genügt. Zwar soll das neue Gesetz nicht mehr ein reines Finanzierungsgesetz sein, die Leistungsabgeltung bleibt aber neben der Planung und Steuerung nach wie vor ein zentraler Teil des Gesetzes. Eine Neugestaltung der gesetzlichen Regelung im Heimwesen hat sich dabei nach folgenden Grundsätzen zu richten:

- Das neue Gesetz soll mit dem übergeordneten Recht und den grundsätzlichen Intentionen der Finanzreform 08 übereinstimmen. Die mit der NFA zusammenhängenden gesetzlichen Änderungen und die damit verbundenen zusätzlichen Verpflichtungen der Kantone sind zu berücksichtigen. Im Fall des bloss im Entwurf vorliegenden IFEG sind diese jedoch noch nicht definitiv festgelegt. In vielen Bereichen werden zudem die Grundsätze und die Zuständigkeiten für Platzierungen durch das Bundesrecht geregelt. Dies betrifft vor allem Massnahmen im Bereich des Kinderschutzes und des Vormundschaftswesens, die im Schweizerischen Zivilgesetzbuch (ZGB) vom 10. Dezember 1907 (SR 210) geregelt sind. Eine direkte Einflussnahme auf die grundsätzlichen Einweisungsentscheide ist in diesen Bereichen nicht möglich, sehr wohl hingegen auf die Wahl der konkreten sozialen Einrichtung. Weiter sind die Vorgaben des am 1. Januar 2004 in Kraft getretenen Behindertengleichstellungsgesetzes zu beachten. Die neue gesetzliche Regelung soll auch den Vorgaben der neuen IVSE über die Leistungsabgeltung nicht widersprechen.
- Das neue Gesetz soll kein reines Finanzierungsgesetz mehr sein, sondern auch die Rechtsgrundlagen für die Planung, Steuerung, Aufsicht und Qualitätssicherung umfassen. Nur so können die Vorgaben des Bundes und die der IVSE erfüllt werden, und nur so ist es möglich, die finanzielle Abgeltung der Institutionen befriedigend zu regeln.
- Die Restdefizitdeckung für anerkannte innerkantonale Institutionen fällt weg und wird durch die periodengerechte Leistungsabgeltung mit Pauschalen in einem vereinbarten Rahmen ersetzt. Als Voraussetzung dazu muss bei den Institutionen Kostentransparenz gewährleistet sein. Dies wiederum setzt voraus, dass die Institutionen eine vergleichbare Kostenrechnung einführen.

- Am Prinzip der Solidarität unter den Gemeinden soll festgehalten werden. Im jetzigen Zeitpunkt soll auch die Aufteilung der Kosten zwischen Kanton und Gemeinden beibehalten werden.
- Kostengünstigere ambulante und präventive Massnahmen sind, wenn immer möglich, den stationären oder teilstationären Angeboten in finanzieller Hinsicht gleichzustellen. Allfällige falsche Anreize für die einweisende Behörde sind so weit als möglich zu beseitigen.

## II. Organisation und Zuständigkeiten

Das geltende Heimfinanzierungsgesetz sieht vor, dass das Gesetz durch den Regierungsrat und das Gesundheits- und Sozialdepartement vollzogen wird (§ 3 Abs. 1 HFG). Der Regierungsrat ist dabei für die strategischen Vorgehen wie die Anerkennung von Institutionen, den Abschluss von interkantonalen Vereinbarungen und die Festlegung der Kostgeldansätze, der Sonderschulbeiträge und der anrechenbaren Betriebskosten zuständig (§ 4 HFG), das Gesundheits- und Sozialdepartement für den eigentlichen Vollzug (§ 5 HFG), den es primär durch das Kantonale Sozialamt wahrnimmt. Als beratendes Organ des Regierungsrates kennt das Heimfinanzierungsgesetz die Koordinationskommission (§ 6 HFG), welche insbesondere zu Entwürfen von Vollzugsverordnungen, Anträgen für die Anerkennung von Heimen und zu finanziellen Belangen von grundsätzlicher Bedeutung Stellung nimmt. Die Koordinationskommission besteht aus je einer Vertretung des Bildungs- und Kulturdepartementes (Sonderschulung), des Justiz- und Sicherheitsdepartementes (Justizheime), des Gesundheits- und Sozialdepartementes (Behindertenheime, Drogentherapieheime) und des Finanzdepartementes (finanzielle Belange) sowie aus je zwei Vertreterinnen oder Vertretern des Sozialvorsteherverbandes, des Gemeindeammännerverbandes und der Heimleiterkonferenz des Kantons Luzern.

Mit dem vorliegenden Entwurf wurde die Regelung der Organisation und der Zuständigkeiten (§§ 3–6) gegenüber dem geltenden Heimfinanzierungsgesetz und auch dem Vernehmlassungsentwurf grundsätzlich überarbeitet. Um die geforderte Mitsprache der Gemeinden auf der strategischen Ebene zu verstärken und damit das AKV-Prinzip so weit wie möglich umzusetzen, soll die bisherige Koordinationskommission gemäss § 6 HFG zu einer paritätisch zusammengesetzten Kommission für soziale Einrichtungen aufgewertet werden. Der Kommission sollen neu die massgebenden strategischen Aufgaben zukommen, insbesondere der Entscheid über die Anerkennung von sozialen Einrichtungen und die Erteilung der Leistungsaufträge. Darüber hinaus soll die Kommission über ein umfassendes Anhörungsrecht beim Erlass von Verordnungen durch unseren Rat verfügen. Für den eigentlichen Vollzug des Gesetzes soll jedoch aus Gründen der Praktikabilität nach wie vor der Kanton zuständig sein.

In der Vernehmlassung wurden diverse Anregungen betreffend die Zusammenstellung der künftigen Kommission eingebracht. Insbesondere wurde gefordert, dass die Institutionen weiterhin in der Kommission vertreten sein sollten. Wir sind nach

wie vor der Auffassung, dass die Institutionen als Leistungserbringerinnen und Empfängerinnen der Beiträge von Kanton und Gemeinden nicht mehr in der Kommission vertreten sein sollten, umso mehr, als die Kompetenzen der neuen Kommission für soziale Einrichtungen gegenüber der heutigen Koordinationskommission erheblich aufgewertet werden sollen. Andernfalls besteht die Gefahr von Interessenkonflikten, insbesondere wenn Institutionenvertretungen über die Finanzierung, die Anerkennung oder den Ausbau ihrer oder anderer Institutionen mitentscheiden können. Die Institutionen sollen primär über die Ausarbeitung der Leistungsaufträge und den Abschluss von Leistungsvereinbarungen einbezogen werden. Darüber hinaus sollen die sozialen Einrichtungen und die betroffenen Organisationen bei der Erstellung des periodischen Planungsberichtes ein Anhörungsrecht erhalten, sodass sie ihre Anliegen in gebührender Art und Weise einbringen können. Dafür zu sorgen, dass bei der Auswahl der Gemeindevertretungen auf eine ausgewogene Verteilung zwischen Stadt und Land geachtet wird, erachten wir nicht als Aufgabe des Gesetzgebers, sondern als Aufgabe der Gemeinden. Bei der Auswahl beziehungsweise der Nominierung kann beispielsweise auch der Verband Luzerner Gemeinden (VLG) miteinbezogen werden.

### III. Planung und Steuerung

Wie oben erwähnt (vgl. Kap. B.I.1), ist das geltende Heimfinanzierungsgesetz vor allem ein Finanzierungsgesetz, welches eine Steuerung des Angebots nur im engen Rahmen der Anerkennung von Einrichtungen und der Umschreibung der für die Berechnung der Betriebsdefizite massgebenden anrechenbaren Kosten erlaubt (§ 4 Unterabs. b und c HFG). Eine gesetzliche Grundlage für eine eigentliche Planung der Angebote enthält das Heimfinanzierungsgesetz nicht.

Aufgrund des Zusammenhangs zwischen Angebot und Kostenentwicklung muss die Planung und Steuerung ein wesentliches Element eines neuen Gesetzes über die Heimfinanzierung sein. Aus diesem Grund wird angestrebt, das Angebot aufgrund einer Gesamtplanung zu steuern. Neue soziale Einrichtungen oder zusätzliche Plätze in anerkannten Einrichtungen sollen nur noch auf der Grundlage dieser Planung anerkannt werden können. Überdies sollen Anerkennungen für Institutionen oder einzelne Plätze in Institutionen, für die aufgrund der Planung kein Bedarf mehr besteht, abgeändert oder entzogen werden können. Der Kanton ist aufgrund der NFA neu ohnehin verpflichtet, im Bereich der invaliden Personen eine solche Planung zu erstellen. Der künftige Artikel 197 Ziffer 4 BV sowie Artikel 10 des Entwurfs IFEG fordern nämlich, dass jeder Kanton ein Konzept erstellt, um die Eingliederung invalider Personen zu fördern (Behindertenkonzept), und Bestandteil dieses Konzepts müsste insbesondere eine Bedarfsplanung in quantitativer und qualitativer Hinsicht sein. Bei der Erstellung des Konzepts sind die Institutionen und Behindertenorganisation gemäss Entwurf IFEG anzuhören. In Anbetracht dieser bundesrechtlichen Vorgaben hinsichtlich Planung im Behindertenbereich erscheint es uns sinnvoll, die Planung in den anderen Geltungsbereichen dieses Gesetzes, soweit möglich, nach den gleichen Kriterien zu gestalten (§ 7).

Vermehrt gesteuert werden kann das Angebot jedoch auch mit einer Änderung des Finanzierungssystems. Die IVSE strebt in der interkantonalen Heimfinanzierung den Wechsel zur Leistungsfinanzierung an. Die Leistungen der anerkannten Einrichtungen sollen grundsätzlich mittels Leistungspauschalen vergütet werden. Um die Kompatibilität mit dem interkantonalen Recht sicherzustellen, ist ein zentrales Element der Gesetzesrevision deshalb der beabsichtigte Systemwechsel von der nachschüssigen Betriebsdefizitdeckung zur periodengerechten Finanzierung mittels indikationsabhängigen Pauschalen. Um die Pauschalen möglichst exakt berechnen zu können, muss die Kostentransparenz bei den sozialen Einrichtungen verbessert werden. Dies kann nur durch die Einführung geeigneter betriebswirtschaftlicher Instrumente, wie der Kostenrechnung und von Kennzahlen, erreicht werden (§ 8). Mit der Einführung von im Voraus festgelegten Pauschalen wird ein Preis-Leistungs-Vergleich ermöglicht und die Budgetierung auch für die sozialen Einrichtungen erheblich erleichtert.

Basierend auf der Gesamtplanung sollen Leistungsaufträge an geeignete soziale Einrichtungen erteilt werden, welche in Leistungsvereinbarungen weiter zu konkretisieren sein werden. Das Gesetz über soziale Einrichtungen soll den Rahmen vorgeben, der im Vollzug durch die Ausgestaltung der Leistungsaufträge und -vereinbarungen ausgefüllt werden muss (§§ 9–11).

## IV. Anerkennung

Für die sozialen Einrichtungen ist die Frage der Anerkennung von zentraler Bedeutung (§ 13). Denn erst mit der Anerkennung werden sie zu sozialen Einrichtungen im Sinn dieses Gesetzes und haben Anspruch auf Leistungsvergütungen durch den Kanton und die Gemeinden. Anerkannt werden können dabei grundsätzlich sämtliche Institutionen aus den in § 2 Absatz 1 genannten Bereichen, sofern die entsprechenden Anerkennungsvoraussetzungen erfüllt sind.

Im geltenden Heimfinanzierungsgesetz setzt die Anerkennung eines Heimes voraus, dass die Aufsicht gemäss den Vorschriften des Bundes und des Kantons sichergestellt ist, ein öffentliches Bedürfnis für die Art der angebotenen Hilfeleistungen besteht, vom Träger alle Anstrengungen zu Eigenleistungen unternommen werden, die zweckentsprechende und wirtschaftliche Verwendung der Mittel gesichert ist und dass die bevorzugte Aufnahme von Personen aus dem Kanton Luzern gewährleistet wird (vgl. § 7 HFG).

Die Voraussetzungen des Heimfinanzierungsgesetzes sollen grundsätzlich in das neue Gesetz über soziale Einrichtungen übernommen werden. Sie sollen jedoch in dem Sinn ergänzt werden, dass für die Anerkennung aufgrund des Planungsberichtes ein Bedarf für das betreffende Leistungsangebot bestehen und neu ein von der Kommission für soziale Einrichtungen erteilter Leistungsauftrag vorliegen müssen. Zu beachten ist weiter, dass sich die Anerkennung von sozialen Einrichtungen aus dem Behindertenbereich im Sinn von § 2 Absatz 1b nach dem Recht des Bundes richten wird (vgl. Art. 5 Entwurf IFEG). Entscheide über die Gewährung, die Verweigerung oder

den Entzug der Anerkennung werden rechtlich anfechtbar sein. Für die Dauer von drei Jahren ab Inkrafttreten der NFA werden die Kantone im Behinderten- und im Sonderschulbereich von Bundesrechts wegen verpflichtet sein, die bisherigen Leistungen des Bundes zu erbringen, unabhängig davon, ob die Institutionen heute nach Heimfinanzierungsgesetz oder künftig nach dem Gesetz über soziale Einrichtungen anerkannt sind oder nicht.

Mit der Anerkennung geht jedoch nicht nur der Anspruch auf Leistungsabgeltung einher, sondern es folgen daraus auch die Verpflichtung zu Qualitätssicherungsmassnahmen (§ 14), eine umfassende Aufsichtspflicht des Kantons (§ 15), Meldepflichten der sozialen Einrichtungen (§ 16), disziplinarrechtliche Bestimmungen (§ 17) sowie Vorgaben über die Verwendung des Vermögens bei Wegfall der Anerkennung (§ 18).

Soziale Einrichtungen aus den Bereichen gemäss § 2 Absatz 1, die nicht anerkannt sind, unterliegen der Bewilligungspflicht nach § 70 des Sozialhilfegesetzes vom 24. Oktober 1989 (SHG, SRL Nr. 892), sofern sie nicht einer bestimmten Aufsicht des Bundes oder einer anderen kantonalen Aufsicht unterstehen (§ 71 Abs. 1b SHG). Damit ist auch für diese Einrichtungen eine gehörige Aufsicht sichergestellt.

## **V. Beseitigung falscher Anreize**

Wie in Kapitel B.I.2 erwähnt, sollen die bestehenden falschen Anreize, die das geltende Heimfinanzierungsgesetz enthält, mit dem neuen Gesetz beseitigt werden. Dies soll mit zwei Mitteln geschehen: über eine Kontrolle der behördlichen Einweisung oder des freiwilligen Eintritts einer betreuungsbedürftigen Person durch eine kantonale Stelle und durch die Einführung eines Selbstbehaltes für die Wohnsitzgemeinde.

### **1. Empfehlung und Kostenübernahmegarantie**

Die behördlichen Einweisungen und die freiwilligen Eintritte in eine soziale Einrichtung sollen durch die kantonalen Vollzugsbehörden besser kontrolliert werden können. Wie bereits heute im Sonderschulbereich soll eine kantonale Fachstelle prüfen können, ob die im konkreten Fall vorgesehene soziale Einrichtung geeignet ist oder ob die angestrebte Wirkung nicht auch in einer günstigeren Institution oder gar ambulant erzielt werden kann.

Der Entwurf sieht deswegen vor, dass bei behördlichen Einweisungen eine Empfehlung (§ 21) bei einer kantonalen Stelle (z. B. Kantonales Sozialamt) einzuholen ist. Zu beachten ist dabei, dass bei behördlichen Einweisungen, die sich auf bundesrechtliche Bestimmungen stützen (Kindesschutz, Vormundschaftswesen), die Einweisungsbefugnisse der zuständigen Behörden zu respektieren sind. Aus diesem Grund sieht das Gesetz in diesen Fällen nur eine Empfehlung vor. In der Vernehmlassung stiess die Überprüfung der Eignung der vorgeschlagenen Einrichtung vor allem bei den Gemeinden und den Institutionen auf Widerstand. Zu beachten ist jedoch, dass

der Kanton weiterhin 50 Prozent an die Kosten der Aufenthalte betreuungsbedürftiger Personen in anerkannten sozialen Einrichtungen leistet, obwohl er selber nach der Kantonalisierung der Kosten im Bereich der strafrechtlichen Massnahmen nur noch bei der Sonderschulung Einweisungen anordnen kann, die zulasten dieses Gesetzes gehen (vgl. Erläuterungen zu § 2). Die Einweisungen erfolgen in erster Linie durch die Gemeinden. Der Kanton zahlt, ohne Einfluss auf die Einweisungen zu haben. Da zudem auch immer alle übrigen Gemeinden zur Mitfinanzierung eines solchen Aufenthalts in einer sozialen Einrichtung herangezogen werden, dürften auch diese ein Interesse daran haben, dass alle Einweisungen möglichst fachkundig erfolgen. Es erscheint deshalb gerechtfertigt, dass der Kanton bei der Einweisung zumindest eine Empfehlung an die einweisende Gemeinde abgeben kann. Gegenüber dem Vernehmlassungsentwurf haben wir den Entwurf jedoch dahingehend geändert, dass neu die Nichtbefolgung der kantonalen Empfehlung nicht mehr die Verweigerung der Kostenübernahme durch Kanton und Gemeinden zur Folge hat, sondern dass die einweisende Behörde in ihrem Entscheid die Empfehlung der kantonalen Stelle anführen und allfällige Abweichungen davon begründen muss.

Für den freiwilligen Eintritt in eine anerkannte soziale Einrichtung innerhalb des Kantons ist – analog der IVSE bei ausserkantonalen Platzierungen – neu eine Kostenübernahmegarantie einzuholen (§ 22). Die Kostenübernahmegarantie des Kantons soll die betreuungsbedürftigen Personen nicht bevormunden oder in ihrer Autonomie einschränken, sondern ihnen vielmehr Hilfe sein für eine sachgerechte Lösung. Soweit die betreuungsbedürftige Person selber für die Kosten ihres Aufenthalts aufkommt, kann die Kostenübernahmegarantie ohnehin nur subsidiären Charakter haben.

Bei der Erteilung der Kostenübernahmegarantie für invalide Personen ist immer zu beachten, dass sie aufgrund des Entwurfs IFEG über eine eigentliche «Platzgarantie» verfügen. Gemäss Artikel 2 dieses Gesetzesentwurfs gewährleistet jeder Kanton, dass invaliden Personen mit Wohnsitz in seinem Gebiet ein Angebot an Institutionen zur Verfügung steht, das ihren Bedürfnissen in angemessener Weise entspricht. Entsprechend haben sich die Kantone so weit an den Kosten des Aufenthalts in einer anerkannten Institution zu beteiligen, dass die invalide Person wegen dieses Aufenthalts keine Sozialhilfe benötigt (Art. 7 Abs. 1 Entwurf IFEG). Findet eine invalide Person keinen Platz in einer von ihrem Wohnkanton anerkannten Institution, welcher ihren Bedürfnissen in angemessener Weise entspricht, so hat sie Anspruch darauf, dass der Kanton sich an den Kosten eines Aufenthalts in einer geeigneten Institution beteiligt (Art. 7 Abs. 2 Entwurf IFEG).

## **2. Selbstbehalt der Gemeinden**

Gemeinden, die ambulante Massnahmen oder eine Platzierung in einer allenfalls günstigeren, jedoch nach Heimfinanzierungsgesetz nicht anerkannten sozialen Einrichtung anordnen, werden heute dadurch «gestraft», dass sie die Kosten selber zu tragen haben. Sie tendieren deshalb eher zu einer Einweisung der betreuungsbedürftigen Person in eine nach Heimfinanzierungsgesetz anerkannte Einrichtung, wodurch

die Kosten durch den Kanton und die Gesamtheit der Gemeinden finanziert werden. Zwar ist die Platzierung dann für die einweisende Gemeinde billiger, für den Kanton und die Gemeinden insgesamt jedoch teurer.

Um diesen falschen Anreiz zu beseitigen, sollen die einweisenden Gemeinden bei der Platzierung von Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen ohne Behinderungen in anerkannten Einrichtungen gemäss § 2 Absatz 1a, c und d neu einen Selbstbehalt im Sinn eines Sockelbeitrages leisten müssen (§ 29). Dieser Selbstbehalt soll von uns festgelegt werden. Der Miteinbezug der Gemeinden bei der Bestimmung des Selbstbehalts soll dadurch gewährleistet werden, dass vor der Festlegung die Kommission für soziale Einrichtungen anzuhören ist.

## VI. Kostenregelung

Gemäss dem geltenden Heimfinanzierungsgesetz werden den anerkannten Heimen Kostgelder, die Kosten der Sonderschulung und Betriebsdefizite vergütet (§ 9 HFG). Diese Kostenregelung soll mit dem neuen Gesetz angepasst werden.

Bei den Sonderschulen ist zwischen den Kosten der eigentlichen Sonderschulmassnahmen (Sonderschulung) und jenen der Sonderschulinternate (Kost, Logis und Betreuung) zu unterscheiden. Gemäss § 2 Absatz 1d des Entwurfs sollen bei den Sonderschulen nur noch die Sonderschulinternate in den Geltungsbereich dieses Gesetzes fallen. Die Kosten der Sonderschulung werden künftig analog dem heutigen System der Kostentragung in der Normalschule abgegolten, diejenigen der Sonderschulinternate über das hier vorgeschlagene Gesetz über soziale Einrichtungen mittels Leistungspauschalen.

Der Wechsel des Systems der Leistungsabgeltung führt dazu, dass den anerkannten sozialen Einrichtungen künftig nicht mehr Defizitbeiträge, sondern Leistungspauschalen vergütet werden (§ 25). Daneben haben die anerkannten sozialen Einrichtungen je nach Art der betreuten Personen Anspruch auf Vergütung weiterer Posten, wie Kostgelder (§ 28), Selbstbehalte der Gemeinde (§ 29) oder Kostenbeteiligungen von erwachsenen Personen mit Behinderungen (§ 30).

Die Kosten sollen wie im geltenden Heimfinanzierungsgesetz hälftig auf Kanton und Gemeinden verteilt werden (§ 25). Dies betrifft auch die bewilligten Leistungen der ausserkantonalen Platzierungen und die sonstigen Kosten, die mit der Durchführung dieses Gesetzes in Zusammenhang stehen (z. B. Kosten der Kommission, Kosten des kantonalen Vollzugs).

Der vorgesehene Systemwechsel verursacht im Umstellungsjahr 2008 eine doppelte Belastung von Kanton und Gemeinden in der Höhe von rund 45 Millionen Franken. Abweichend vom ordentlichen Verteilschlüssel gemäss Heimfinanzierungsgesetz übernimmt der Kanton diese Leistungen. Ihr Rat hat bei der Behandlung der Staatsrechnung 2005 betreffend die Verwendung des Ertragsüberschusses eine entsprechende Vorfinanzierung beschlossen. Zur definitiven Verwendung dieser Mittel ist eine Volksabstimmung nötig (§§ 38 Abs. 1 und 39 Abs. 2).

## **E. Folgen der Revision**

Die Totalrevision des Heimfinanzierungsgesetzes geht mit der Umsetzung der NFA einher. Deshalb werden die Folgekosten nur zu einem kleineren Teil direkt auf die Revision zurückzuführen sein. Die künftige Planung und Steuerung durch den Kanton tritt teilweise an die Stelle von Tätigkeiten des Bundes. Die Invalidenversicherung wird sich aus der Mitfinanzierung der Sonderschulung sowie von Wohnheimen und Werkstätten für invalide Personen zurückziehen. Deshalb wird sie auch keine Planungen mehr durchführen, keine baulichen Massnahmen mehr beurteilen, keine Betriebe und Plätze mehr anerkennen und bewilligen und auch die Betriebe nicht mehr beaufsichtigen. Da die Qualität weiterhin gewährleistet werden muss, werden alle diese Aufgaben künftig vom Kanton geleistet werden müssen. Diese werden heute durch verschiedene Bundesämter wahrgenommen. Wie viel Arbeitszeit der Bund bisher für die einzelnen Kantone geleistet hat, ist schwierig zu sagen. Zum Teil werden allerdings auch Doppelspurigkeiten eliminiert werden können, das heisst zum Beispiel, dass Budgets und Rechnungen oder Baugesuche künftig nicht mehr sowohl vom Kanton als auch vom Bund geprüft werden.

Auch im Kanton Luzern werden nicht alle Einrichtungen durch eine einzige Dienststelle beaufsichtigt. Die Sonderschulen etwa sind dem Amt für Volksschulbildung unterstellt, Baugesuche werden aber durch das Amt für Hochbauten und Immobilien geprüft.

Wir gehen davon aus, dass das Kantonale Sozialamt etwa drei Stellen zusätzlich benötigen wird, um den aus der NFA entstehenden Mehraufwand bewältigen zu können. Zusätzliche Aufgaben werden hauptsächlich im Bereich der Planung und Qualitätssicherung anfallen. Einen direkten Zusammenhang mit der Ablösung des Heimfinanzierungsgesetzes durch das neue Gesetz werden zusätzliche Aufgaben im Bereich der Steuerung haben. Wir gehen von Mehrkosten von jährlich rund 600 000 Franken aus.

## **F. Die einzelnen Bestimmungen**

### *Vorbemerkung*

Die Aufnahme von Behinderten und Betreuungsbedürftigen in Privathaushalten, Heimen und sonstigen Einrichtungen zwecks Gewährung von Unterkunft, Betreuung und Pflege ist grundsätzlich in den §§ 70 ff. des Sozialhilfegesetzes (SHG, SRL Nr. 892) geregelt. Die Frage ist daher berechtigt, ob es nicht sinnvoll wäre, die neuen gesetzlichen Bestimmungen über die sozialen Einrichtungen ins Sozialhilfegesetz zu integrieren. Der Grund, weshalb wir wieder ein separates Gesetz über die sozialen Einrichtungen vorschlagen, liegt darin, dass das Sozialhilfegesetz primär die Sozialhilfe regeln soll. Demgegenüber hat das neue Gesetz für soziale Einrichtungen die Planung, Steuerung und Finanzierung der sozialen Institutionen zum Gegenstand. Aufgrund der Komplexität der Heimfinanzierung und der zu erwartenden Vorgabe

des Bundesrechts, wonach bei erwachsenen Behinderten der Heimaufenthalt nicht über die wirtschaftliche Sozialhilfe gedeckt werden darf, erachten wir es nach wie vor als angezeigt, die Finanzierung der anerkannten sozialen Einrichtungen in einem separaten Gesetz zu regeln.

Im Sinn einer einheitlichen Sprachregelung ist im Gesetzesentwurf soweit möglich von «betreuungsbedürftigen Personen» die Rede. Damit sind Behinderte, Betreute, Jugendliche, Kinder, Klientinnen und Klienten, Sonderschülerinnen und -schüler, Suchtabhängige, Untergebrachte und Erwachsene gemeint.

### *Titel*

Das neue Gesetz trägt den Titel «Gesetz über soziale Einrichtungen». Diese Bezeichnung lehnt sich bewusst an die Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) an, wodurch auch der enge Zusammenhang mit dieser Vereinbarung aufgezeigt werden soll. Aus rein sprachlichen Gründen soll der Titel des Gesetzes jedoch «Gesetz über soziale Einrichtungen» und nicht «Gesetz für soziale Einrichtungen» lauten.

Wie bei der IVSE soll der neue Titel weiter zum Ausdruck bringen, dass das Gesetz unter dem erweiterten Begriff «Einrichtungen» sowohl Heime im herkömmlichen Sinn als auch Einrichtungen wie geschützte Werkstätten und Tagesstätten umfasst. Unter Heim ist gemäss gängiger Definition «ein organisierter, von einer oder mehreren Personen geleiteter und von Angestellten besorgter kollektiver Haushalt, der bezweckt, fremden Personen gegen Entgelt oder ausnahmsweise unentgeltlich Unterkunft, Verpflegung und gewisse weitere Dienstleistungen (Zimmer- und Wäschebesorgung, Betreuung, Pflege) zu gewähren» zu verstehen (Werner Thomet, Kommentar zum Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger, 2. Aufl., Zürich 1994, Rz. 111 ).

Mit «sozialer Einrichtung» wird zudem ein moderner und neutraler Begriff verwendet, der nicht wie der Begriff «Heim» negative Assoziationen weckt. Im Weiteren hebt die Bezeichnung «Heimfinanzierungsgesetz» zu sehr den finanziellen Aspekt des Gesetzes hervor. Das neue Gesetz soll aber neben der Finanzierung auch Schwerpunkte bei der Planung und der Steuerung setzen.

## *I. Allgemeine Bestimmungen*

### *§ 1 Zweck*

Das neue Gesetz für soziale Einrichtungen soll nicht wie das geltende Heimfinanzierungsgesetz ein mehr oder weniger reines Finanzierungsgesetz sein. Neben der Finanzierung der Leistungen, die durch die sozialen Einrichtungen erbracht werden, sollen deshalb neu auch die Anerkennung der sozialen Einrichtungen sowie die Planung und Steuerung des Angebots geregelt werden, um so ein griffiges Instrument zur Sicherstellung des Angebots und zur Kontrolle der Kosten zu schaffen.

Im Gegensatz zum Heimfinanzierungsgesetz möchten wir wegen des hohen Stellenwerts des Gesetzes über soziale Einrichtungen dem Zweck einen eigenen Absatz widmen (Abs. 2). Dieser liegt in der Schaffung eines bedarfsgerechten Angebots an sozialen Einrichtungen, welches der Betreuung, Schulung und Förderung betreuungs-

bedürftiger Personen im Kanton Luzern dienen soll. Das Angebot soll dabei insbesondere die soziale Integration der betroffenen Personen fördern. Hervorgehoben wird weiter, dass sich das bedarfsgerechte Angebot nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit, der Wirksamkeit und der Qualität zu richten hat.

## *§ 2 Soziale Einrichtungen*

§ 2 Absatz 1 bestimmt, welche Arten von sozialen Einrichtungen im Rahmen des Gesetzes über soziale Einrichtungen grundsätzlich anerkannt werden können, und umschreibt somit den Geltungsbereich des neuen Gesetzes. Dieser ist weitgehend deckungsgleich mit jenem des geltenden Heimfinanzierungsgesetzes und jenem der IVSE. Im Sinn der Transparenz und der Benutzerfreundlichkeit werden deshalb soweit möglich auch die von der IVSE verwendeten Formulierungen übernommen.

Im Zusammenhang mit der Finanzreform 08 ist allerdings vorgesehen, die Kostentragung im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs zu kantonalisieren. Davon betroffen sind die Kosten für Massnahmen an Minderjährigen und jungen Erwachsenen sowie Massnahmen im Suchtbereich an Erwachsenen gemäss Schweizerischem Strafgesetzbuch und Jugendstrafrecht in Institutionen gemäss dem Bundesgesetz über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug vom 5. Oktober 1984 (LSMG, SR 341). Aufgrund der vorgesehenen Kantonalisierung der Kostentragung in diesen Bereichen ist eine Kostenübernahme im Rahmen des Gesetzes über soziale Einrichtungen künftig nicht mehr vorgesehen, weshalb die entsprechenden Einrichtungen nicht mehr im Geltungsbereich aufzuführen sind. Bei sogenannten gemischten Institutionen, die sowohl im Bereich der strafrechtlichen als auch beispielsweise in demjenigen der vormundschaftlichen oder sozialpädagogischen Massnahmen tätig sind (Jugenddorf St. Georg, Therapieheim Sonnenblick, Wohnheime Ufwind, Dynamo, Wäsmeli und Utenberg), wird es deshalb künftig so sein, dass je nach Bereich eine andere Finanzierungsgrundlage zur Anwendung gelangt und eine andere Aufsichtsbehörde zuständig ist. Da neu nicht mehr die Institution, sondern der belegte Platz mit einer Pauschale finanziert wird, sollte dies jedoch in der Praxis nicht zu Problemen führen.

Wie bisher und in Übereinstimmung mit der IVSE fallen ambulante Massnahmen nicht in den Geltungsbereich des Gesetzes. Das Gesetz legt den Fokus primär auf die Institutionen und nicht auf die einzelnen Leistungen. In Anbetracht der Fülle der Angebote im ambulanten Bereich erscheint deshalb eine Unterstellung dieser Angebote unter dieses Gesetz nicht sachgerecht. Für die Unterscheidung der Begriffe «ambulant» und «stationär» verweisen wir auf die Ausführungen zu § 19.

Soziale Einrichtungen im Sinn dieses Gesetzes können somit die folgenden stationären oder heimähnlichen Einrichtungen sein:

- Absatz 1a umfasst zunächst die stationären Einrichtungen gemäss den Artikeln 13 ff. der Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (PAVO) vom 19. Oktober 1977 (SR 211.222.338). Dabei handelt es sich um Kinder-, Jugend- und Erziehungsheime, die der Durchführung von vormundschaftlichen und sozialpädagogischen Massnahmen dienen. Die Massnahme kann auch über das vollendete 18. Altersjahr (Erreichen der Volljährigkeit) bis zum 20. Altersjahr, längstens jedoch bis zum Abschluss der Erstausbildung dauern, so-

fern die Kinder oder Jugendlichen bereits vor dem Erreichen der Volljährigkeit in der Einrichtung untergebracht worden sind.

Analog der Regelung im geltenden Heimfinanzierungsgesetz werden auch heimähnliche Institutionen aufgeführt. Darunter sind insbesondere sozial- und heilpädagogische Pflegefamilien zu verstehen (vgl. Verordnung über die Anerkennung und finanzielle Förderung sozialpädagogischer Pflegefamilien vom 19. Januar 1988, SRL Nr. 895), welche auch die IVSE als Heime anerkennt. Die Meinung ist, dass diese auch unter dem neuen Gesetz weitgehend den gleichen Anerkennungskriterien genügen müssen wie eine soziale Einrichtung in der Form einer stationären Einrichtung. Hauptsächliche Voraussetzung ist eine gemeinnützige Träger-schaft (Stiftung, Verein, Non-Profit-Organisation), die den Voranschlag und die Rechnung einreicht. Falls Kinder und Jugendliche dezentral in Familien betreut werden, muss das Betreuungspersonal dieselben fachlichen Voraussetzungen wie in einer sozialen Einrichtung aufweisen. Diese heimähnlichen Institutionen sind als Alternative und Ergänzung zu den Angeboten der Kinder-, Jugend- und Erziehungsheime zu verstehen. Wie auch bei den stationären sozialen Einrichtungen besteht kein Rechtsanspruch auf Anerkennung solcher heimähnlicher Institutionen.

- Absatz 1b umfasst soziale Einrichtungen, die sich um die Betreuung von erwachsenen Personen mit Behinderungen kümmern. Gemeint sind damit Institutionen gemäss Artikel 3 Entwurf IFEG, das heisst Werkstätten, die dauernd intern oder an dezentralen externen Arbeitsplätzen erwachsene Behinderte beschäftigen, die unter den normalen Bedingungen keine Erwerbstätigkeit ausüben könnten, ferner Wohnheime und andere betreute kollektive Wohnformen für Erwachsene mit Behinderungen sowie Tagesstätten, in denen erwachsene Behinderte Gemeinschaft pflegen und an Freizeit- und Beschäftigungsprogrammen teilnehmen können. Davon ausgenommen sind jedoch Leistungen von sozialen Einrichtungen zur beruflichen Eingliederung im Sinn der Artikel 16 und 17 IVG, welche nicht unter dieses Gesetz fallen, da der Bund hier nach wie vor vollumfänglich für die Kosten aufkommt (vgl. Kap. B.II.2; § 2 Abs. 2). Die verwendete Formulierung weicht von derjenigen der IVSE ab, da diese bereits veraltet ist und sich noch auf Bestimmungen im IVG stützt (Art. 73 IVG), die mit Inkrafttreten der NFA per 1. Januar 2008 aufgehoben werden. Materiell ist sie jedoch identisch mit derjenigen der IVSE und des HFG.

Ebenso wie das HFG und die IVSE geht das Gesetz vom weiten Begriff der Behinderten im Sinn des Behindertengleichstellungsgesetzes vom 13. Dezember 2002 (BehiG, SR 151.3) aus. Danach ist eine Person mit Behinderungen eine Person, der es eine voraussichtlich dauernde körperliche, geistige oder psychische Beeinträchtigung erschwert oder verunmöglicht, alltägliche Verrichtungen vorzunehmen, soziale Kontakte zu pflegen, sich fortzubewegen, sich aus- und fortzubilden oder eine Erwerbstätigkeit auszuüben (Art. 2 Abs. 1 BehiG). Dies im Gegensatz zum Entwurf IFEG, welcher nur für invalide Personen im Sinn des IVG gilt. Mit der Verwendung des weiten Begriffs der Behinderten wird sichergestellt, dass die Betreuung von erwachsenen Personen mit einer Behinderung, die nicht IV-berechtigt sind, im gleichen Mass finanziert werden kann, wie dies bereits heute im HFG der Fall ist.

- Absatz 1c nennt weiter die stationären Einrichtungen der Suchttherapie und -rehabilitation im Bereich der Drogen und anderer Suchtmittel. Infolge der Kantonalisierung der Kosten des Straf- und Massnahmenvollzugs (siehe oben) sind jedoch im Gegensatz zum geltenden Heimfinanzierungsgesetz und zur IVSE nur mehr die Kosten von ausserstrafrechtlichen Suchttherapien gemeint.
- In Absatz 1d wird die Sonderschulung angeführt, soweit es um die Kosten für Unterkunft und Verpflegung geht, das heisst die Sonderschulinternate (vgl. Kap. B.II.3).

Im Sinn einer klaren Abgrenzung schliesst Absatz 2 ausdrücklich (stationäre) Einrichtungen des Straf- und Massnahmenvollzugs gemäss schweizerischer Strafgesetzgebung, Alters- und Pflegeheime, Einrichtungen für erwachsene Personen mit Behinderungen, die Leistungen der beruflichen Eingliederung im Sinn der Artikel 16 und 17 IVG erbringen, sowie medizinisch geleitete Einrichtungen wie Spitäler und Kurhäuser vom Geltungsbereich dieses Gesetzes aus. Abteilungen innerhalb einer medizinisch geleiteten Einrichtung, die IV-Kollektivbeiträge erhalten, organisatorisch eigenständig sind, eine eigene Rechnung führen und Leistungen im Sinn dieses Gesetzes erbringen, können dagegen diesem Gesetz unterstellt werden.

## *II. Organisation und Zuständigkeiten*

### *§ 3 Behörden*

Wie im geltenden Heimfinanzierungsgesetz sind der Regierungsrat und das Gesundheits- und Sozialdepartement grundsätzlich auch für den Vollzug des neuen Gesetzes über soziale Einrichtungen zuständig. Aufgrund der Aufwertung der Kommission für soziale Einrichtungen (§ 6) gehört jedoch diese neu auch zu den vollziehenden Behörden. Obwohl nicht ausdrücklich genannt, wird daneben auch das Bildungs- und Kulturdepartement im Bereich der Sonderschulinternate in den Vollzug involviert sein, da der Aufenthalt in einem Sonderschulinternat immer auch mit Sonderschulmassnahmen verbunden ist. Es ist vorgesehen, die jeweils zuständigen kantonalen Behörden oder Stellen sofern erforderlich in der Verordnung genauer zu bezeichnen.

Nach Absatz 2 sind die Einweisungsbefugnisse der zuständigen Behörden im Sonderschulwesen (Amt für Volksschulbildung, Schulpflege) sowie beim Kinderschutz (Gemeinderat, Gerichte) und im Vormundschaftswesen (Gemeinderat, Regierungstatthalter/-innen) vorbehalten. Den Einweisungsbefugnissen dieser Behörden kommt insbesondere im Zusammenhang mit der vorgesehenen Empfehlung der kantonalen Stelle Bedeutung zu (§ 21). Da sich die Einweisungsbefugnisse und die Grundsätze der Einweisung in diesen Bereichen mit Ausnahme der Sonderschulung grundsätzlich aus dem Bundesrecht ergeben, ist der Entscheid der einweisenden Behörde zu respektieren. Entsprechend kann in diesen Bereichen eine Steuerung der Einweisung nur über eine unverbindliche Empfehlung betreffend die Eignung der vorgeschlagenen sozialen Einrichtung erfolgen. Lediglich im Sonderschulbereich ist eine eigentliche Beurteilung der vorgesehenen Massnahme durch eine kantonale Stelle, das Amt für Volksschulbildung, möglich, da dieses in den meisten Fällen selber über die Einweisung entscheidet (vgl. Erläuterungen zu § 21).

#### *§ 4 Regierungsrat*

Aufgrund der Aufwertung der Kommission für soziale Einrichtungen wird der Aufgabenbereich des Regierungsrates im Vergleich zum geltenden Heimfinanzierungsgesetz eingeschränkt. Einerseits gehen gewisse Aufgaben ganz in die Zuständigkeit der Kommission über, andererseits kommt der Kommission beim Planungsbericht sowie bei der Ausführungsgesetzgebung ein umfassendes Anhörungsrecht zu.

Der Regierungsrat ist gemäss Absatz 1 weiterhin für den Abschluss von interkantonalen Vereinbarungen auf dem Gebiet der Finanzierung sozialer Einrichtungen zuständig und bezeichnet die zu deren Vollzug befugten Behörden. Eine solche Vereinbarung liegt mit der IVSE bereits vor. Weiter ist der Regierungsrat für die Wahl der neuen Kommission für soziale Einrichtungen gemäss § 6 und die Regelung von deren Entschädigung zuständig. Die Gemeindevertreterinnen und -vertreter wählt er auf Vorschlag der Gemeinden. Neu hat der Regierungsrat eine Schlichtungsstelle zu bezeichnen, welche Streitigkeiten zwischen der betreuungsbedürftigen Person und der anerkannten sozialen Einrichtung beurteilt (§ 32).

Absatz 2 regelt diejenigen Aufgabenbereiche des Regierungsrates, bei welchen er die Kommission für soziale Einrichtungen anzuhören hat. Das ist zunächst die Erstellung des Planungsberichtes, der ein Konzept zur Förderung der Eingliederung invalider Personen gemäss Entwurf IFEG (Behindertenkonzept) enthält (vgl. § 7). Zu beachten ist, dass Artikel 10 Entwurf IFEG vorsieht, die Kompetenz für die Erstellung des Behindertenkonzepts explizit dem Regierungsrat zuzuweisen, und somit diese Aufgabe keiner anderen Behörde übertragen werden kann. In die Zuständigkeit des Regierungsrates fällt weiter die Festlegung der Kostgeldansätze für die anerkannten sozialen Einrichtungen (§ 28), des Selbstbehalts der Gemeinde (§ 29) und der Kostenbeteiligung der erwachsenen Personen mit Behinderungen (§ 30). Daneben legt der Regierungsrat nach Anhören der Kommission auch die Grundsätze für die Ermittlung der Betriebskosten (§ 8) und der Leistungspauschalen (§ 11) sowie die für die Anerkennung der sozialen Einrichtungen massgebenden Qualitätskriterien (§ 14) fest.

#### *§ 5 Gesundheits- und Sozialdepartement*

Während der Regierungsrat und die Kommission für soziale Einrichtungen auf der strategisch-planerischen und der übergeordneten operativen Ebene tätig sind, ist das Gesundheits- und Sozialdepartement für das Tagesgeschäft zuständig.

In seine Zuständigkeit gehören damit insbesondere die Erarbeitung der Leistungsaufträge (§ 9) und der Abschluss der Leistungsvereinbarungen (§ 10) mit den geeigneten beziehungsweise den anerkannten sozialen Einrichtungen (Unterabs. a und b). Weiter ist das Gesundheits- und Sozialdepartement für die Sicherstellung der Aufsicht, insbesondere über das Finanz- und Rechnungswesen sowie über die Qualität der Dienstleistungen verantwortlich (Unterabs. c).

Schliesslich ist es für die Kontrolle der Kostenübernahmegarantien bei Eintritt und Einweisungen in anerkannte soziale Einrichtungen (§ 22 sowie Art. 26 IVSE) zuständig (Unterabs. d). Kostenübernahmegarantien kommen dabei bei Einweisungen in ausserkantonale Einrichtungen sowie bei freiwilligen Eintritt inner- und ausserkantonale vor.

### *§ 6 Kommission für soziale Einrichtungen*

Die Rolle der neuen Kommission für soziale Einrichtungen wurde gegenüber der bestehenden Koordinationskommission nach Heimfinanzierungsgesetz erheblich aufgewertet. Damit soll der Forderung der Gemeinden nach mehr Mitsprache auf der strategischen Ebene und nach grösstmöglicher Einhaltung des AKV-Prinzips nachgekommen werden, soweit dies im Hinblick auf einen zweckmässigen Vollzug sinnvoll erscheint. Die Gründe, weshalb das AKV-Prinzip im Bereich der sozialen Einrichtungen nicht vollständig umgesetzt werden kann, wurden bereits vorne dargelegt (vgl. Kap. B.IV).

Mit dem Entscheid über die Anerkennung von sozialen Einrichtungen und der Erteilung von Leistungsaufträgen verfügt die Kommission für soziale Einrichtungen über wesentliche Kompetenzen, die es ihr ermöglichen, das Angebot an sozialen Einrichtungen und damit die Kontrolle der Kostenentwicklung zu steuern. Ihr kommt zudem ein umfassendes Anhörungsrecht gegenüber dem Regierungsrat zu. Die Aufwertung der Kommission hat jedoch auch zur Folge, dass an sie – im Gegensatz zur heutigen Koordinationskommission – höhere Anforderungen in fachlicher und zeitlicher Hinsicht gestellt werden.

In den Aufgabenbereich der Kommission für soziale Einrichtungen gehört gemäss Absatz 1 neben der Anerkennung von sozialen Einrichtungen und der Erteilung der Leistungsaufträge an die geeigneten sozialen Einrichtungen insbesondere auch die Festsetzung der Leistungen und der Einzelheiten der Leistungserfüllung bei Fehlen einer Leistungsvereinbarung. Daneben hat die Kommission dem Regierungsrat und den Gemeinden jährlich Bericht zu erstatten. Entsprechend der Zuständigkeit für die Anerkennung ist die Kommission auch für Entscheide betreffend Verweigerung oder Entzug der Anerkennung zuständig.

Nach Absatz 2 verfügt die Kommission über ein umfassendes Anhörungsrecht gegenüber dem Regierungsrat bei Verordnungsentwürfen, beim Planungsbericht, bei den Grundsätzen für die Ermittlung der Betriebskosten, der Leistungspauschalen und den für die Anerkennung massgebenden Qualitätskriterien sowie bei der Bestimmung der Höhe der Kostgeldansätze (§ 28), des Selbstbehalts der Gemeinde (§ 29) und der Kostenbeteiligung der erwachsenen Personen mit Behinderungen (§ 30).

Die Kommission für soziale Einrichtungen setzt sich aus je vier Vertreterinnen und Vertretern des Kantons und der Gemeinden zusammen, mit Stichentscheid des oder der Vorsitzenden. Der Kommissionsvorsitz liegt beim Kanton. Im Unterschied zur geltenden Regelung in § 6 Absatz 2 HFG soll neu nicht mehr gesetzlich festgeschrieben werden, welche Vertreterinnen und Vertreter der Kanton und die Gemeinden in die Kommission entsenden müssen. Als Vertretung des Kantons in der Kommission ist somit grundsätzlich auch eine Regierungsrätin oder ein Regierungsratshalter denkbar. Die Kommission konstituiert sich selbst und bestimmt somit insbesondere ihren Vorsitzenden oder ihre Vorsitzende aus den Vertreterinnen und Vertretern des Kantons. In administrativer Hinsicht ist die Kommission dem Gesundheits- und Sozialdepartement unterstellt. Das Departement beziehungsweise eine seiner Dienststellen führt auch das Kommissionssekretariat (Abs. 3).

### *III. Planung und Steuerung*

#### *§ 7 Planungsbericht*

Der Regierungsrat hat periodisch einen auf mehrere Jahre ausgerichteten Planungsbericht zu erstellen, der sich über den gesamten Geltungsbereich des Gesetzes (§ 2) erstreckt. Es wird dabei von einem jeweils vierjährigen Planungshorizont ausgegangen. Diese Zeit entspricht auch der mutmasslichen Geltungsdauer von Anerkennung und Leistungsauftrag (vgl. §§ 9 und 13). Auf kurzfristige Veränderungen soll mit einer Anpassung der Leistungsvereinbarungen reagiert werden (vgl. § 10). Obwohl der Planungsbericht mehrjährig ist, ist die Planung laufend unter Einbezug der Kommission für soziale Einrichtungen nachzutragen.

Inhaltlich muss der Planungsbericht zwingend ein Konzept zur Förderung der Eingliederung invalider Personen im Sinn von Artikel 10 Entwurf IFEG (Behindertenkonzept) enthalten. Die Verpflichtung zur Erstellung eines Behindertenkonzepts ergibt sich direkt aus Artikel 197 Ziffer 4 BV und Artikel 10 Absatz 1 Entwurf IFEG. Der Entwurf IFEG sieht vor, die Erstellung des Behindertenkonzepts direkt dem Regierungsrat zuzuweisen, und macht gewisse inhaltliche Vorgaben. Das bedeutet, dass der Planungsbericht im Behindertenbereich grundsätzlich nach den Vorgaben des Bundes zu erstellen sein dürfte.

Unter diesen Umständen ist es angezeigt, den gesamten Planungsbericht so weit möglich ebenfalls nach den Vorgaben des Entwurfs IFEG für das Behindertenkonzept zu erstellen. Der Planungsbericht müsste somit mindestens folgende Elemente enthalten: eine Bedarfsplanung in quantitativer und qualitativer Hinsicht, ein Verfahren für periodische Bedarfsanalysen, die Art der Zusammenarbeit mit den anerkannten sozialen Einrichtungen, die Grundsätze der Finanzierung, die Grundsätze der beruflichen Aus- und Weiterbildung des Fachpersonals, ein Schlichtungsverfahren bei Streitigkeiten zwischen betreuungsbedürftigen Personen und anerkannten sozialen Einrichtungen, die Art der Zusammenarbeit mit anderen Kantonen, insbesondere in der Bedarfsplanung und der Finanzierung, sowie eine Planung der Umsetzung. Dass der Planungsbericht daneben auch allfällige weitere Anforderungen des Bundes erfüllen muss, um zum Beispiel Bundesbeiträge für Vormundschaftsheime auszulösen, ist ebenso selbstverständlich.

Gemäss Absatz 2 sind bei der Erstellung des Planungsberichtes die anerkannten sozialen Einrichtungen und die (Behinderten-)Organisationen anzuhören. Das Anhörungsrecht der Institutionen und Organisationen ist für den Behindertenbereich auch in Artikel 10 Absatz 1 Entwurf IFEG vorgesehen.

#### *§ 8 Kostenrechnung und Kennzahlen*

Um die grösstmögliche Kostentransparenz herzustellen, haben die anerkannten sozialen Einrichtungen ihre Kosten zu ermitteln und ihre Leistungen nach einer einheitlichen Methode zu erfassen. Hierzu haben sie eine Kostenrechnung zu erstellen und Kennzahlen zu erheben. Die Kostenrechnung bildet insbesondere die Grundlage für die Berechnung der Pauschalen zur Abgeltung der Leistungen der anerkannten sozialen Einrichtungen (Abs. 1). Mittelfristig soll die Kostenrechnung auch Betriebsvergleiche und so die Ermittlung der «wahren Kosten» einer bestimmten Leistung ermöglichen. Dies wiederum soll die Bemessung von indikationsabhängigen und insti-

tutionsunabhängigen Leistungspauschalen möglich machen. Ziel ist es, dass längerfristig dieselbe Leistung in jeder anerkannten sozialen Einrichtung gleich viel kostet.

Die technischen Details der Kostenrechnung und der Kennzahlen werden auf Verordnungsstufe geregelt (Abs. 2). Die Leistungserfassung nach einer einheitlichen Methode soll dadurch sichergestellt werden, dass sich die Kostenrechnung nach den Richtlinien der IVSE richten wird. Damit werden auch die interkantonalen Anforderungen erfüllt. Es ist jedoch darauf zu achten, dass die Einrichtungen (besonders die kleineren) in administrativer Hinsicht nicht überfordert werden.

### *§ 9 Leistungsaufträge*

Das kantonale Angebot soll über mehrjährige, in der Regel vierjährige, Leistungsaufträge gesteuert werden. Der Leistungsauftrag wird heute allgemein als ein taugliches Mittel angesehen, um bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben die Effizienz, das Kostenbewusstsein und die Wirtschaftlichkeit zu steigern. Es wurde bereits erwähnt, dass die Kommission für soziale Einrichtungen den zu anerkennenden sozialen Einrichtungen die Leistungsaufträge erteilen soll.

Mit den Leistungsaufträgen bestellt der Kanton bei den sozialen Einrichtungen verschiedene Dienstleistungen. Er ist also Einkäufer. Dabei hat er sich an den Zweck des Gesetzes (§ 1) und an den Planungsbericht (§ 7) zu halten. Mit dem Leistungsauftrag soll definiert werden, welche Leistungen die sozialen Einrichtungen erbringen sollen. Dessen Inhalt sind demzufolge der allgemeine Auftrag, der Versorgungsauftrag und die weiteren Leistungen. Daneben soll der Leistungsauftrag beispielsweise auch Aussagen zu den Entwicklungsschwerpunkten, den Qualitätszielen und der Art der Leistungsüberprüfung enthalten.

Mit dem allgemeinen Auftrag sollen Grundsätze festgehalten werden, damit ein wirksames, zweckmässiges und wirtschaftliches Angebot garantiert ist. Der Zweck von § 1 soll wiederholt und präzisiert werden. Auch sollen beispielsweise Vorgaben für die Rechnungslegung bestimmt werden. Im Versorgungsauftrag soll das eigentliche Angebot der sozialen Einrichtung definiert werden, insbesondere die Art der Leistung, welche der Kanton einkaufen will. Die weiteren Leistungen sind fallunabhängige Kosten, wie insbesondere die Vorhalteleistungen bei der Bereitstellung von Notfallplätzen oder die Kosten für Aus- und Weiterbildung.

Die Leistungsaufträge sind die Grundlage für die Staatsbeiträge, die für die Tragung des Kantonsanteils von Ihrem Rat gesprochen werden müssen.

### *§ 10 Leistungsvereinbarungen*

Die Leistungsaufträge sollen in Leistungsvereinbarungen zwischen dem Gesundheits- und Sozialdepartement und den anerkannten sozialen Einrichtungen konkretisiert werden (Abs. 1). Die Vereinbarungen regeln, welche anerkannten sozialen Einrichtungen welche Leistungen zu welchem Preis zu erbringen haben. Da nicht genau vorhersehbar ist, welche Menge von einer bestimmten Leistung erbracht werden muss, wird eine Bandbreite zu vereinbaren sein. Wenn es sich bei der anerkannten sozialen Einrichtung um die Dienststelle eines anderen Departementes handelt (z. B. ein Sonderschulinternat), dann tritt das zuständige Departement (Bildungs- und Kulturdepartement) als dritte Vertragspartei auf.

Der Entwurf geht vom Grundsatz aus, dass das Gesundheits- und Sozialdepartement die Leistungsvereinbarungen mit den anerkannten sozialen Einrichtungen aus-handelt. Bei unlösbaren Meinungsverschiedenheiten hat jedoch die Kommission für soziale Einrichtungen die Leistungen sowie die Einzelheiten der Leistungserfüllung hoheitlich festzulegen. Dies ist besonders wichtig, um ein ausreichendes Angebot an sozialen Einrichtungen im Kanton sicherstellen zu können. Der Entscheid der Kommission ist beim Verwaltungsgericht anfechtbar (§ 31 Abs. 2).

### *§ 11 Leistungspauschalen*

Die Leistungen der anerkannten sozialen Einrichtungen werden neu über Leistungspauschalen abgegolten (Abs. 1). Damit wird der Wechsel von der nachschüssigen Finanzierung über die Betriebsdefizitdeckung zur periodengerechten vorschüssigen Leistungsfinanzierung mittels Pauschalen vollzogen. Die Betriebsbeiträge pro Platz werden für die einzelnen Angebotskategorien pauschalisiert. Die Leistungspauschalen sind einheitlich, jedoch indikationsabhängig. Das heisst, je nach Aufwand für Betreuung, Schulung oder Pflege werden diese Pauschalen unterschiedlich ausfallen. So ist gewährleistet, dass Einrichtungen für Personen mit einem höheren Betreuungsbedarf (z. B. schwer Behinderte) gegenüber Einrichtungen für Personen mit geringerem Betreuungsbedarf (z. B. leicht Behinderte) nicht benachteiligt werden.

Da somit kaum für alle Einrichtungen die gleichen Pauschalen (Monats-, Tagespauschalen oder andere pro betreute Person) vereinbart werden können, muss der Regierungsrat in der Verordnung sowohl die Vorgaben für deren Berechnung als auch für die Art der Pauschale näher regeln, wobei das Gesetz selber gewisse Elemente nennt, welche bei der Berechnung berücksichtigt werden müssen (Abs. 2).

Da Leistungspauschalen grundsätzlich auf den Vollkosten der von der anerkannten Einrichtung erbrachten Leistung pro betreute Person basieren, wird auf Verordnungsstufe zu bestimmen sein, was unter anrechenbaren Vollkosten zu verstehen ist. Bei der Berechnung der Leistungspauschalen sind neben den eigentlichen Kosten der Betreuung insbesondere auch Leistungen Dritter, Investitionskosten, Abschreibungen, Betriebsgewinne sowie Vorhalteleistungen zu berücksichtigen. Zu den Leistungen Dritter gehören insbesondere das Kostgeld (§ 28), der Selbstbehalt der Gemeinde (§ 29), die Kostenbeteiligung erwachsener Personen mit Behinderungen (§ 30) oder allfällige individuelle oder kollektive Beiträge des Bundes (Renten, Bau- und Betriebsbeiträge u. Ä.) sowie Zuwendungen Dritter. Bei Letzteren wird darauf zu achten sein, dass sie bei der Bemessung der Leistungspauschale so berücksichtigt werden, dass der Anreiz, solche Zuwendungen zu machen, nicht verloren geht. Bauten und andere Investitionen sollen künftig von den sozialen Einrichtungen über die Aufnahme von Fremdkapital finanziert werden. Die Kosten dieser Finanzierung, das heisst die Kapitalzinsen, werden dann ebenfalls über die Leistungspauschale abgegolten. Investitionsbeiträge werden somit nicht mehr direkt an die sozialen Einrichtungen geleistet, sondern nur mehr indirekt, wie dies auch seit einigen Jahren der Praxis des Bundes entspricht. Weiter sollen die anerkannten sozialen Einrichtungen die Möglichkeit erhalten, über Betriebsgewinne Eigenkapital zu bilden. Dies soll das unternehmerische Denken der sozialen Einrichtungen fördern und Anreize zur Kostenoptimierung schaffen. Selbstverständlich wird bei der Berechnung der Leistungspau-

schalen auch die Verpflichtung von anerkannten sozialen Einrichtungen zur Bereitstellung von Notfall- und Ausbildungsplätzen und zur Aufnahme bestimmter betreuungsbedürftiger Personen zu berücksichtigen sein.

Bei erwachsenen Personen mit Behinderungen, die IV-berechtigt sind und damit in den Geltungsbereich des IFEG fallen werden, wird die Leistungspauschale weiter so zu bemessen sein, dass sie die Differenz zwischen den anrechenbaren Vollkosten und der Kostenbeteiligung der erwachsenen behinderten Person gemäss § 30 deckt. Damit wird die in Artikel 7 Absatz 1 Entwurf IFEG vorgesehene Forderung erfüllt, wonach eine invalide Person für den Aufenthalt in einer anerkannten sozialen Einrichtung nicht Sozialhilfe benötigen darf.

#### *IV. Anerkennung*

##### *§ 12 Wirkungen*

Mit der Anerkennung erhält die soziale Einrichtung einen Anspruch auf Abgeltung der von ihr aufgrund eines Leistungsauftrages und einer Leistungsvereinbarung erbrachten Leistungen nach Massgabe dieses Gesetzes. Gleichzeitig unterliegt die soziale Einrichtung damit auch der kantonalen Aufsicht und hat gewisse Pflichten zu erfüllen (§§ 14–18).

Die anerkannten sozialen Einrichtungen können insbesondere zur Zusammenarbeit und Koordination und zur Aufnahme bestimmter Personen sowie zur Schaffung von Notfallplätzen verpflichtet werden. Eine optimale Bedarfsdeckung ist nur möglich, wenn nebst der Planung und Steuerung durch den Kanton auch unter den Einrichtungen die Koordination und die Zusammenarbeit hinsichtlich der Ausrichtung auf die verschiedenen Zielgruppen, der Ausgestaltung der Angebote sowie der Aufnahme von Einzelpersonen gewährleistet ist. Aus diesem Grund müssen die Koordination und die Zusammenarbeit der anerkannten sozialen Einrichtungen bei Bedarf institutionalisiert werden können.

Darüber hinaus kann es vorkommen, dass die Aufnahme einzelner Personen, die einer besonderen Betreuung bedürfen, von anerkannten sozialen Einrichtungen aus unterschiedlichen Gründen abgelehnt wird. Das können Personen mit schweren oder mehrfachen Behinderungen oder schwierigem Sozialverhalten sein, oder es kann vorkommen, dass sich anerkannte soziale Einrichtungen auf bestimmte «lukrative» Bereiche beschränken wollen. Aus diesem Grund sieht § 12 weiter vor, dass anerkannte soziale Einrichtungen in Einzelfällen verpflichtet werden können, betreuungsbedürftige Personen, für die kein Platz gefunden werden konnte, aufzunehmen. Damit sollen für die Betroffenen und ihre Angehörigen belastende Härtesituationen vermieden werden. Eine anerkannte soziale Einrichtung, welche zur Aufnahme einer betreuungsbedürftigen Person verpflichtet wird, hat selbstverständlich Anspruch auf Entschädigung des dadurch entstehenden (Mehr-)Aufwands. Die Verpflichtung, betreuungsbedürftige Personen aufzunehmen, kann sowohl generell über den Leistungsauftrag geregelt als auch im Einzelfall durch die zuständige Behörde (Kantonales Sozialamt, Amt für Volksschulbildung) verfügt werden.

Ausbildungen im Sozialwesen werden heute im sekundären wie auch im tertiären Bildungsbereich angeboten. Die Lehrpläne enthalten sowohl schulische als auch praxisbezogene Ausbildungsteile. Mit der Verpflichtung der anerkannten sozialen Ein-

richtungen, Ausbildungsplätze anzubieten, werden die Chancen der Auszubildenden, entsprechende Praktikumsplätze zu erhalten, verbessert. Die Kosten für die Ausbildung sind bei der Bemessung der Leistungspauschalen ebenfalls zu berücksichtigen.

### *§ 13 Voraussetzungen und Ausgestaltung*

Die Anerkennung einer sozialen Einrichtung setzt gemäss Absatz 1 die kumulative Erfüllung von sieben Voraussetzungen voraus. Wie bis anhin gilt als Voraussetzung, dass die Aufsicht gemäss den Vorschriften des Bundes oder des Kantons sichergestellt sein muss (Abs. 1a). Die Aufsicht des Bundes besteht im Bereich der vormundschaftlichen Massnahmen (Bundesamt für Justiz) und bei den Behinderten (Bundesamt für Sozialversicherung). Die kantonale Aufsicht im Sonderschulwesen liegt beim Amt für Volksschulbildung. Als kantonale Aufsicht wird neu die Aufsicht gemäss diesem Gesetz hinzukommen (vgl. § 15). Damit dem Planungsbericht eine wirkliche Steuerungsfunktion zukommen kann, ist sicherzustellen, dass die Anerkennung einer sozialen Einrichtung nur möglich ist, wenn ihr Angebot mit der kantonalen Planung übereinstimmt (Abs. 1b). Eine weitere Anerkennungsvoraussetzung ist, dass ein Leistungsauftrag beschlussbereit vorliegen muss (Abs. 1c). So soll sichergestellt werden, dass keine automatische Anerkennung beziehungsweise kein Anspruch auf Anerkennung unter dem Hinweis, dass die übrigen Voraussetzungen erfüllt seien, geltend gemacht werden kann. Für eine Anerkennung müssen soziale Einrichtungen weiter auch über geeignete Instrumente zur Entwicklung und Sicherung der Qualität verfügen (Abs. 1d). Zur Qualitätssicherung gehört beispielsweise ein vordefiniertes Verfahren für die Aufnahme betreungsbedürftiger Personen. Zumindest die grösseren sozialen Einrichtungen im Geltungsbereich dieses Gesetzes (Stiftung für Schwerbehinderte Luzern, Stiftung Brändi) haben in den vergangenen Jahren solche Instrumente eingeführt. Soziale Einrichtungen für Erwachsene mit Behinderungen hatten entsprechende Vorgaben des Bundesamtes für Sozialversicherung umzusetzen. Aber auch viele andere Einrichtungen verfügen heute bereits über Leistungskonzepte mit überprüfbaren Qualitätsstandards. Mit dem Gesetz über soziale Einrichtungen erhalten Qualitätsentwicklung und -sicherung eine gesetzliche Grundlage. Wie bereits im geltenden Heimfinanzierungsgesetz sind vom Träger der sozialen Einrichtung alle Anstrengungen zu Eigenleistungen zu unternehmen (Abs. 1e). Diese Eigenleistungen sind bei der Bemessung der Leistungspauschale zu berücksichtigen (§ 11 Abs. 2). Ebenfalls aus dem geltenden Heimfinanzierungsgesetz stammen die Voraussetzungen, dass die zweckentsprechende und wirtschaftliche Verwendung der Mittel gesichert sein (Abs. 1f) und dass die soziale Einrichtung die bevorzugte Aufnahme von Personen aus dem Kanton Luzern gewährleisten muss (Abs. 1g).

Gemäss Absatz 2 ist die Anerkennung befristet zu erteilen. Es ist vorgesehen, die Anerkennung auf vier Jahre zu befristen. Damit stimmt die Anerkennung mit der vorgesehenen Geltungsdauer des Leistungsauftrages überein. Die Anerkennung kann mit Auflagen und Bedingungen versehen oder auch nur für Teilbereiche erteilt werden. So kann auf eine geänderte Bedarfssituation flexibel reagiert werden.

Die Entscheide über die Erteilung, die Verweigerung und den Entzug der Anerkennung erfolgen mittels Verfügung (Abs. 3) und sind damit anfechtbar. Dies ist ein Ausfluss der Rechtsweggarantie gemäss Artikel 29a BV und entspricht auch den Vorgaben des Entwurfs IFEG.

Absatz 4 sieht einen Vorbehalt zugunsten besonderer Bestimmungen des Bundes vor. Dieser Vorbehalt ist insofern wichtig, als sich die Anerkennung von sozialen Einrichtungen für invalide Personen (§ 2 Abs. 1b) nach dem IFEG richten wird (Art. 2, 4 und 5 Entwurf IFEG).

#### *§ 14 Qualitätssicherung*

Der Regierungsrat soll die Kompetenz erhalten, auf Verordnungsstufe die Instrumente der Qualitätsentwicklung und -sicherung genauer zu regeln. Dabei wird er Instrumente, welche heute bereits angewendet werden, zu berücksichtigen haben.

#### *§ 15 Aufsicht*

Gemäss Absatz 1 hat die zuständige kantonale Behörde die Einhaltung der mehrjährigen Leistungsaufträge und der Jahresleistungsvereinbarungen zu begleiten und zu überwachen. Die Aufsicht umfasst jedoch auch eine periodische Überprüfung der Frage, ob die Anerkennungsvoraussetzungen nach § 13 noch erfüllt sind. Zuständige kantonale Behörden sind das Kantonale Sozialamt für anerkannte soziale Einrichtungen gemäss § 2 Absatz 1a–c und das Amt für Volksschulbildung für solche gemäss § 2 Absatz 1d.

Im Hinblick auf eine wirksame Wahrnehmung der Aufsicht stehen die anerkannten sozialen Einrichtungen in der umfassenden Pflicht, der zuständigen kantonalen Behörde alle erforderlichen Unterlagen bereitzustellen. Die Einzelheiten über die Art und den Umfang der erforderlichen Unterlagen sind im Leistungsauftrag zu regeln (vgl. § 9). Der zuständigen kantonalen Behörde sind überdies die erforderlichen Auskünfte zu erteilen, und es ist ihr jederzeit Zutritt zu den Räumlichkeiten zu gewähren.

#### *§ 16 Änderung der Verhältnisse*

Nach Absatz 1 unterstehen die anerkannten sozialen Einrichtungen einer Meldepflicht. Sie haben der zuständigen kantonalen Behörde (Kantonales Sozialamt, Amt für Volksschulbildung) Änderungen, die ihre Organisation oder ihr Leistungsangebot betreffen, unaufgefordert schriftlich mitzuteilen. Zudem sind die anerkannten Einrichtungen verpflichtet, unverzüglich über Vorkommnisse von besonderer Tragweite zu informieren. Darunter fallen beispielsweise schwere Unfälle oder strafrechtlich relevante Ereignisse wie Übergriffe von Mitarbeitenden auf betreute Personen.

Es liegt dann an der zuständigen kantonalen Behörde, die Relevanz dieser Änderungen zu prüfen und allenfalls der Kommission für soziale Einrichtungen oder dem Gesundheits- und Sozialdepartement Antrag auf eine Änderung des Leistungsauftrages oder der Leistungsvereinbarung zu stellen (Abs. 2).

#### *§ 17 Entzug der Anerkennung und Schliessung*

Die Anerkennung wird entzogen, wenn eine der Voraussetzungen von § 13 nicht mehr erfüllt ist, insbesondere wenn kein Leistungsauftrag vorliegt oder aufgrund der Planung für das entsprechende Angebot der sozialen Einrichtung kein Bedarf mehr besteht. Die Anerkennung kann auch entzogen werden bei wiederholten oder schwerwiegenden Verstössen gegen gesetzliche Vorgaben oder wenn Auflagen und

Bedingungen der Aufsichtsbehörden verletzt wurden. Darunter fallen beispielsweise baupolizeiliche, feuerpolizeiliche oder gesundheitspolizeiliche Regelungen (Abs. 1).

Die sofortige Schliessung einer anerkannten sozialen Einrichtung kann dann verfügt werden, wenn das physische oder psychische Wohl der betreuten Personen ernsthaft gefährdet ist (Abs. 2), beispielsweise durch hygienische oder bauliche Mängel, die für die betreuten Personen ein Gesundheits- oder Sicherheitsrisiko darstellen, oder durch Übergriffe des Personals.

### *§ 18 Verwendung des Vermögens beim Wegfall der Anerkennung*

Mit dieser Bestimmung soll sichergestellt werden, dass jener Teil des Vermögens, den eine anerkannte soziale Einrichtung durch die Finanzierung über Beiträge des Kantons und der Gemeinden im Sinn von § 25 gebildet hat, bei Wegfall der Anerkennung weiterhin im Sinn des Gesetzes über soziale Einrichtungen verwendet wird und der Tätigkeit anderer anerkannter sozialer Einrichtungen zugute kommt (Abs. 1).

Das Vermögen der anerkannten sozialen Einrichtungen besteht grösstenteils aus Liegenschaften. Erfolgt der zu erstattende Vermögensanteil in Form von Immobilien, werden diese wenn möglich für Leistungen im Geltungsbereich des Gesetzes weiterverwendet, oder der Verkaufserlös wird für die oben erwähnten Zwecke verwendet.

Diese Bestimmung gilt sowohl für den Fall, dass eine anerkannte soziale Einrichtung freiwillig auf eine Anerkennung verzichtet, als auch dann, wenn einer Einrichtung die Anerkennung entzogen wird. Das aus Beiträgen von Kanton und Gemeinden gebildete Vermögen ist unabhängig davon zurückzuerstatten, ob die Einrichtung schliesst oder ausserhalb des Gesetzes über soziale Einrichtungen weiterhin mit einer Bewilligung gemäss § 70 SHG tätig ist.

Der Regierungsrat soll das Nähere über das Verfahren und die Dauer der Rückerstattungspflicht regeln können (Abs. 2).

## *V. Einweisung und freiwilliger Eintritt*

### *1. Grundsätze*

#### *§ 19*

Nach Absatz 1 haben sich die Einweisung und die behördlichen Vorkehren beim freiwilligen Eintritt einer betreuungsbedürftigen Person in eine anerkannte soziale Einrichtung nach den Grundsätzen der Verhältnismässigkeit und der Wirtschaftlichkeit zu richten. Zwar ist die Beachtung dieser Grundsätze auch ohne explizite Festschreibung im Gesetz eigentlich eine Selbstverständlichkeit. Es soll damit jedoch speziell unterstrichen werden, dass bei allen Platzierungen und freiwilligen Eintritten vor der Anordnung oder Genehmigung einer stationären Massnahme nach Möglichkeit geeignete kostengünstigere ambulante oder teilstationäre Massnahmen geprüft werden sollen. Eine klare Abgrenzung zwischen stationären, teilstationären und ambulanten Angeboten ist allerdings schwierig, da es zwischen den verschiedenen Angeboten fließende Übergänge gibt. Zentrales Abgrenzungskriterium ist grundsätzlich, ob eine betreuungsbedürftige Person während der Massnahme bei der Herkunftsfamilie beziehungsweise im primären Umfeld lebt oder nicht. Ein weiteres Kriterium ist die Dauer der Massnahme. Zusammengefasst könnte die Unterscheidung folgendermassen vorgenommen werden:

- Ambulant ist das Angebot dann, wenn die betreuungsbedürftige Person in der Herkunftsfamilie beziehungsweise im primären Umfeld lebt, die erforderliche Massnahme punktuell, stundenweise erfolgt (Förderung, Beratung, Therapie) und die Fachpersonen dabei eine beratende, unterstützende Tätigkeit wahrnehmen.
  - Unter teilstationären Angeboten sind in der Regel Tagesangebote zu verstehen. Es sind Teilplatzierungen über eine längere Zeit, wobei ein stetiger Wechsel zwischen Einrichtung und primärem Umfeld stattfindet. Verschiedene Fachpersonen unterstützen – und ergänzen wo nötig – die Herkunftsfamilie oder das primäre Umfeld in der umfassenden Erziehung, Förderung und Betreuung der betreuungsbedürftigen Person.
  - Stationär ist das Angebot dann, wenn die betreuungsbedürftige Person während der Massnahme familienextern oder ausserhalb des primären Umfeldes untergebracht ist. Die Vollplatzierung findet über eine längere, zusammenhängende Zeitspanne statt (mehrere Wochen, Monate oder Jahre), wobei verschiedene Fachpersonen die Herkunftsfamilien oder das primäre Umfeld in der umfassenden Erziehung, Förderung und Betreuung der betreuungsbedürftigen Personen ergänzen.
- Die Abgrenzung zwischen den Angeboten bedarf immer einer zu begründenden Entscheidung, welche in fachlicher und finanzieller Hinsicht regelmässig zu überprüfen ist.

Absatz 2 schreibt explizit fest, dass die Menschenwürde der betreuungsbedürftigen Personen zu achten und ihnen ein angemessenes Mitspracherecht zu gewähren ist. Dadurch soll zum Ausdruck gebracht werden, dass der Wille der betreuungsbedürftigen Personen wenn immer möglich zu respektieren ist.

## 2. Einweisung

### *§ 20 Begriff und Zuständigkeiten*

Absatz 1 enthält eine Definition des Begriffs der Einweisung. Danach wird unter einer Einweisung die Platzierung einer betreuungsbedürftigen Person in einer anerkannten sozialen Einrichtung aufgrund einer behördlichen Anordnung verstanden.

Die Zuständigkeiten für die Einweisung in die verschiedenen Kategorien von anerkannten sozialen Einrichtungen gemäss § 2 richten sich grundsätzlich nach den Bestimmungen des Kinderschutz- und des Vormundschaftsrechtes und des Schulrechts (vgl. § 3 Abs. 2). Für den Entscheid über die Einweisung in eine nach diesem Gesetz anerkannte soziale Einrichtung sind somit zuvorderst die Gemeinden (Sozialamt, Vormundschaftsbehörde, Schulpflege), die Regierungstatthalterinnen und -statthalter sowie das Amt für Volksschulbildung zuständig.

### *§ 21 Empfehlung der kantonalen Stelle*

Die für die Einweisung zuständige Behörde hat vor der Einweisung der betreuungsbedürftigen Person bei der zuständigen kantonalen Stelle eine Empfehlung einzuholen (Abs. 1). Die Empfehlung der kantonalen Stelle hat sich dabei auf die Frage zu beschränken, ob die vorgesehene anerkannte soziale Einrichtung für die von der einweisenden Behörde vorgesehene Massnahme geeignet ist oder nicht (Abs. 2), das heisst, ob allenfalls eine besser geeignete oder kostengünstigere Institution vorhanden ist oder die Massnahme gar ambulant erbracht werden könnte. Sie hat sich nicht

zur vorgesehenen Massnahme als solcher zu äussern, da sich die Zuständigkeiten und die Grundsätze für die Anordnung der Massnahme im Regelfall nach Bundesrecht richten. Auch soll neben dem ordentlichen Beschwerdeweg gegen die Massnahme an sich nicht noch ein zusätzlicher Beschwerdeweg geschaffen werden. Dem Charakter einer Empfehlung entsprechend, braucht die einweisende Behörde dieser nicht zwingend zu folgen. Sie muss diese Empfehlung jedoch in ihrem Entscheid anführen und hat deren allfällige Nichtbefolgung in ihrem Entscheid zu begründen (Abs. 2).

Die Pflicht, eine Empfehlung der kantonalen Stelle einzuholen, bezieht sich auf Einweisungen in sämtliche anerkannten sozialen Einrichtungen mit Ausnahme der Sonderschulinternate (Abs. 3). Dort wird die Einweisung wie bis anhin durch das Amt für Volksschulbildung auf der Grundlage der Verordnung über die Sonderschulung (SRL Nr. 409) kontrolliert.

### *3. Freiwilliger Eintritt*

#### *§ 22 Kostenübernahmegarantie*

Von der Einweisung ist der freiwillige Eintritt in eine soziale Einrichtung zu unterscheiden. Der Eintritt erfolgt hier grundsätzlich aus eigenem Entschluss beziehungsweise bei Unmündigen oder Entmündigten auf Wunsch des gesetzlichen Vertreters (Eltern, Vormundschaftsbehörde). Von dieser Bestimmung sind in erster Linie erwachsene Personen mit Behinderungen betroffen.

Gemäss Absatz 1 hat die anerkannte soziale Einrichtung vor dem freiwilligen Eintritt einer betreuungsbedürftigen Person bei der kantonalen Stelle eine Kostenübernahmegarantie einzuholen. Die Überlegung ist die, dass, wenn die öffentliche Hand Beiträge an Massnahmen für betreuungsbedürftige Menschen leistet, sie auch mitbestimmen und kontrollieren können soll, ob die Massnahmen wirklich geeignet oder weiterhin erforderlich sind. Bei der Kostenübernahmegarantie für invalide Personen ist dabei die im Entwurf des IFEG vorgesehene «Platzgarantie» zu beachten (vgl. Kap. D.V.1). Auch die Leistungsabteilung im Rahmen der IVSE funktioniert nach den gleichen Prinzipien.

Oft ist die Auflage, die Kostenübernahmegarantie sei vor Eintritt der betreuungsbedürftigen Person von der kantonalen Stelle einzuholen, wegen der Dringlichkeit des Entscheides nicht rechtzeitig erfüllbar. Trotzdem muss am Prinzip festgehalten werden. Die Kostenübernahmegarantie muss in einem solchen Fall so schnell wie möglich beantragt werden (Abs. 2).

Nach Absatz 3 kann die Kostenübernahmegarantie befristet und mit Auflagen versehen werden. Grundsätzlich soll es keine unkündbaren Kostenübernahmegarantien mehr geben, weshalb diese periodisch zu überprüfen sind. Die periodische Überprüfung dürfte nicht zuletzt auch der betreuungsbedürftigen Person zugute kommen, die so weniger Gefahr läuft, in einer sozialen Einrichtung «vergessen zu gehen».

Schliesslich hält Absatz 4 fest, dass die Kostenübernahmegarantie nur mit Einwilligung der betroffenen Person oder ihres gesetzlichen Vertreters eingeholt werden kann. Damit wird insbesondere der Autonomie von erwachsenen Menschen mit Behinderungen Rechnung getragen.

### *§ 23 Eintritt ohne Kostenübernahmegarantie*

Für den freiwilligen Eintritt einer betreuungsbedürftigen Person in eine anerkannte soziale Einrichtung ist nicht zwingend eine Kostenübernahmegarantie erforderlich. Ohne gültige Kostenübernahmegarantie wird jedoch keine Leistungspflicht des Kantons und der Gemeinden ausgelöst. Für Personen, die für die vollen Kosten aufkommen, kann eine Kostenübernahme ohnehin nur subsidiär in Frage kommen.

## *VI. Kostenregelung*

### *1. Allgemeines*

#### *§ 24 Leistungsabgeltung*

Mit der Anerkennung gemäss § 13 erhalten die sozialen Einrichtungen Anspruch auf eine Abgeltung ihrer Leistungen nach Massgabe dieses Gesetzes. Diese werden gemäss Absatz 1 grundsätzlich mit den in den Leistungsvereinbarungen geregelten Leistungspauschalen (§ 11) sowie allenfalls mit Kostgeldern (§ 28), dem Selbstbehalt der Gemeinden (§ 29) und den Kostenbeteiligungen der erwachsenen Personen mit Behinderungen (§ 30) abgegolten.

Da die Leistungspauschalen zusammen mit den übrigen Beiträgen die Vollkosten decken müssen (§ 11), dürfen die anerkannten sozialen Einrichtungen den betreuungsbedürftigen Personen oder deren gesetzlichen Vertretern darüber hinaus nur individuelle Nebenkosten in Rechnung stellen. Bei Absatz 2 handelt es sich somit um eine Bestimmung über den Tarifschutz. Individuelle Nebenkosten fallen beispielsweise an für Kleider, Taschengeld, individuelle Freizeitaktivitäten ausserhalb des Angebots der sozialen Einrichtung, Fahrtkosten nach Hause und bei individuellen Ferien sowie externe Therapien, soweit sie nicht zum Behandlungskonzept der Einrichtung gehören und von dieser oder der einweisenden Stelle angeordnet sind (vgl. auch IVSE-Richtlinien zur Leistungsabgeltung und zur Kostenrechnung vom 1. Dezember 2005 [vgl. [www.sodk-cdas-cdos.ch](http://www.sodk-cdas-cdos.ch)]).

#### *§ 25 Kostenübernahme durch Kanton und Gemeinden*

Die Kostentragung durch den Kanton und die Gesamtheit der Gemeinden erfolgt weiterhin hälftig (Abs. 1). Zu den Kosten, die zulasten des Kantons und der Gemeinden gehen, gehören primär die in den Leistungsvereinbarungen mit den anerkannten sozialen Einrichtungen geregelten Leistungspauschalen. Bei der Platzierung oder dem freiwilligen Aufenthalt einer betreuungsbedürftigen Person in einer ausserkantonalen Einrichtung übernehmen Kanton und Gemeinden die in der Kostenübernahmegarantie nach IVSE zugesicherten Kosten. Zu den Kosten, die von Kanton und Gemeinden übernommen werden, gehören auch die sonstigen aus der Durchführung dieses Gesetzes anfallenden Kosten. Gemeint sind damit insbesondere die Kosten der Kommission für soziale Einrichtungen, aber auch die Kosten, die den verschiedenen kantonalen Stellen aus dem Vollzug des Gesetzes anfallen.

Der Kostenanteil der Gesamtheit der Gemeinden ist auf die einzelnen Gemeinden nach Massgabe ihrer Einwohnerzahl aufzuteilen (Abs. 2).

### *§ 26 Ausserkantonale Einrichtungen*

Die Abgeltung von Leistungen für die Platzierung oder den freiwilligen Aufenthalt einer betreuungspflichtigen Person in einer ausserkantonalen Einrichtung richtet sich nach interkantonalem Recht, namentlich nach der IVSE. Diese sieht dabei ebenfalls die Abgeltung mittels Pauschalen auf der Grundlage einer Kostenübernahmegarantie vor, wobei die Modalitäten mit diesem Gesetz übereinstimmen.

### *§ 27 Streitigkeiten*

Diese Bestimmung bezweckt, die Verfügungs- und Entscheidungskompetenzen bei Streitigkeiten über die Zahlung von Beiträgen nach den §§ 25 sowie 28–30 zwischen den anerkannten sozialen Einrichtungen auf der einen und den beitragspflichtigen Gemeinden und den betreuungsbedürftigen Personen auf der anderen Seite abschliessend zu regeln. Die anerkannten sozialen Einrichtungen können bei Differenzen über den Bestand von Beitragsforderungen sowie die Höhe, die Bevorschussung und die Zahlung von Beiträgen einen Entscheid und damit einen definitiven Rechtsöffnungstitel in einem Verwaltungsverfahren erwirken. Ohne die vorliegende Bestimmung müssten die anerkannten sozialen Einrichtungen ihre Forderungen den betreuungsbedürftigen Personen gegenüber (Kostgeld, Kostenbeteiligung der erwachsenen Person mit Behinderungen) zivilrechtlich durchsetzen, was namentlich bei Zahlungsrückständen nicht bestrittener Beiträge unverhältnismässig wäre. Mit der vorliegenden Bestimmung wird sichergestellt, dass in diesen Fällen der Zivilrichter nicht zuständig ist. Sachlich ist die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden deshalb gerechtfertigt, weil die anerkannten sozialen Einrichtungen auf öffentlich-rechtlicher Grundlage im Rahmen einer kantonalen Gesamtplanung eine Aufgabe erfüllen.

## *2. Kinder, Jugendliche und Erwachsene ohne Behinderungen*

### *§ 28 Kostgeld*

Für den Aufenthalt in einer anerkannten sozialen Einrichtung gemäss § 2 Absatz 1a, c und d ist grundsätzlich ein Kostgeld, das heisst ein Beitrag an die Kosten für Verpflegung und Unterkunft der betreuungsbedürftigen Person, geschuldet (Abs. 1).

Die Regelung des Kostgeldes ist grundsätzlich identisch mit derjenigen im geltenden Heimfinanzierungsgesetz. Geregelt ist somit, wer der anerkannten sozialen Einrichtung das Kostgeld schuldet, sowie das Verfahren. Die Kostgelder sind wie bis anhin vorab von der betreuungsbedürftigen Person selber, ihren Eltern oder den unterstützungspflichtigen Verwandten zu tragen. Sind sie uneinbringlich, so sind diese Kostenbestandteile durch das unterstützungspflichtige Gemeinwesen zu übernehmen. Für die Festlegung der Höhe des Kostgeldes ist weiterhin der Regierungsrat zuständig, wobei dieser neu die Kommission für soziale Einrichtungen anzuhören hat (§ 4 Abs. 2b).

### *§ 29 Selbstbehalt der Gemeinde*

Eine Neuerung des Gesetzes ist der Selbstbehalt der Wohnsitzgemeinde (Abs. 1). Mit dem Selbstbehalt der Gemeinde soll der im geltenden Recht bestehende falsche finanzielle Anreiz korrigiert werden, der darin besteht, dass die einweisende Behörde, welche in der Regel diejenige der Wohnortgemeinde (auch in Vormund-

schaftsfällen) ist, eine Einweisung anordnet, weil die Finanzierung über den Kanton und die anderen Gemeinden gesichert ist. Dies obwohl eine günstigere, allenfalls ambulante Massnahme, welche die Wohngemeinde jedoch selber bezahlen müsste, ebenso wirksam wäre. Dem Selbstbehalt der Gemeinde kommt somit die Funktion eines Sockelbeitrages zu. Er ist insbesondere bei der Bemessung der Leistungspauschale (§ 11) zu berücksichtigen.

Die Höhe des Selbstbehaltes legt der Regierungsrat nach Anhören der Kommission für soziale Einrichtungen fest (Abs. 2). Sie wird so zu bemessen sein, dass zwar die gewünschte Lenkungswirkung erzielt wird, die betroffenen Gemeinden jedoch nicht über Gebühr belastet werden.

### *3. Erwachsene Personen mit Behinderungen*

#### *§ 30 Kostenbeteiligung*

Nach Absatz 1 haben erwachsene Personen mit Behinderungen in einer anerkannten sozialen Einrichtung nach § 2 Absatz 1b einen angemessenen Anteil der Leistungsabgeltung aus ihrem Einkommen oder Vermögen zu tragen. Diese Kostenbeteiligung löst das bisher auch in diesem Bereich bestehende Kostgeld ab. Die Situation im Behindertenbereich gemäss § 2 Absatz 1b ist grundsätzlich anders als diejenige in den Bereichen nach § 2 Absatz 1a, c und d. Die betreuungsbedürftigen Personen treten, sofern sie mündig sind, nach eigener Wahl in die anerkannten sozialen Einrichtungen ein. In der Regel verfügen sie über ein Ersatz- und eventuell ein weiteres Einkommen, wie beispielsweise Versicherungsrenten (IV, UV, BVG), Ergänzungsleistungen (EL), Hilflosen- (HE) oder Assistenzentschädigungen oder allenfalls wirtschaftliche Sozialhilfe (bei nicht IV-berechtigten Personen mit Behinderungen, wie z. B. psychisch Behinderte). In diesem Bereich ist somit die Subjektfinanzierung weitgehend verwirklicht.

Die anerkannte soziale Einrichtung fordert die Kostenbeteiligung bei den erwachsenen Personen mit Behinderungen oder ihren gesetzlichen Vertretungen direkt ein (Abs. 2).

Nach Absatz 3 legt der Regierungsrat nach Anhören der Kommission für soziale Einrichtungen die Höhe der Kostenbeteiligung der erwachsenen Personen mit Behinderungen analog dem heutigen Kostgeld gemäss Beschluss über die Kostgeldansätze in Heimen nach § 2 des Heimfinanzierungsgesetzes (SRL Nr. 894b) auf Verordnungsstufe fest. Die Festlegung erfolgt dabei wie heute in generellabstrakter Weise unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Pflegebedürftigkeiten und HE-Berechtigungen. Die Grundlage für die Festsetzung der Höhe der Kostenbeteiligungen bilden die anrechenbaren Vollkosten des Aufenthalts.

## *VII. Rechtsschutz*

#### *§ 31 Beschwerde*

Nach Absatz 1 können Entscheide der zuständigen kantonalen Behörde mit Verwaltungsbeschwerde bei der Kommission für soziale Einrichtungen angefochten werden. Als mögliche Anfechtungsobjekte kommen dabei namentlich der Entscheid über die sofortige Schliessung einer anerkannten Einrichtung gemäss § 17 Absatz 2, der Ent-

scheid über die Kostenübernahmegarantie bei freiwilligem Eintritt nach § 22 sowie der Entscheid über Streitigkeiten betreffend den Bestand von Beitragsforderungen sowie die Höhe, die Bevorschussung und die Zahlung von Beiträgen gemäss § 27 in Frage.

Entscheide der Kommission für soziale Einrichtungen können beim Verwaltungsgericht mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde angefochten werden (Abs. 2). Entscheide sind dabei in erster Linie erstinstanzliche Entscheide der Kommission über die Festlegung der Leistungen und die Einzelheiten der Leistungserbringung (§ 10 Abs. 2) und über die Gewährung, die Verweigerung oder den Entzug der Anerkennung (§ 13 Abs. 3) sowie Rechtsmittelentscheide gegen Entscheide der zuständigen kantonalen Behörde. Mit der Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung von Entscheiden der Kommission für soziale Einrichtungen ist auch der am 1. Januar 2007 in Kraft tretenden Rechtsweggarantie gemäss Artikel 29a BV Genüge getan. Zu beachten ist auch, dass nach Artikel 9 Entwurf IFEG gewisse vom Bundesrat zu bezeichnende Behindertenorganisationen zur Beschwerde gegen die Anerkennung von sozialen Einrichtungen im Bereich der erwachsenen Menschen mit Behinderungen legitimiert sein sollen.

Soweit das vorliegende Gesetz keine spezielle Regelung kennt, kommen die Bestimmungen des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972 (VRG, SRL Nr. 40) zur Anwendung.

### *§ 32 Schlichtungsstelle*

Die Einrichtung einer Schlichtungsstelle steht in unmittelbarem Zusammenhang mit dem IFEG, in dessen Entwurf in Artikel 10 Absatz 2f vorgesehen ist, dass die Kantonsregierung ein Behindertenkonzept erstellen muss, das insbesondere ein Schlichtungsverfahren bei Streitigkeiten zwischen invaliden Personen und Institutionen enthält. Wenn schon ein Schlichtungsverfahren eingeplant werden muss, dann erscheint es gerechtfertigt, dieses nicht nur im Behindertenbereich vorzusehen, sondern grundsätzlich für alle anerkannten sozialen Einrichtungen.

Gegenstand eines Schlichtungsverfahrens können nur Streitigkeiten aus dem Betreuungsverhältnis sein (Abs. 1). Darunter sind beispielsweise Klagen auf Schadenersatz oder Genugtuung aus unerlaubter Handlung oder Vertragsverletzung (z. B. Mängel der Unterkunft oder der Verpflegung) und aufsichtsrechtliche Anzeigen (z. B. pflegerische oder hygienische Mängel) zu verstehen, aber auch die in § 27 genannten Streitigkeiten über Kostgelder und Kostenbeteiligungen von erwachsenen Personen mit Behinderungen. Nicht Gegenstand eines Schlichtungsverfahrens sind jedoch Streitigkeiten über individuelle Nebenleistungen (vgl. § 24 Abs. 2). Die Schlichtungsstelle versucht, zwischen den am Verfahren beteiligten eine Einigung zu erzielen. Gelingt ihr dies nicht, stellt sie dies schriftlich fest, und sie kann Empfehlungen abgeben (Abs. 2). Danach steht dem Kläger beziehungsweise der Anzeigstellerin je nach Art der Streitigkeit der zivil- oder der aufsichtsrechtliche Weg offen.

Das Verfahren vor der Schlichtungsstelle unterbricht allfällige Rechtsmittelfristen (Abs. 3).

Gemäss Absatz 4 soll der Regierungsrat die Kompetenz erhalten, das Nähere über das Schlichtungsverfahren zu regeln. Gemeint ist damit insbesondere die Bezeichnung der Schlichtungsstelle, deren Aufgaben und das Verfahren.

## *VII. Schlussbestimmungen*

### *§ 33 Weitergeltung bisheriger Rechts*

Bis zum Inkrafttreten neuer Vollzugsverordnungen und Reglemente sollen die bisherigen Erlasse weitergelten, soweit sie diesem Gesetz nicht widersprechen. Von dieser Bestimmung erfasst sind in erster Linie die Verordnung zum Heimfinanzierungsgesetz (SRL Nr. 894c), die Verordnung über die Anerkennung und finanzielle Förderung sozialpädagogischer Pflegefamilien (SRL Nr. 895) sowie der Beschluss über die Kostgeldansätze in Heimen nach § 2 des Heimfinanzierungsgesetzes (SRL Nr. 894b).

### *§ 34 Aufhebung des Heimfinanzierungsgesetzes*

Mit dem vorliegenden Gesetz kann das geltende Heimfinanzierungsgesetz aufgehoben werden.

### *§ 35 Änderung des Sozialhilfegesetzes*

Mit dem neuen Gesetz ist § 71 Absatz 1b des Sozialhilfegesetzes so anzupassen, dass die nach diesem Gesetz anerkannten sozialen Einrichtungen nicht zusätzlich noch unter die Bewilligungspflicht nach Sozialhilfegesetz fallen.

### *§ 36 Bisherige Anerkennungen und Platzierungen*

Mit Absatz 1 soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass die nach Heimfinanzierungsgesetz anerkannten Institutionen sich neu anerkennen lassen müssen. Diesen Institutionen ist genügend Zeit einzuräumen, damit sie sich auf die neuen Voraussetzungen einstellen können. Zudem ist auch der kantonale Planungsbericht, der eine Grundlage für eine Anerkennung bilden soll, noch nicht ausgearbeitet. Vorbehalten bleiben der einstweilige Entzug der Anerkennung und die sofortige Schliessung von sozialen Einrichtungen gemäss § 17.

Absatz 2 bestimmt, dass für betreuungsbedürftige Personen, die sich bei Inkrafttreten des neuen Gesetzes freiwillig in einer anerkannten sozialen Einrichtung befinden, bis spätestens 31. Dezember 2010 eine Kostenübernahmegarantie im Sinn von § 22 einzuholen ist. Das nachträgliche Einholen der Kostenübernahmegarantie ist erforderlich, um einerseits die Leistungsabgeltung bestimmen zu können und andererseits um zu prüfen, ob der Aufenthalt der betreuungsbedürftigen Person in der betreffenden sozialen Einrichtung noch angezeigt ist beziehungsweise ob die Einrichtung noch die richtige ist.

### *§ 37 Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen*

Die Übergangsbestimmung von Artikel 197 Ziffer 2 und 4 BV verpflichtet die Kantone, ab Inkrafttreten der NFA die bisherigen Leistungen der Invalidenversicherung im Sonderschul- und im Behindertenbereich zu übernehmen, bis sie über genehmigte Sonderschul- und Behindertenkonzepte verfügen, mindestens jedoch während dreier Jahren, das heisst bis Ende 2010. Es versteht sich jedoch von selbst, dass ein Anspruch der betroffenen sozialen Einrichtungen auf gleiche Leistungen nur dann besteht, wenn auch ihr Angebot gleich bleibt.

### *§ 38 Systemwechsel und bisherige Beiträge*

Mit der Umstellung von der Defizitdeckung auf die Pauschalabgeltung von Leistungen entsteht im Umstellungsjahr 2008 eine doppelte Belastung von Kanton und Gemeinden. Die Beiträge an die innerkantonalen Institutionen werden mit Ausnahme der kantonalen Heilpädagogischen Zentren Hohenrain und Schüpfheim doppelt anfallen. Die Umstellung wird mit einem Sonderkredit über 45 Millionen Franken finanziert, der aus dem Ertragsüberschuss aus der Staatsrechnung 2005 vorfinanziert ist. Ihr Rat hat den Sonderkredit am 19. Juni 2006 mit Dekret beschlossen (K 2006 S. 1494). Für die Einzelheiten wird auf unsere Botschaft B 140 vom 11. April 2006 zum Entwurf eines Dekrets über einen Sonderkredit für die Vorfinanzierung des Systemwechsels von der nachschüssigen Defizitdeckung zur periodengerechten pauschalen Leistungsabgeltung im Heimwesen verwiesen (Abs. 1).

Sofern unser Rat Beiträge des Kantons an anerkannte soziale Einrichtungen vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes definitiv festgelegt hat, ist nicht vorgesehen, bereits den neuen Beitragsmodus zur Anwendung zu bringen (Abs. 2).

### *§ 39 Inkrafttreten*

Das neue Gesetz soll zusammen mit der NFA und den im Rahmen der Finanzreform 08 vorgesehen Anpassungen des kantonalen Rechts am 1. Januar 2008 in Kraft treten. Um jedoch eine gewisse Flexibilität zu bewahren, soll letztendlich unser Rat das Inkrafttreten bestimmen können (Abs. 1).

Die finanziellen Mittel, die der Kanton für den Systemwechsel in der Finanzierung der sozialen Einrichtungen bereitstellen muss, machen eine obligatorische Volksabstimmung nötig. Das neue Gesetz ist deshalb zusammen mit dem Dekret über einen Sonderkredit für die Vorfinanzierung des Systemwechsels von der nachschüssigen Defizitdeckung zur periodengerechten pauschalen Leistungsabgeltung im Heimwesen dem Volk zum Beschluss zu unterbreiten (Abs. 2).

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, dem Gesetzesentwurf zuzustimmen.

Luzern, 29. August 2006

Im Namen des Regierungsrates

Der Schultheiss: Anton Schwingruber

Der Staatsschreiber: Viktor Baumeler

Nr. 894

# **Gesetz über soziale Einrichtungen**

vom

*Der Grosse Rat des Kantons Luzern,*

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 29. August 2006,  
*beschliesst:*

## **I. Allgemeine Bestimmungen**

### **§ 1**      *Zweck*

<sup>1</sup> Dieses Gesetz regelt die Planung, Steuerung, Anerkennung und Finanzierung von sozialen Einrichtungen im Sinn von § 2.

<sup>2</sup> Es bezweckt die Sicherstellung eines bedarfsgerechten Angebots an sozialen Einrichtungen für die Betreuung, Schulung und Förderung betreuungsbedürftiger Personen im Kanton Luzern unter Berücksichtigung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit, der Wirksamkeit und der Qualität. Angestrebt wird die soziale Integration der betreuungsbedürftigen Personen.

### **§ 2**      *Soziale Einrichtungen*

<sup>1</sup> Als soziale Einrichtungen im Sinn dieses Gesetzes gelten die von der Kommission für soziale Einrichtungen anerkannten

- a. stationären und heimähnlichen Einrichtungen, die gestützt auf eidgenössisches oder kantonales Recht Personen bis zum vollendeten 20. Altersjahr, längstens jedoch bis zum Abschluss der Erstausbildung beherbergen, sofern sie vor Erreichen der Volljährigkeit in eine Einrichtung eingetreten sind oder untergebracht worden sind,
- b. stationäre Einrichtungen sowie Werk-, Beschäftigungs- und Tagesstätten für erwachsene Personen mit Behinderungen,
- c. stationären Therapie- und Rehabilitationsangebote im Suchtbereich,
- d. Sonderschulinternate.

<sup>2</sup> Einrichtungen des Straf- und Massnahmenvollzugs für Erwachsene und Jugendliche gemäss der schweizerischen Strafgesetzgebung, 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 1959 erbringen, und Einrichtungen für Betagte sowie Spitäler und andere medizinisch geleitete Einrichtungen sind nicht soziale Einrichtungen im Sinn dieses Gesetzes.

## II. Organisation und Zuständigkeiten

### § 3 *Behörden*

<sup>1</sup> Das Gesetz wird vollzogen durch

- a. den Regierungsrat,
- b. das Gesundheits- und Sozialdepartement,
- c. die Kommission für soziale Einrichtungen.

<sup>2</sup> Vorbehalten bleiben die Einweisungsbefugnisse der zuständigen Behörden im Sonderschulwesen sowie beim Kinderschutz und im Vormundschaftswesen.

### § 4 *Regierungsrat*

<sup>1</sup> Der Regierungsrat

- a. schliesst mit anderen Kantonen Vereinbarungen über die Finanzierung sozialer Einrichtungen ab und bezeichnet die zu deren Vollzug befugten Behörden,
- b. wählt die Kommission für soziale Einrichtungen, die Gemeindevertretungen auf Vorschlag der Gemeinden und legt deren Entschädigung fest,
- c. bezeichnet die Schlichtungsstelle.

<sup>2</sup> Nach Anhören der Kommission für soziale Einrichtungen

- a. erstellt er den Planungsbericht,
- b. legt er die Kostgeldansätze für die anerkannten Einrichtungen, den Selbstbehalt der Gemeinden und die Kostenbeteiligung der erwachsenen Personen mit Behinderungen im Kanton fest,
- c. legt er unter Berücksichtigung der Besonderheiten der sozialen Einrichtungen die Grundsätze für die Ermittlung der Betriebskosten und der Leistungspauschalen fest,
- d. bestimmt er die für die Anerkennung der sozialen Einrichtungen massgebenden Qualitätskriterien.

## § 5 *Gesundheits- und Sozialdepartement*

Das Gesundheits- und Sozialdepartement

- a. erarbeitet mit geeigneten sozialen Einrichtungen Leistungsaufträge,
- b. schliesst mit den anerkannten sozialen Einrichtungen Leistungsvereinbarungen ab,
- c. stellt die Aufsicht über die anerkannten sozialen Einrichtungen sicher, insbesondere über das Finanz- und Rechnungswesen sowie über die Qualität der Dienstleistungen,
- d. kontrolliert die Kostenübernahmegarantien bei Eintritten und Einweisungen in anerkannte soziale Einrichtungen.

## § 6 *Kommission für soziale Einrichtungen*

<sup>1</sup> Die Kommission für soziale Einrichtungen

- a. anerkennt die sozialen Einrichtungen im Kanton, auf die das Gesetz Anwendung findet, und erteilt ihnen die Leistungsaufträge,
- b. entscheidet über allfällige Abänderungen der Leistungsaufträge,
- c. bestimmt bei Fehlen einer Leistungsvereinbarung die Leistungen und die Einzelheiten der Leistungserfüllung,
- d. erstattet dem Regierungsrat und den Gemeinden jährlich Bericht.

<sup>2</sup> Sie nimmt Stellung

- a. zu Entwürfen von Verordnungen,
- b. zum Planungsbericht,
- c. zu den Grundsätzen für die Ermittlung der Betriebskosten und der Leistungspauschalen sowie zu den für die Anerkennung der sozialen Einrichtungen massgebenden Qualitätskriterien,
- d. zur Höhe der Kostgeldansätze, des Selbstbehaltes der Gemeinden und der Kostenbeteiligung der erwachsenen Personen mit Behinderungen.

<sup>3</sup> Die Kommission besteht aus je vier Vertreterinnen oder Vertretern des Kantons und der Gemeinden. Eine Vertreterin oder ein Vertreter des Kantons führt den Vorsitz und hat den Stichtscheid. Im Übrigen konstituiert sich die Kommission selbst. Sie ist administrativ dem Gesundheits- und Sozialdepartement unterstellt.

# III. Planung und Steuerung

## § 7 *Planungsbericht*

<sup>1</sup> Der Regierungsrat erstellt periodisch einen auf mehrere Jahre ausgerichteten Planungsbericht, der alle Bereiche nach § 2 Absatz 1 umfasst und insbesondere das vom Bund vorgeschriebene Konzept zur Förderung der Eingliederung von Personen mit Behinderungen enthält.

<sup>2</sup> Er hört die sozialen Einrichtungen und die betroffenen Organisationen an.

## **§ 8**      *Kostenrechnung und Kennzahlen*

<sup>1</sup> Die anerkannten sozialen Einrichtungen ermitteln ihre Kosten und erfassen ihre Leistungen nach einer einheitlichen Methode. Sie führen dazu eine Kostenrechnung und erheben Kennzahlen, welche insbesondere die Grundlage für die Berechnung der Leistungspauschalen sind.

<sup>2</sup> Der Regierungsrat regelt die Anforderungen an die Kostenrechnung und die Kennzahlen durch Verordnung.

## **§ 9**      *Leistungsaufträge*

<sup>1</sup> Die Kommission für soziale Einrichtungen erteilt geeigneten sozialen Einrichtungen zusammen mit der Anerkennung unter Berücksichtigung des Planungsberichtes einen mehrjährigen Leistungsauftrag.

<sup>2</sup> Der Leistungsauftrag umfasst den allgemeinen Auftrag, den Versorgungsauftrag mit den Kernfunktionen der sozialen Einrichtung und die weiteren Leistungen.

## **§ 10**     *Leistungsvereinbarungen*

<sup>1</sup> Das Gesundheits- und Sozialdepartement schliesst mit jeder anerkannten sozialen Einrichtung auf der Grundlage des Leistungsauftrages jährlich eine Leistungsvereinbarung ab. Darin werden insbesondere die zu erbringenden Leistungen und die Leistungspauschalen festgelegt. Bei kantonalen Dienststellen tritt das zuständige Departement als dritte Vertragspartei hinzu.

<sup>2</sup> Kommt zwischen dem Gesundheits- und Sozialdepartement und einer anerkannten sozialen Einrichtung keine Einigung zustande, setzt die Kommission für soziale Einrichtungen die Leistungen und die Einzelheiten der Leistungserfüllung fest.

## **§ 11**     *Leistungspauschalen*

<sup>1</sup> Die Leistungen der anerkannten sozialen Einrichtungen werden über einheitliche, indikationsabhängige Leistungspauschalen abgegolten.

<sup>2</sup> Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten der Berechnung der Leistungspauschalen, insbesondere die Berücksichtigung von Leistungen Dritter, von Investitionskosten, Abschreibungen, Betriebsgewinnen sowie von Vorhalteleistungen.

# **IV. Anerkennung**

## **§ 12**     *Wirkungen*

Mit der Anerkennung erhält die soziale Einrichtung einen Anspruch auf Leistungsabgeltung nach Massgabe dieses Gesetzes und hat sie die darin festgehaltenen Pflichten zu erfüllen. Sie kann insbesondere zur Zusammenarbeit und Koordination und zur Aufnahme bestimmter Personen sowie zur Bereitstellung von Notfall- und von Ausbildungsplätzen verpflichtet werden.

### **§ 13**     *Voraussetzungen und Ausgestaltung*

<sup>1</sup> Die Anerkennung einer sozialen Einrichtung setzt voraus, dass

- a. die Aufsicht gemäss den Vorschriften des Bundes oder des Kantons sichergestellt ist,
- b. aufgrund des Planungsberichtes ein Bedarf für das Leistungsangebot der sozialen Einrichtung besteht,
- c. ein Leistungsauftrag beschlussbereit vorliegt,
- d. die soziale Einrichtung über geeignete Instrumente zur Entwicklung und Sicherung der Qualität verfügt,
- e. vom Träger alle Anstrengungen zu Eigenleistungen unternommen wurden,
- f. die zweckentsprechende und wirtschaftliche Verwendung der Mittel gesichert ist,
- g. die bevorzugte Aufnahme von Personen aus dem Kanton Luzern gewährleistet wird.

<sup>2</sup> Die Anerkennung ist zu befristen. Sie kann mit Auflagen und Bedingungen verbunden und nur für Teilbereiche erteilt werden.

<sup>3</sup> Gewährung, Verweigerung und Entzug der Anerkennung werden verfügt.

<sup>4</sup> Vorbehalten bleiben besondere Bestimmungen des Bundes.

### **§ 14**     *Qualitätssicherung*

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

### **§ 15**     *Aufsicht*

<sup>1</sup> Die zuständige kantonale Behörde begleitet und überwacht die Einhaltung der Leistungsaufträge und -vereinbarungen nach den §§ 9 und 10. Sie wertet die Ergebnisse aus und orientiert die Kommission für soziale Einrichtungen.

<sup>2</sup> Die anerkannten sozialen Einrichtungen sind verpflichtet, der zuständigen kantonalen Behörde alle erforderlichen Unterlagen bereitzustellen. Die Einzelheiten sind im Leistungsauftrag zu regeln. Der zuständigen kantonalen Behörde sind die erforderlichen Auskünfte zu erteilen, und es ist ihr jederzeit Zutritt zu den Räumlichkeiten zu gewähren.

### **§ 16**     *Änderung der Verhältnisse*

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Die zuständige kantonale Behörde prüft, ob eine Anpassung des Leistungsauftrags oder der Leistungsvereinbarung an die geänderten Verhältnisse erforderlich ist, und stellt der Kommission für soziale Einrichtungen oder dem Gesundheits- und Sozialdepartement Antrag.

### **§ 17**     *Entzug der Anerkennung und Schliessung*

<sup>1</sup> Die Anerkennung wird entzogen, wenn die Voraussetzungen gemäss § 13 nicht mehr erfüllt sind oder wenn wiederholt oder schwerwiegend gegen dieses Gesetz oder darauf gestützte Erlasse und Entscheide verstossen wurde.

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

### **§ 18**     *Verwendung des Vermögens beim Wegfall der Anerkennung*

<sup>1</sup> Das Vermögen, das anerkannte soziale Einrichtungen durch die Finanzierung gemäss § 25 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.

<sup>2</sup> Der Regierungsrat regelt das Nähere, wie das Verfahren und die Dauer der Rückerstattungspflicht.

## **V. Einweisung und freiwilliger Eintritt**

### **1. Grundsätze**

#### **§ 19**

<sup>1</sup> Die Einweisung und die behördlichen Vorkehren beim freiwilligen Eintritt einer betreuungsbedürftigen Person in eine anerkannte soziale Einrichtung richten sich nach den Grundsätzen der Verhältnismässigkeit und der Wirtschaftlichkeit.

<sup>2</sup> Die Menschenwürde der betreuungsbedürftigen Personen ist zu achten. Insbesondere ist ihnen ein angemessenes Mitspracherecht zu gewähren.

## **2. Einweisung**

### **§ 20**     *Begriff und Zuständigkeiten*

- <sup>1</sup> Einweisung ist die behördliche Platzierung einer betreuungsbedürftigen Person in eine soziale Einrichtung.
- <sup>2</sup> Die Zuständigkeit für die Einweisung von betreuungsbedürftigen Personen in soziale Einrichtungen richtet sich nach den Bestimmungen des Kindesschutz-, des Vormundschafts- oder des Schulrechts.

### **§ 21**     *Empfehlung der kantonalen Stelle*

- <sup>1</sup> Die für die Einweisung zuständigen Behörden holen bei der vom Regierungsrat bezeichneten zuständigen kantonalen Stelle eine Empfehlung ein.
- <sup>2</sup> Die zuständige kantonale Stelle überprüft die Eignung der vorgeschlagenen sozialen Einrichtung und gibt eine Empfehlung ab. Die einweisende Behörde führt die Empfehlung in ihrem Entscheid an. Folgt sie ihr nicht, so begründet sie dies.
- <sup>3</sup> Vorbehalten sind Einweisungen im Zusammenhang mit Sonderschulmassnahmen.

## **3. Freiwilliger Eintritt**

### **§ 22**     *Kostenübernahmegarantie*

- <sup>1</sup> Die anerkannte soziale Einrichtung holt vor dem freiwilligen Eintritt einer betreuungsbedürftigen Person eine Kostenübernahmegarantie der vom Regierungsrat bezeichneten zuständigen kantonalen Stelle ein.
- <sup>2</sup> Kann das Gesuch um die Kostenübernahmegarantie aus Zeitnot nicht vor dem Eintritt der Person in die anerkannte soziale Einrichtung gestellt werden, so ist es jedenfalls so rasch als möglich einzureichen.
- <sup>3</sup> Die Kostenübernahmegarantie kann befristet und mit Auflagen versehen werden.
- <sup>4</sup> Gesuche um eine Kostenübernahmegarantie zugunsten von erwachsenen Personen erfordern deren schriftliche Einwilligung.

### **§ 23**     *Eintritt ohne Kostenübernahmegarantie*

Erfolgt der Eintritt ohne Kostenübernahmegarantie, sind Kanton und Gemeinden zu keinen Leistungen nach diesem Gesetz verpflichtet.

## VI. Kostenregelung

### 1. Allgemeines

#### § 24 *Leistungsabgeltung*

<sup>1</sup> Die Leistungen der anerkannten sozialen Einrichtungen werden abgegolten mit

- a. Leistungspauschalen,
- b. Kostgeldern,
- c. Selbstbehalten der Gemeinden,
- d. Kostenbeteiligungen der erwachsenen Personen mit Behinderungen.

<sup>2</sup> Die anerkannten sozialen Einrichtungen dürfen den betreuungsbedürftigen Personen darüber hinaus nur individuelle Nebenleistungen in Rechnung stellen.

#### § 25 *Kostenübernahme durch Kanton und Gemeinden*

<sup>1</sup> Kanton und Gemeinden tragen gemeinsam, soweit sie nicht von anderen Kostspflichtigen zu decken sind, je hälftig

- a. die in den Leistungsvereinbarungen vereinbarten Leistungspauschalen,
- b. die Kosten der bewilligten Leistungen von ausserkantonalen Einrichtungen,
- c. die aus der Durchführung dieses Gesetzes anfallenden sonstigen Kosten.

<sup>2</sup> Der Kostenanteil der Gemeinden ist auf die einzelnen Gemeinden nach Massgabe ihrer Einwohnerzahl aufzuteilen.

#### § 26 *Ausserkantonale Einrichtungen*

Die Abgeltung der Leistungen von ausserkantonalen sozialen Einrichtungen richtet sich nach interkantonalem Recht.

#### § 27 *Streitigkeiten*

Bei Streitigkeiten über den Bestand von Beitragsforderungen sowie die Höhe, die Bevorschussung und die Zahlung von Beiträgen gemäss den §§ 25 und 28–30 erlässt die zuständige kantonale Behörde auf Gesuch hin eine Verfügung.

### 2. Kinder, Jugendliche sowie erwachsene Personen ohne Behinderungen

#### § 28 *Kostgeld*

<sup>1</sup> Das Kostgeld ist ein Beitrag an die Kosten für Verpflegung und Unterkunft der betreuungsbedürftigen Person.

<sup>2</sup> Es ist in folgender Reihenfolge zu tragen:

- a. von der betreuungsbedürftigen Person,
- b. von den Eltern (Art. 276 ff. ZGB),
- c. von den unterstützungspflichtigen Verwandten (Art. 328 ZGB),
- d. vom unterstützungspflichtigen Gemeinwesen.

<sup>3</sup> Sofern eine Behörde die Einweisung in eine anerkannte soziale Einrichtung anordnet, sichert sie der Einrichtung die Bezahlung des Kostgeldes zu und erlässt eine Unterstützungsanzeige an das unterstützungspflichtige Gemeinwesen mit Kopie an das Gesundheits- und Sozialdepartement.

<sup>4</sup> Die einweisende Behörde bezahlt der Einrichtung das Kostgeld, sofern es nicht von den Kostenpflichtigen gemäss Absatz 2a–c oder Dritten direkt bezahlt wird.

<sup>5</sup> Das unterstützungspflichtige Gemeinwesen erstattet der einweisenden Behörde das für die betreuungsbedürftige Person bezahlte Kostgeld und macht den Kostgeldanspruch gegenüber den Kostenpflichtigen gemäss Absatz 2a–c unter Berücksichtigung ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit geltend.

<sup>6</sup> Der Regierungsrat legt die Höhe des Kostgeldes nach Anhören der Kommission für soziale Einrichtungen durch Verordnung fest.

## **§ 29      *Selbstbehalt der Gemeinde***

<sup>1</sup> Die Wohnsitzgemeinde von Kindern und Jugendlichen sowie von erwachsenen Personen ohne Behinderungen in anerkannten sozialen Einrichtungen gemäss § 2 Absatz 1a, c und d trägt gegenüber der anerkannten sozialen Einrichtung einen Selbstbehalt.

<sup>2</sup> Der Regierungsrat legt die Höhe des Selbstbehaltes der Gemeinden nach Anhören der Kommission für soziale Einrichtungen durch Verordnung fest.

## **3. Erwachsene Personen mit Behinderungen**

### **§ 30      *Kostenbeteiligung***

<sup>1</sup> Erwachsene Personen mit Behinderungen in einer anerkannten sozialen Einrichtung gemäss § 2 Absatz 1b beteiligen sich angemessen an den Kosten der Leistungsabteilung.

<sup>2</sup> Die Kostenbeteiligung wird von der anerkannten sozialen Einrichtung bei der erwachsenen Person mit Behinderungen oder deren gesetzlicher Vertretung aufgrund der Kostenübernahmegarantie eingefordert.

<sup>3</sup> Der Regierungsrat legt die Höhe der Kostenbeteiligung nach Anhören der Kommission für soziale Einrichtungen durch Verordnung fest.

## VII. Rechtsschutz

### § 31 *Beschwerde*

<sup>1</sup> Entscheide der zuständigen kantonalen Behörde können mit Verwaltungsbeschwerde bei der Kommission für soziale Einrichtungen angefochten werden.

<sup>2</sup> Entscheide der Kommission für soziale Einrichtungen können beim Verwaltungsgericht mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde angefochten werden.

<sup>3</sup> Im Übrigen gilt das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972.

### § 32 *Schlichtungsstelle*

<sup>1</sup> Die Schlichtungsstelle behandelt auf Gesuch der betreuungsbedürftigen Person oder der anerkannten sozialen Einrichtung sämtliche Streitigkeiten aus einem Betreuungsverhältnis.

<sup>2</sup> Sie versucht, zwischen den am Verfahren Beteiligten eine Einigung zu erzielen. Gelingt dies nicht, stellt sie dies schriftlich fest. Sie kann Empfehlungen abgeben.

<sup>3</sup> Die Einleitung des Verfahrens vor der Schlichtungsstelle unterbricht allfällige Rechtsmittelfristen.

<sup>4</sup> Der Regierungsrat regelt das Nähere.

## VIII. Schlussbestimmungen

### § 33 *Weitergeltung bisherigen Rechts*

Insoweit und solange neue Vollzugsverordnungen und Reglemente nicht erlassen sind, gelten die bisherigen Erlasse als Vollzugsbestimmungen, sofern sie diesem Gesetz nicht widersprechen.

### § 34 *Aufhebung des Heimfinanzierungsgesetzes*

Das Heimfinanzierungsgesetz vom 16. September 1986 wird aufgehoben.

## **§ 35**    *Änderung des Sozialhilfegesetzes*

Das Sozialhilfegesetz vom 24. Oktober 1989 wird wie folgt geändert:

### *§ 71 Absatz 1b*

<sup>1</sup> Von der Bewilligungspflicht sind ausgenommen:

- b. die Aufnahme von Personen in kantonale, kommunale oder gemeinnützige Heime und sonstige Einrichtungen, die nach dem Gesundheitsrecht oder dem Gesetz über soziale Einrichtungen vom ... einer besonderen Aufsicht unterstehen, im Rahmen der Invalidenversicherung vom Bundesamt für Sozialversicherungen zugelassen oder für den Straf- und Massnahmenvollzug vom Bundesamt für Justiz anerkannt sind.

## **§ 36**    *Bisherige Anerkennungen und Platzierungen*

<sup>1</sup> Anerkennungen von sozialen Einrichtungen auf der Grundlage des bisherigen Heimfinanzierungsgesetzes vom 16. September 1986 bleiben bis 31. Dezember 2010 gültig. Vorbehalten bleiben der Entzug der Anerkennung und die Schliessung einer anerkannten Einrichtung gemäss § 17.

<sup>2</sup> Für betreuungsbedürftige Personen, die sich bei Inkrafttreten dieses Gesetzes freiwillig in einer anerkannten sozialen Einrichtung befinden, ist bis 31. Dezember 2010 eine Kostenübernahmegarantie gemäss § 22 einzuholen.

## **§ 37**    *Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen*

Kanton und Gemeinden übernehmen ab Inkrafttreten des Bundesbeschlusses zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen vom 3. Oktober 2003 je hälftig die bisherigen Leistungen der Invalidenversicherung an

- a. Anstalten, Werkstätten und Wohnheime, bis sie über ein genehmigtes Konzept zur Eingliederung invalider Personen im Sinn des Bundesrechts verfügen, mindestens jedoch während dreier Jahre,
- b. die Sonderschulinternate, bis sie über kantonal genehmigte Sonderschulkonzepte verfügen, mindestens jedoch während dreier Jahre.

## **§ 38**    *Systemwechsel und bisherige Beiträge*

<sup>1</sup> Der Grosse Rat beschliesst die Finanzierung des Systemwechsels von der nachschüssigen zur periodengerechten Leistungsabgeltung durch Dekret.

<sup>2</sup> Die vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes zugesicherten, noch nicht geleisteten Beiträge werden nach bisherigem Recht ausgerichtet.

**§ 39**     *Inkrafttreten*

<sup>1</sup> Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.

<sup>2</sup> Das Gesetz unterliegt der Volksabstimmung.

Luzern,

Im Namen des Grossen Rates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber:



