

Botschaft des Regierungsrates
an den Kantonsrat

B 48

**zum Entwurf eines Kantons-
ratsbeschlusses über einen
Nachtragskredit zum Staats-
voranschlag 2008 zur
Umsetzung des Gesetzes über
soziale Einrichtungen**

Übersicht

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat einen Nachtragskredit von 9,6 Millionen Franken zur Umsetzung des Gesetzes über soziale Einrichtungen vom 19. März 2007 (SEG) im Jahr 2008.

In der Volksabstimmung vom 17. Juni 2007 nahmen die Luzerner Stimmbürgerinnen und Stimmbürger das neue Gesetz über soziale Einrichtungen mit grosser Mehrheit an. Dieses löste per 1. Januar 2008 das Heimfinanzierungsgesetz vom 16. September 1986 ab. Es enthält unter anderem eine Rechtsgrundlage für die Planung und Steuerung der Angebote im Heimwesen und die Umstellung von der Defizitdeckung auf die Abgeltung von Leistungen mittels Pauschalen. Gleichzeitig mit dem SEG trat auch die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) in Kraft. Aufgrund der NFA haben die Kantone die bisherigen Betriebsbeiträge der IV-anerkannten Institutionen zu übernehmen.

Mit Beschluss vom 6. November 2007 betreffend den Staatsvoranschlag für das Jahr 2008 setzte der Kantonsrat für die nach dem SEG anerkannten sozialen Einrichtungen einen Staatsbeitrag von rund 116,2 Millionen Franken fest. Dieser Betrag musste im Budgetprozess mangels zuverlässiger Unterlagen gestützt auf zahlreiche Annahmen errechnet werden. Während der Verhandlungen mit den sozialen Einrichtungen Mitte November 2007 zeigte sich, dass die Budgetvorgabe nicht eingehalten werden kann. Folgende Gründe führen zu einer Abweichung gegenüber dem Staatsvoranschlag 2008:

1. *Anstieg der Bundesbeiträge an die sozialen Einrichtungen infolge höherer Platz- und Betreuungszuschläge in den letzten drei Jahren gegenüber dem Referenzjahr 2004,*
2. *Leistungs- und Angebotsausbau, inklusive erforderliche Anpassungen an und Umsetzung von höheren Qualitätsstandards; dabei handelt es sich um stationäre Angebote für Kinder und Jugendliche, da bis anhin entsprechende Platzierungen im Kanton nicht möglich waren und die sozialpädagogischen Familienplätze für Kinder dem Grundsatz «ambulant vor stationär» entsprechen. Namentlich die Notaufnahme für Kinder und Jugendliche ist hier zu erwähnen. Außerdem geht es um Angebote für erwachsene Behinderte, deren Bedarf ausgewiesen ist und auch durch das Bundesamt für Sozialversicherungen geprüft und bewilligt worden ist,*
3. *zu tief veranschlagte Internatskosten der heilpädagogischen Zentren Hohenrain und Schüpfheim infolge unvollständiger Meldung.*

In der Folge erteilte der Regierungsrat der Dienststelle Soziales und Gesellschaft, welche im Auftrag des Gesundheits- und Sozialdepartementes die Verhandlungen über die Leistungsvereinbarungen führte, ein Verhandlungsmandat in der Höhe von maximal 136,2 Millionen Franken. Per Ende 2007 konnte das Gesundheits- und Sozialdepartement alle Leistungsvereinbarungen unterzeichnen. Die Gesamtsumme aller abgeschlossenen Leistungsvereinbarungen beträgt 135,4 Millionen Franken. Da diese Summe den bewilligten Kredit übersteigt, erfolgte die Unterzeichnung unter dem Vorbehalt der Bewilligung des Nachtragskredites durch den Kantonsrat. Die budgetierten Brutto-Mehrkosten gegenüber dem Staatsvoranschlag 2008 belaufen sich somit auf insgesamt 19,2 Millionen Franken. Aufgrund des Kostenteilers von je 50 Prozent zwischen Kanton und Gemeinden betragen die Netto-Mehrkosten für den Kanton 9,6 Millionen Franken.

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses über einen Nachtragskredit zum Staatsvoranschlag 2008 zur Umsetzung des Gesetzes über soziale Einrichtungen im Jahr 2008.

I. Ausgangslage

Die Luzerner Stimmberchtigten nahmen am 17. Juni 2007 das Gesetz über soziale Einrichtungen vom 19. März 2007 (SEG; SRL Nr. 894) und den Sonderkredit für die Vorfinanzierung des Systemwechsels im Heimwesen (Übergang von der nachschüssigen Defizitdeckung zur periodengerechten pauschalen Leistungsabgeltung) an. Das SEG löste per 1. Januar 2008 das bisherige Heimfinanzierungsgesetz (HFG) ab.

In der eidgenössischen Volksabstimmung vom 28. November 2004 war zudem der Bundesbeschluss zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) angenommen worden. Am 25. November 2007 wurde sodann auch das kantonale Anschlussprojekt «Finanzreform 08» vom Luzernervolk angenommen. Die NFA hat unter anderem Auswirkungen auf die Aufgaben der Kantone im Behindertenwesen. Die Sicherstellung der Angebote für invalide Personen, die Aufsicht über die Institutionen sowie die bisherigen Betriebs- und Baukostenbeiträge der Invalidenversicherung müssen künftig von den Kantonen gewährleistet werden.

Der Bund beziehungsweise die Invalidenversicherung bezahlt seit 1. Januar 2008 keine Betriebs- und Baubeteilige mehr an Institutionen im Behinderten- und Sonder-schulbereich. Artikel 197 Ziffer 4 der Bundesverfassung verlangt jedoch von den Kantonen, dass sie mindestens drei Jahre ab Inkrafttreten der NFA die bisherigen Leistungen der Invalidenversicherung an Anstalten, Werkstätten und Wohnheime aufrechterhalten und finanzieren, bis sie über genehmigte Behindertenkonzepte verfügen, welche die Gewährung kantonaler Beiträge an Bau und Betrieb von Institutionen mit ausserkantonalen Platzierungen regeln. Artikel 10 des Bundesgesetzes über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen vom 6. Oktober 2006 (IFEG; SR 831.26) führt aus, welche Elemente die kantonalen Behindertenkonzepte enthalten müssen, unter anderem eine Bedarfsplanung in quantitativer und qualitativer Hinsicht und die Grundsätze der Finanzierung.

Im Wissen um diese Verpflichtung wurden die finanziellen Auswirkungen dieser Aufgabenverschiebung grundsätzlich im Rahmen der Finanzreform 08 berücksichtigt und auch in der Globalbilanz eingerechnet.

Die Planung der SEG-anerkannten Angebote durch den Kanton erfolgt mittels mehrjähriger Leistungsaufträge und einjähriger Leistungsvereinbarungen. Die Kom-

mission für soziale Einrichtungen erteilt die Leistungsaufträge, die vorgängig im Auftrag des Gesundheits- und Sozialdepartementes (GSD) von der Dienststelle Soziales und Gesellschaft mit den sozialen Einrichtungen ausgehandelt werden. Das Gesundheits- und Sozialdepartement schliesst mit den anerkannten sozialen Einrichtungen die Leistungsvereinbarungen rechtsgültig ab.

Im Staatsvoranschlag 2008 wurde für die Umsetzung des SEG ein Betrag von 116 160 830 Franken eingestellt. Da die durch die nach altem Recht zuständigen Bundesstellen vorgelegten Zahlen für unsere Budgetierungsbedürfnisse ungenügend waren, mussten wir uns für die Budgetierung auf zahlreiche Annahmen und Schätzungen stützen. Mit dem Beschluss über den Staatsvoranschlag 2008 vom 6. November 2007 (vgl. Kantonsblatt Nr. 45 vom 10. November 2007, S. 3065) haben Sie diesen Beitrag als Staatsbeitrag an die sozialen Institutionen beschlossen.

Die Dienststelle Soziales und Gesellschaft handelt im Namen des Gesundheits- und Sozialdepartementes die Leistungsvereinbarungen mit den sozialen Institutionen aus. Leistungsvereinbarungen können nur im Rahmen der vorhandenen budgetierten Mittel abgeschlossen werden. Während der Verhandlungen Mitte November 2007 musste das GSD feststellen, dass die Vorgaben des Staatsvoranschlages 2008 nicht eingehalten werden können. Das Einhalten der Budgetvorgaben hätte einen Leistungsabbau bei den sozialen Einrichtungen, insbesondere im Behindertenbereich, zur Folge gehabt. Zu diesem Zeitpunkt wurden Ihr Rat und die Fraktionen durch ein Schreiben des Gesundheits- und Sozialdepartementes über den Sachverhalt informiert.

Angesichts der klar erkennbaren Notlage erteilten wir der Dienststelle Soziales und Gesellschaft am 30. November 2007 ein Verhandlungsmandat in der Höhe von maximal 136,2 Millionen Franken. Das Verhandlungsmandat lag somit um rund 20 Millionen Franken über dem von Ihrem Rat beschlossenen Budgetbetrag 2008. Die Dienststelle Soziales und Gesellschaft konnte auf diese Weise die Leistungsvereinbarungen mit den SEG-anerkannten Institutionen – vorbehältlich der Zustimmung zum vorliegenden Nachtragskreditbegehren durch Ihren Rat – aushandeln und vom Gesundheits- und Sozialdepartement unterzeichnen lassen.

II. Begründung

Die Abweichung ist während des Leistungsvereinbarungsprozesses durch die Dienststelle Soziales und Gesundheit mit Unterstützung des Gesundheits- und Sozialdepartementes und des Finanzdepartementes eingehend analysiert worden. Folgende Gründe haben zu den Budgetabweichungen geführt:

1. Anstieg der vom Bundesamt für Sozialversicherungs-Beiträge (BSV) ausgerichteten Platz- und Betreuungszuschläge in den Jahren 2006 und 2007 gegenüber dem Referenzjahr 2004: Das BSV stellte uns 2005 Zahlen für die Berechnung der künftigen finanziellen Verpflichtungen nach der NFA zur Verfügung. Diese basierten auf dem Stichtag 1. November 2004. In den Jahren 2005 bis 2007 richtete das BSV aber zusätzlich zu den Betriebsbeiträgen Platz- und Betreuungszu-

- schläge je nach Grösse der Institution und Grad der Behinderung der Betreuten aus. Das BSV hat zudem erst im Verlauf von 2006 und 2007 die definitiven Abrechnungen der Betriebsbeiträge an die Institutionen – zum Teil bis zurück ins Jahr 2003 – erstellt. Die genauen Zahlen liegen erst seit kurzem vor.
2. Unser Rat bewilligte in den Jahren 2004 bis 2007 in einzelnen Institutionen einen Leistungs- und Angebotsausbau. Zum Teil mussten die Qualitätsstandards angehoben werden, was Kostenfolgen hatte. Dabei handelt es sich um stationäre Angebote für Kinder und Jugendliche, da bis anhin entsprechende Platzierungen im Kanton nicht möglich waren und die sozialpädagogischen Familienplätze für Kinder dem Grundsatz des SEG «ambulant vor stationär» entsprechen. Namentlich die Notaufnahme für Kinder und Jugendliche ist dabei zu erwähnen. Ausserdem geht es um Angebote für erwachsene Behinderte, deren Bedarf ausgewiesen ist und auch durch das Bundesamt für Sozialversicherungen geprüft und bewilligt worden ist.
 3. Zu tief veranschlagte Internatskosten der heilpädagogischen Zentren (HPZ) Hohenrain und Schüpfheim: Die 50%igen Gemeindeanteile an den Internatskosten wurden von den HPZ Hohenrain und Schüpfheim analog den Schulkosten bereits im Vorfeld in Abzug gebracht. Da die Gemeindeanteile an den Kosten jedoch von der Dienststelle Soziales und Gesellschaft gestützt auf die Gesamtkosten aller Beiträge berechnet werden, hätten auch die Gesamtkosten der HPZ gemeldet und in der Folge budgetiert werden müssen. Die unvollständige Meldung hatte einen Budgetfehlbetrag bei der Dienststelle Soziales und Gesellschaft zur Folge, was wegen des Systemwechsels nicht rechtzeitig erkannt werden konnte.

Die höheren BSV-Beiträge und die erforderlichen Anpassungen an die höheren Qualitätsstandards konnten zum Zeitpunkt der Budgetierung durch den Kanton nicht erkannt werden. Diese Faktoren wie auch die unvollständigen Meldungen der beiden heilpädagogischen Zentren wurden erst in den Verhandlungen mit den sozialen Einrichtungen festgestellt.

Gemäss § 12 des Finanzaushaltsgesetzes (FHG; SRL Nr. 600) ist unter Vorbehalt von § 13 FHG rechtzeitig ein Nachtragskredit zu beantragen, wenn der Voranschlagskredit nicht ausreicht. Bei den oben in den Ziffern 1 und 3 beschriebenen Mehrkosten handelt es sich um gebundene Ausgaben, für welche nach § 13 Absatz 1b FHG an sich kein Nachtragskredit beantragt werden müsste. Da wegen der in Ziffer 2 beschriebenen Mehrkosten jedoch ein Nachtragskredit beantragt werden muss, das hier gewählte Vorgehen Ihrem Rat in Aussicht gestellt wurde (vgl. Kap. I) und die finanziellen Auswirkungen der Mehrkosten auf die Gemeinden ein transparentes Vorgehen mittels eines Nachtragskredites angezeigt erscheinen lassen, unterbreiten wir Ihnen als Budgetbewilligungsbehörde den vorliegenden Antrag dennoch über die volle Höhe der zusätzlich zu erwartenden Kosten.

III. Finanzielle Auswirkungen

Das Gesundheits- und Sozialdepartement schloss wie erwähnt bis Ende 2007 sämtliche Leistungsvereinbarungen 2008 mit den SEG-anerkannten Institutionen unter Vorbehalt der Genehmigung des vorliegenden Nachtragskredites durch Ihren Rat ab. Der aufgrund der abgeschlossenen Leistungsvereinbarungen erforderliche Voranschlagskredit beträgt rund 135,4 Millionen Franken. Die Dienststelle Soziales und Gesellschaft konnte somit die Leistungsvereinbarungen rund 800 000 Franken unter unserem Verhandlungsmandat abschliessen. Die Summe der unter Vorbehalt abgeschlossenen Leistungsvereinbarungen übersteigt somit den im Staatsvoranschlag 2008 für den Bereich SEG eingestellten Betrag von rund 116,2 Millionen Franken um rund 19,2 Millionen Franken.

Gemäss § 25 SEG tragen der Kanton und die Gemeinden die Kosten für den Vollzug des SEG je hälftig. Die budgetierten Brutto-Mehrkosten gegenüber dem Voranschlag 2008 des Kantons Luzern betragen rund 19,2 Millionen Franken. Die Dienststelle Soziales und Gesellschaft benötigt deshalb im Voranschlag 2008 einen Mehrbetrag von rund 9,6 Millionen Franken.

Der Kanton teilte den Gemeinden im Rahmen der Budgetempfehlung 2008 mit, dass sie im Bereich SEG im Voranschlag 2008 die Beiträge 2007 zu verdoppeln hätten. Gegenüber dieser Budgetempfehlung entstehen für die Gemeinden Netto-Mehrkosten von rund 6 Millionen Franken.

Die Globalbilanz der Finanzreform basiert auf den Zahlen 2004 und 2005. Da die Mehrkosten erst nach 2005 entstanden sind, haben diese keinen Einfluss auf die Globalbilanz der Finanzreform 08 und die darin enthaltene positive Haushaltneutralität. Hinzu kommt, dass die aus dem Vollzug des SEG entstehenden Kosten je hälftig vom Kanton und von den Gemeinden getragen werden.

IV. Antrag

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, dem Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses über einen Nachtragskredit zum Staatsvoranschlag 2008 in der Höhe von 9 611 935 Franken (Anteil Kanton am SEG-Budget 2008) zur Umsetzung des Gesetzes über soziale Einrichtungen zuzustimmen.

Luzern, 29. Februar 2008

Im Namen des Regierungsrates
Der Präsident: Markus Dürr
Der Staatsschreiber: Viktor Baumeler

**Kantonsratsbeschluss
über einen Nachtragskredit zum Staats-
voranschlag 2008 zur Umsetzung des Gesetzes
über soziale Einrichtungen**

vom

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 29. Februar 2008,
beschliesst:

1. Der Nachtragskredit zum Staatsvoranschlag 2008 zur Umsetzung des Gesetzes über soziale Einrichtungen (SEG) in der Höhe von 9 611 935 Franken (Anteil Kanton am SEG-Budget 2008) wird bewilligt.
2. Der Kantonsratsbeschluss ist zu veröffentlichen.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates
Der Präsident:
Der Staatsschreiber: