



Revision des Gesetzes über soziale Einrichtungen SEG

Erläuterungen zum Vernehmlassungsentwurf

Zusammenfassung

Die geplante Teilrevision des Gesetzes über soziale Einrichtungen berücksichtigt veränderte Rahmenbedingungen und aktuelle Erkenntnisse zur Weiterentwicklung bedarfsgerechter Angebote für eine gesellschaftliche Integration von Menschen mit besonderem Betreuungsbedarf. Die 2017 erfolgte Erweiterung um ambulante Betreuungs-, Begleitungs- und Förderungsangebote für Kinder, Jugendliche und Erwachsene wird weiterverfolgt. Einerseits berücksichtigt die geplante Revision die durch die Begleitung und Stärkung der Familiensysteme erzielten Erfolge als auch die Tatsache des späteren Übergangs ins Erwachsenenleben. Andererseits wird das von einer wachsenden Zahl von Kantonen etablierte Finanzierungsmodell für stationäre Wohn- und Tagesstrukturangebote für Erwachsene mit Behinderungen verankert und das Anreizsystem mit ambulante Leistungen für das selbstbestimmte Wohnen und Arbeiten verbessert.

Das Gesetz über soziale Einrichtungen (SEG) regelt die Planung, Aufsicht und Finanzierung von Leistungen für betreuungsbedürftige Kinder und Jugendliche, Menschen mit Behinderungen sowie für Menschen mit Suchtproblematiken. Das SEG aus dem Jahr 2007 beschränkte sich auf stationär erbrachte Leistungen. Aufgrund geänderter Rahmenbedingungen ist eine Revision angezeigt. Das SEG soll insbesondere an das neue Kindes- und Erwachsenenschutzrecht angepasst werden sowie die Kinderrechtskonvention und die UNO-Behindertenrechtskonvention respektive die Revisionen des eidgenössischen Gesetzes über die Invalidenversicherung berücksichtigen. Heute erfolgt die Schulung von Kindern und Jugendlichen vermehrt integriert, womit der Bedarf an selbstbestimmter Lebensführung zukünftiger Generationen wachsen wird. Dabei sind nicht nur bestehende stationäre Wohn- und Arbeitsangebote für Erwachsene mit Behinderungen mit ambulanten Möglichkeiten zu ergänzen, sondern auch finanzielle Fehlanreize in der Weiterentwicklung der Angebote und ihrer Nutzung zu eliminieren. Dadurch sollen die beschränkten finanziellen Mittel weiterhin wirkungsvoll eingesetzt werden können. Die bisherigen Zuständigkeiten und Instrumente der Planung, Anerkennung und Aufsicht werden mit der geplanten Revision bestätigt und teilweise präzisiert.

Bedarfsorientierte Finanzierung der Leistungen für Erwachsene mit Behinderungen

Gestützt auf den vom Regierungsrat verabschiedeten Bericht zur Bedarfsanalyse und Angebotsplanung soll die Kommission für soziale Einrichtungen anerkannten sozialen Einrichtungen im Kanton Luzern weiterhin einen vierjährigen Leistungsauftrag erteilen. Die finanzielle Abgeltung stationärer und ambulanter Leistungen an betreuungsbedürftige erwachsene Menschen soll jedoch neu geregelt werden. Der Kanton Luzern stützt sich bei der Abgeltung von stationären Leistungen auf die von den Ostschweizer Kantonen zusammen mit dem Kanton Zürich entwickelten Konzepte und Instrumente ab. Die Erfassung des individuellen Betreuungsbedarfs und der Kosten nach einheitlichen Kriterien erlaubt so eine leistungsorientierte Abgeltung in den Bereichen Wohnen und Tagesstruktur. Zum einen wird der individuelle Bedarf für die einzelnen Personen besser erfasst, zum anderen wird ein Vergleich zwischen den sozialen Einrichtungen ermöglicht. Die Wahlfreiheit für erwachsene Menschen mit Behinderungen und die bedarfsgerechte Weiterentwicklung der Angebote soll ergänzend durch Beiträge an ambulant erbrachte Leistungen gefördert werden.

Bedarfsorientierte Angebotsentwicklung

Die Phase der Jugend hat sich über die Generationen verlängert und der Übergang in eine selbständige Lebensführung erfolgt vermehrt zu einem späteren Zeitpunkt. Die Revision soll die Betreuungsstabilität in dieser kritischen Übergangsphase durch die Finanzierung der Leistungen analog Absatz 4 des Bundesgesetzes zur Förderung der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen bis zum 25. Lebensjahr sicherstellen können.

Aufgrund des ausgewiesenen Bedarfs und der Vorteile einer koordinierten Planung und Steuerung stationärer und ambulanter Leistungen sollen mit der Revision des SEG vermehrt ambulante Angebote anerkannt und finanziert werden können. Ambulante Angebote für die Begleitung von Kindern und Jugendlichen sowie für die Stärkung der Familiensysteme können Aufenthalte in einer sozialen Einrichtung verkürzen oder teilweise verhindern. Die ambulante sozialpädagogische Familienbegleitung wird zudem ins SEG überführt, um bestehende finanzielle Fehlanreize einzelner Gemeinden zu beseitigen, Kinder und Jugendliche in durch SEG finanzierte soziale Einrichtungen zu platzieren. Vergleichbare Wirkungen sind auch vom Ausbau ambulanter Angebote für erwachsene Menschen mit Behinderungen zu erwarten. Die gezielte Förderung des begleiteten Wohnens und Arbeitens nach den Prinzipien des Bedarfs, der Subsidiarität und der Wirtschaftlichkeit entspricht somit einem übergeordneten Interesse. Betreuungsbedürftige Menschen sollen ambulante Leistungen sowohl bei anerkannten sozialen Einrichtungen als auch anderen gemäss kantonalen oder bundesrechtlichen Bestimmungen anerkannten Einrichtungen beziehen können. Der Bezug von ambulanten Leistungen erfordert und fördert ein erhöhtes Mass an Selbstständigkeit und Übernahme von Verantwortung. Ein ambulantes Angebot darf nicht mehr kosten als ein vergleichbarer stationärer Aufenthalt. Menschen mit Behinderungen und ihren Angehörigen bzw. gesetzlichen Vertretungen soll neu eine fachlich unabhängige Stelle zur Verfügung stehen, welche den bestehenden Bedarf an Betreuung, Unterstützung und Begleitung abklärt.

Auswirkungen

Für betreuungsbedürftige Kinder, Jugendliche und Erwachsene verbessert die Koordination von ambulanten und stationären Angeboten die Versorgungssituation, was wiederum das selbstbestimmte und verantwortungsvolle Leben in unserer Gesellschaft unterstützt. Für die aktuell anerkannten sozialen Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderungen kann die Einführung der neuen Finanzierungssysteme zu Beginn eine Herausforderung darstellen. Gleichzeitig erlaubt die nach Aufwand abgestufte Abgeltung stationärer Angebote und zusätzlich die Finanzierung ambulanter Angebote eine gezielte Weiterentwicklung. Für den Kanton und die Gemeinden erfolgt der Systemwechsel grundsätzlich kostenneutral, da der Kreis der anspruchsberechtigten Personen mit der Revision nicht erweitert, sondern nur eine (langsame) Verlagerung Richtung ambulante Angebote erzielt werden soll. Hingegen ist mit Investitionen in die Einrichtung einer fachlich unabhängigen Abklärungs- und Beratungsstelle zu rechnen, als Voraussetzung für die bedarfsorientierte Vermittlung von Angeboten für Erwachsene mit Behinderungen.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----------|
| 1 Ausgangslage | 6 |
| 1.1 Einleitung und Definitionen..... | 6 |
| 1.1.1 Betreuungsbedürftige Menschen..... | 6 |
| 1.1.2 Behinderung und Behindertenpolitik..... | 7 |
| 1.1.3 Aufbau des Berichts | 8 |
| 1.2 Grundrechte | 8 |
| 1.2.1 UNO-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen .. | 8 |
| 1.2.2 UNO-Übereinkommen über die Rechte des Kindes | 9 |
| 1.3 Spezielle Rechtsgrundlagen..... | 10 |
| 1.3.1 Gesetz über soziale Einrichtungen..... | 10 |
| 1.3.2 Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen | 11 |
| 1.3.3 Kindes- und Erwachsenenschutzrecht | 12 |
| 1.4 Kantonale Leitbilder | 13 |
| 1.4.1 Leben mit Behinderungen | 13 |
| 1.4.2 Kinder- und Jugendleitbild..... | 13 |
| 1.5 Wichtige Gründe für die Teilrevision..... | 13 |
| 2 Angebote und ihre Finanzierung | 14 |
| 2.1 Leistungen nach Invalidenversicherungsgesetz | 14 |
| 2.1.1 Finanzielle Leistungen an Versicherte..... | 14 |
| 2.1.2 Förderung der Invalidenhilfe..... | 15 |
| 2.2 Leistungen nach dem Gesetz über soziale Einrichtungen | 15 |
| 2.2.1 Stationär erbrachte Leistungen | 16 |
| 2.2.2 Pilotprojekte für ambulante Betreuungsangebote | 17 |
| 2.3 Leistungen gemäss Spezialerlassen | 17 |
| 2.4 Aufwand für die Leistungen gemäss SEG | 18 |
| 3 Konzepte und Inhalte der Teilrevision | 19 |
| 3.1 Generationenmodell der Gesetze über soziale Einrichtungen | 19 |
| 3.2 Weiterentwicklung der Finanzierungsmodelle | 20 |
| 3.2.1 Mögliche Finanzierungsmechanismen | 20 |
| 3.2.2 Geplante Finanzierungsmodelle..... | 21 |
| 3.3 Übersicht der Revisionsinhalte | 22 |
| 4 Neues Finanzierungssystem für Erwachsene mit Behinderungen | 22 |
| 4.1 Hintergrund und Ziele..... | 22 |
| 4.2 IBB - Indikatorenraaster zur Ermittlung des Betreuungsaufwandes..... | 23 |
| 4.2.1 System SODK Ost+ | 23 |
| 4.2.2 Einführung des IBB im Kanton Luzern..... | 25 |
| 4.3 Elemente des neuen Finanzierungsmodells..... | 26 |
| 4.3.1 Grundsätze des Finanzierungsmodells SODK Ost+ | 26 |
| 4.3.2 Finanzierungssystem SODK Ost+ | 27 |
| 4.3.3 Gesetzliche Änderungen für die Finanzierung nach IBB..... | 29 |
| 5 Bedarfsgerechte Weiterentwicklung der Angebote | 29 |
| 5.1 Ambulant und stationär als Strategie..... | 29 |
| 5.2 Typologie der stationären und ambulanten Angebote | 30 |
| 5.3 Weiterentwicklung der Angebote für Kinder und Jugendliche..... | 31 |
| 5.4 Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen als Ziel..... | 31 |
| 5.5 Stationäres Wohnen und Arbeiten für Menschen mit Behinderungen..... | 32 |
| 5.6 Ambulante Leistungen für Wohnen und Arbeiten | 33 |
| 5.6.1 Ambulante Angebote durch SEG-Einrichtungen..... | 34 |

| | |
|---|-----------|
| 5.6.2 Ambulante Angebote durch Dritte | 34 |
| 5.7 Finanzierung ambulanter Angebote | 35 |
| 5.7.1 Subsidiarität | 35 |
| 5.7.2 Kostenschätzung für ambulante Angebote im Kanton Luzern | 36 |
| 6 Fördern der Wahlmöglichkeiten im Bereich B..... | 37 |
| 6.1 Grundsatz | 38 |
| 6.2 Funktionen: Indikation, Abklärung/Beratung, Entscheid | 38 |
| 6.3 Methode der Abklärung und Beratung..... | 39 |
| 6.4 Organisation der Abklärung und Beratung | 40 |
| 7 Weitere Revisionspunkte | 41 |
| 7.1 Planung und Steuerung | 41 |
| 7.2 Aufhebung Selbstbehalt Gemeinden..... | 41 |
| 7.3 Anerkennung..... | 42 |
| 7.4 Aufsicht..... | 42 |
| 8 Nicht berücksichtigte Punkte..... | 43 |
| 8.1 Umfassende Gleichstellungsgesetzgebung..... | 43 |
| 8.2 Vollständige Subjektfinanzierung | 43 |
| 8.3 Zusammensetzung der KOSEG..... | 44 |
| 8.4 Änderung von anderen Gesetzen..... | 44 |
| 9 Erläuterung des Entwurfs | 44 |
| 10 Auswirkungen der Teilrevision..... | 51 |
| 10.1 Finanzielle Auswirkungen auf Kanton und Gemeinden | 51 |
| 10.2 Betreuungsbedürftige Personen..... | 54 |
| 10.3 Soziale Einrichtungen | 54 |
| 11 Übereinstimmung der Revision mit übergeordneten Vorgaben..... | 55 |
| 11.1 Kantonsstrategie ab 2015 | 55 |
| 11.2 Legislaturprogramm 2015–2019..... | 55 |
| 11.3 Erfüllung parlamentarischer Aufträge | 55 |
| 11.4 Aufgaben- und Finanzplan | 56 |
| 12 Abkürzungsverzeichnis..... | 57 |

1 Ausgangslage

1.1 Einleitung und Definitionen

Die öffentliche Hand plant, beaufsichtigt und finanziert bedarfsgerechte Angebote für eine gesellschaftliche Integration von Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen mit besonderem Betreuungsbedarf. Die Ausführungen zur Definition der Zielgruppe und des veränderten politischen Auftrags führen in die geplante Teilrevision des Gesetzes über soziale Einrichtungen ein.

1.1.1 Betreuungsbedürftige Menschen

Die Gesamtzahl der im Kanton Luzern lebenden betreuungsbedürftigen Menschen variiert in Abhängigkeit der Definition. Es lassen sich mindestens die individuelle und die institutionelle Perspektive unterscheiden.

Der Sozialbericht des Kantons Luzern (LUSTAT Statistik Luzern, 2013) geht auf Basis des Gesundheitszustandes und der Nutzung der Angebote davon aus, dass im Kanton Luzern rund 55'000 Menschen mit Behinderungen respektive längerfristigen Beeinträchtigungen leben. Das sind rund 15 Prozent der Gesamtbevölkerung. Diese Zahl umfasst Personen aller Altersgruppen und unabhängig ob sie eine Rente beziehen oder ob sie zu Hause oder in einer Institution leben. Rund 20'000 Personen oder zwei Fünftel der Menschen mit Behinderungen sind im AHV-Alter. 18'700 Personen sind in ihrer Lebensführung schwer beeinträchtigt. Von ihnen werden gut 2'300 Personen stationär betreut und/oder gepflegt.

Andererseits kann die Zahl der schutz- und betreuungsbedürftigen Personen aus institutioneller Sicht ermittelt werden. Die Massnahmen des Kinder- und Erwachsenenschutzrechts lassen die Zahl der schutzbedürftigen Personen ableiten, die gesprochenen Renten jene der Leistungsbeziehenden gemäss Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (IVG). Gemäss Statistik der Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES) hat die Zahl von Schutzmassnahmen betroffener Kinder seit 1996 jährlich um 4 bis 5 Prozent zugenommen.

Im Kinderschutz sind die allermeisten Massnahmen als Beistandschaften wegen Besuchsrechtsstreitigkeiten oder mangelnder Erziehungsfähigkeit der Eltern errichtet worden. Hier bleiben die Eltern in der Verantwortung, werden aber in Erziehungsfragen von einem Beistand oder einer Beiständin unterstützt. Der Entzug des Aufenthaltsbestimmungsrechts mit einhergehender Fremdplatzierung als einschneidendste Massnahme macht daneben nur rund 10 Prozent der Fälle aus. Schweizweit sind heute ein Drittel der Fremdplatzierungen durch die KESB oder die Jugendstrafbehörden angeordnet. In zwei Dritteln der Fälle finden die Platzierungen einvernehmlich statt, das heisst durch die Schule oder die Eltern selber. Im Erwachsenenschutz sind acht von zehn Fälle massgeschneiderte Beistandschaften: Ein Beistand oder eine Beiständin begleitet, unterstützt oder vertritt die Person bei der Ausübung von Rechtsgeschäften, wenn sie es nicht mehr selber kann und auch niemand aus ihrem Umfeld zur Seite steht. Ursachen sind altersbedingte Schwächezustände, psychische Störungen, geistige Behinderungen oder andere Gründe. Die umfassende Beistandschaft als einschneidendste Massnahme wird in zwei von zehn der Fälle angeordnet. Die aktuellste Statistik aus dem Jahr 2016 zeigt, dass für 1'926 oder 26,2 von 1'000 Kindern im Kanton Luzern eine Massnahme angeordnet wurde (Schweiz: 28,3 pro 1'000 Kinder). Im Erwachsenenschutz waren 3'885 oder 11,8 auf 1'000 Erwachsene von einer Massnahme betroffen (Schweiz: 13,0 auf 1'000 Erwachsene).

Im Gegensatz zur steigenden Zahl der Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmen hat sich die Zahl der Rentenbeziehenden in den letzten Jahren reduziert. In Analogie zu den Schutzmassnahmen liegt jedoch der Anteil der Rentenbeziehenden ebenfalls unter dem Schweizer Schnitt. Schweizweit ist die Zahl der Beziehenden von IV-Renten in der Folge der Rentenreformen und der Umsetzung der Strategie "Arbeit vor Rente" gesunken. Im Kanton Luzern bezogen Ende 2017 noch 9'547 Personen eine Rente der IV (2012: 10'682). Der Anteil der versicherten Bevölkerung entwickelte sich dadurch von 4,3 Prozent im Jahr 2012 auf 3,6 Prozent im Jahr 2017. Schweizweit reduzierte sich der Anteil der Rentenbeziehenden von 4,6 auf 4,1 Prozent der versicherten Bevölkerung.

Für die quantitative und qualitative Abschätzung des zukünftigen Bedarfs an Angeboten sind zudem die demografischen Trends und die Entwicklung im Bildungsbereich von Relevanz. Menschen mit Behinderungen werden älter und die Dauer des Aufenthalts von Menschen, die bereits in einer sozialen Einrichtung wohnen, verlängert sich oder ein Aufenthalt wird in einer späteren Lebensphase wahrscheinlicher, da die elterliche respektive private Betreuungsmöglichkeit entfällt. Demgegenüber werden heute Kinder und Jugendliche vermehrt integriert geschult, so dass zukünftige Generationen vermehrt ein selbstbestimmtes Leben ausserhalb von sozialen Einrichtungen führen werden. Gemäss Dienststelle Volksschulbildung des Kantons Luzern verfügten im Schuljahr 2017/2018 insgesamt 1'363 Lernende über eine Sonderschulmassnahme. Während sich ihre Zahl seit dem Schuljahr 2014/2015 kaum verändert hat, ist der Anteil der integrativ geschulten Lernenden von 29,6 auf 37,5 Prozent gestiegen. Immer mehr Lernende mit Behinderungen besuchen somit die Regelklasse.

1.1.2 Behinderung und Behindertenpolitik

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

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

Dieses weite Verständnis von Behinderung – und damit auch von Behindertenpolitik – hat mit der Totalrevision 1999 ausdrücklich Eingang in die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101) gefunden. Artikel 8 Absatz 2 BV verbietet Diskriminierungen wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung. Gemäss Art. 8 Absatz 4 BV hat das Gesetz Massnahmen zur Beseitigung der Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen vorzusehen. Dieser verfassungsrechtliche Auftrag leitete eine neue Ausrichtung der Behindertenpolitik

ein. Die Verfassung gibt Bund und Kantone als Daueraufgabe auf, die Gleichstellung und die gesellschaftliche Integration von Menschen mit Behinderungen zu fördern.

Mit dem Beitritt zum Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UNO-Behindertenrechtskonvention oder UNO-BRK; SR 0.109) hat die Schweiz 2014 diese Ausrichtung der Behindertenpolitik bestätigt. Zugleich trägt der Beitritt zu einer Konkretisierung des verfassungsrechtlichen Auftrags bei. Der Bundesrat hielt in der Botschaft zum Beitritt zur UNO-BRK fest, dass das Übereinkommen wichtige Impulse für die Umsetzung geben kann, indem es die konkrete Tragweite einzelner, heute bereits für die Schweiz verbindlicher Menschenrechtsgarantien für Menschen mit Behinderungen verdeutlicht und dadurch die Suche nach Umsetzungsmassnahmen und besseren Lösungen in der Schweiz erleichtert.

1.1.3 Aufbau des Berichts

In den Kapiteln 1 bis 3 wird der Kontext der Gesetzesrevision erläutert: die rechtlichen Grundlagen, die bisherige Entwicklung der Angebote, ihrer Nutzung und ihrer Finanzierung sowie die Gründe der Revision. Kapitel 4 schildert die Einführung einer subjektorientierten Finanzierung der betreuten Wohn- und Tagesstrukturen für erwachsene Menschen mit Behinderungen. Die bedarfsorientierte Weiterentwicklung der Angebote für Kinder, Jugendliche und Erwachsene mit besonderem Betreuungsbedarf ist Gegenstand von Kapitel 5, wobei ein Schwerpunkt auf der Konkretisierung der ambulanten Angebote für erwachsene Menschen mit Behinderungen liegt. Kapitel 6 zeigt die unterstützende Funktion einer unabhängigen Abklärungs- und Beratungsstelle bei der Wahl einer selbstbestimmten und bedarfsgerechten Wohn- und Arbeitssituation durch erwachsene Menschen mit Behinderungen. Die weiteren Revisionspunkte sind in Kapitel 7 begründet und Kapitel 8 zeigt die in der Teilrevision nicht berücksichtigten Punkte.

1.2 Grundrechte

Die Bundesverfassung (BV) sieht in Artikel 7 vor, dass die Würde des Menschen zu achten und zu schützen ist. Daraus wird in Artikel 8 Absatz 1 die Rechtsgleichheit und in Absatz 2 ein Verbot der Diskriminierung formuliert. Gemäss Absatz 4 sollen auf Gesetzesebene Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen der Menschen mit Behinderungen vorgesehen werden. Gemäss Artikel 11 der BV haben Kinder und Jugendliche Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung und üben ihre Rechte im Rahmen ihrer Urteilsfähigkeit aus.

Die UNO-BRK schafft kein neues Recht, sondern unterstreicht die bisherigen Massnahmen zur Förderung der Teilnahme und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen an der Gesellschaft.

1.2.1 UNO-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen

Das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UNO-BRK) gewährleistet die allgemein anerkannten Menschenrechte und Grundfreiheiten für Menschen mit Behinderungen. Die UNO-BRK schafft keine neuen Rechte für Menschen mit Behinderungen. Sie konkretisiert die anerkannten bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte auf die besonderen Lebenslagen von Menschen mit Behinderungen. Insbesondere die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte müssen von den Staaten nach und nach unter Ausschöpfung der verfügbaren Mittel umgesetzt werden (progressive Umsetzung). Zudem sind diese Rechte nach gegenwärtiger Rechtsprechung des

Bundesgerichts nicht direkt einklagbar. Mit Beschluss vom 13. Dezember 2013 haben die eidgenössischen Räte die Konvention ratifiziert und damit den Bund, Kantone und Gemeinden zur Umsetzung der Konvention verpflichtet. Gemäss Artikel 4 Absatz 5 der UNO-BRK gelten die Bestimmungen der Konvention ohne Einschränkung oder Ausnahme für alle Teile eines Bundesstaates. Der Bundesrat hat in seinem Bericht vom 29. Juni 2016 über die Umsetzung des Übereinkommens unter Ziffer 25 bekräftigt, dass die Konvention Bestandteil des Landesrechtes ist. Gemäss Artikel 35 BV müssen die Grundrechte in der ganzen Rechtsordnung zur Geltung kommen und wer staatliche Aufgaben wahrnimmt, ist an die Grundrechte gebunden und zu deren Verwirklichung verpflichtet.

Die Umsetzung der Konvention kann somit nicht als einmaliges Projekt verstanden werden, sondern ist als ein ständiger Auftrag zur Verbesserung und Weiterentwicklung zu verstehen. Die Auffassungen und Möglichkeiten in Gesellschaft und Politik verändern sich stetig. Es geht darum, heute die Grundlagen für das künftige Handeln zu schaffen. Somit sollen neben der Diversifikation der Wohnangebote auch entsprechende Akzente bei weiteren Bestimmungen gesetzt werden, indem die Bedeutung der Selbstbestimmung an verschiedenen Stellen erwähnt wird.

Der Bericht des Bundesrates zur Behindertenpolitik vom 9. Mai 2018 bestätigt den Handlungsbedarf. Insbesondere wird unter dem Titel «Selbstbestimmtes Leben» ausgeführt:

Art. 19 der UNO-BRK hat zum Ziel, dass "...Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt die Möglichkeit haben, ihren Aufenthaltsort und ihre Wohnform zu wählen und nicht verpflichtet sind, in besonderen Wohnformen zu leben"

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

1.2.2 UNO-Übereinkommen über die Rechte des Kindes

Bereits am 24. Februar 1997 hat die Schweiz die Kinderrechtskonvention (UNO-KRK; SR 0.107) ratifiziert und am 26. März 1997 in Kraft gesetzt. Dieses Übereinkommen ist für den Bereich A von gleicher Priorität wie die UNO-BRK, sie verfolgt folgende Grundprinzipien:

- Das Recht auf Nicht-Diskriminierung: Kein Kind darf aufgrund seines Geschlechts, seiner Herkunft, seiner Sprache, seiner Religion oder seiner Hautfarbe benachteiligt werden. (Art. 2 UNO-KRK)
- Das Kindeswohl: Bei jeder hinsichtlich des Kindes getroffenen Entscheidung soll das Kindeswohl vorrangig berücksichtigt werden. (Art. 3 UNO-KRK)
- Das Recht auf Leben, Überleben und eine optimale Entwicklung: Das Kind soll in seiner Entwicklung gefördert werden und Zugang zu Gesundheitsversorgung und Bildung haben. (Art. 6 UNO-KRK)

- Das Recht auf Mitwirkung: Das Kind soll seine Meinung zu allen seine Person betreffenden Fragen oder Verfahren äussern können. Seine Meinung soll bei Entscheidungen mitberücksichtigt werden. (Art. 12 UNO-KRK)

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

1.3 Spezielle Rechtsgrundlagen

Im Kanton Luzern führten ursprünglich kirchliche und private Trägerschaften Einrichtungen und Anstalten für Menschen mit besonderem Betreuungsbedarf; zunehmend auch mit staatlicher Beteiligung. Eine systematische staatliche Förderung wurde mit dem Bundesgesetz über die Invalidenversicherung vom 19. Juni 1959 (SR 831.20) eingeführt. Der Bund unterstützte einerseits soziale Einrichtungen mit Beiträgen und andererseits die einzelnen Betroffenen mit Sozialleistungen (Eingliederungshilfen und Renten).

1.3.1 Gesetz über soziale Einrichtungen

Mit dem Bundesbeschluss zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 3. Oktober 2003 (Bundesblatt 2003 6591), in Kraft seit dem 1. Januar 2008, ging die Planung, Finanzierung und Aufsicht der Institutionen für Menschen mit Behinderungen von der Invalidenversicherung auf die Kantone über (Art. 112c Abs. 1 BV). Gleichzeitig trat das Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG) vom 6. Oktober 2006 (SR 831.26) in Kraft. Das IFEG sollte verhindern, dass sich die Situation der Menschen mit Behinderungen unter der Zuständigkeit der Kantone verschlechtert. Dementsprechend will dieses Gesetz invaliden Personen den Zugang zu einer Institution zur Förderung der Eingliederung gewährleisten (Art. 1 IFEG). In Artikel 10 Absatz 1 IFEG werden die Kantone verpflichtet, Konzepte zu erarbeiten, die darlegen, wie sie ab 2011 die Leistungen der Invalidenversicherung für Einrichtungen in ihrem Kanton erbringen.

Der Kanton Luzern hat die mit dem NFA verbundenen kantonalen Aufgaben im Gesetz über soziale Einrichtungen (SEG) vom 19. März 2007 (SRL Nr. 894) umgesetzt. Dieser Erlass löste das Heimfinanzierungsgesetz vom 16. September 1986 (G 1986 175) ab.

Im Einzelnen ist auf Folgendes hinzuweisen:

- Das Gesetz regelt die Planung, Steuerung, Anerkennung und Finanzierung von sozialen Einrichtungen.
- Als soziale Einrichtungen gelten gemäss geltendem Recht stationäre und heimähnliche Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe sowie Sonderschulinternate, stationäre Einrichtungen mit betreutem Wohnen und Arbeiten für erwachsene Menschen mit Behinderungen und stationäre Therapie- und Rehabilitationsangebote im Suchtbereich.
- Nach § 8 Absatz 1 SEG hat der Regierungsrat periodisch einen auf mehrere Jahre ausgerichteten Planungsbericht zu erstellen, der alle Bereiche der sozialen Einrichtungen nach § 2 Absatz 1 umfasst.

- Das Gesetz wird vom Regierungsrat, vom Gesundheits- und Sozialdepartement und von der paritätisch von Kanton und Gemeinden besetzten Kommission für soziale Einrichtungen vollzogen. Letztere anerkennt die sozialen Einrichtungen im Kanton, auf die das Gesetz Anwendung findet, und erteilt ihnen die Leistungsaufträge.
- Kannte das Heimfinanzierungsgesetz eine Defizitabgeltung, wurde im Gesetz über soziale Einrichtung die Abgeltung mit Pauschalen eingeführt (vgl. insbesondere § 12 SEG).
- Die interkantonale Vereinbarung über soziale Einrichtungen IVSE regelt ergänzend die Finanzierungsmodalitäten für den Aufenthalt von Personen mit speziellen Betreuungs- und Förderungsbedürfnissen in sozialen Einrichtungen ausserhalb ihres Wohnkantons.
- Seit 2017 ist die Anerkennung und Finanzierung ambulanter Angebote für die Betreuung von Kindern und Jugendlichen sowie Erwachsenen mit Behinderungen durch soziale Einrichtungen gesetzlich verankert (§ 2 Abs. 1^{bis} SEG).

1.3.2 Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen

Die interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der sozialen Einrichtungen (IVSE) regelt die Finanzierungsmodalitäten für den Aufenthalt von Personen mit speziellen Betreuungs- und Förderungsbedürfnissen in sozialen Einrichtungen ausserhalb ihres Wohnkantons. Die Sozialdirektorenkonferenz (SODK) fördert einen einheitlichen Vollzug der IVSE. Die Anforderungen der UNO-BRK hat die SODK bewogen, die Arbeitsgruppe «Wohnangebote» einzusetzen. Sie ist beauftragt, die Grundsätze zur Abgrenzung stationärer und ambulanter Angebote im Bereich B in Form einer Empfehlung zu erarbeiten. Der Auftrag steht auch in einem engen Zusammenhang mit den Leitsätzen der SODK zur Behindertenpolitik, wonach «Menschen mit Behinderungen nach Möglichkeit unter verschiedenen Wohnangeboten wählen können» und «Instrumente und Massnahmen geschaffen werden, damit die Qualität und Wirtschaftlichkeit von ambulant oder stationär erbrachten Leistungen gesichert, verbessert und interkantonally verglichen werden können». Die Arbeitsgruppe stellt fest, dass die Rahmenbedingungen nicht oder nicht im gewünschten Umfang bestehen, um den Anforderungen der UNO-BRK gerecht zu werden. Ein Handlungsbedarf besteht bei der IVSE und den Bestimmungen der Invalidenversicherung zur Hilflosenentschädigung.

Was die IVSE anbelangt, soll nach Ansicht der Arbeitsgruppe der Begriff des Wohnheims klarer definiert werden. Zu klären ist, ob ein Schwellenwert über die minimale Stundenanzahl für die Betreuung festgelegt werden soll, und ob künftig beim Wohnen auch Betreuungsleistungen zu erfassen sind, die zu Hause erbracht werden. Zu prüfen ist weiter, ob eine Ausweitung der Betreuungsleistungen beim Wohnen in einem Kanton dazu führt, dass Menschen mit Behinderungen aus anderen Kantonen neu in diesen Kanton wechseln.

Bund und Kantone erarbeiten neue Modelle zur Förderung des selbstbestimmten Wohnens.

Bezüglich Kostentragung zwischen Bund und Kantonen müssen offene Fragen geklärt werden: Auf der einen Seite kann es für einen Kanton aus Kostengründen interessant sein, wenn eine Person aus einem von ihm subventionierten Wohnheim in ein individualisiertes Wohnangebot wechselt. Auf der anderen Seite hat die Invalidenversicherung daran kein finanzielles Interesse, weil sich damit die Hilflosenentschädigung erhöht und ein Anspruch auf einen Assistenzbeitrag entstehen kann. An diesen unterschiedlichen Interessen drohen neue individualisierte Wohnangebote zu scheitern. Es wird zu klären sein, welche niederschweligen Angebote der Bund zukünftig nach Art. 74 des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (IVG) finanziert und ab wann die Kantone zuständig sind.

Zudem regt die Arbeitsgruppe an, gemeinsam mit dem Bund zu prüfen, ob der geltende Assistenzbeitrag durch die Kantone ausgerichtet werden sollte und wie der Bund diese neue Ausgabe kompensieren könnte (Kostenneutralität). Die Arbeitsgruppe sieht den Mehrwert für die Kantone darin, dass die Leistungen aus einer Hand ausgerichtet würden und damit Schnittstellen und Finanzierungslücken systematisch ausgeräumt werden könnten.

Diese Themen befinden sich aktuell in Diskussion, die allerdings nicht bis zum geplanten Inkrafttreten dieser Teilrevision abgeschlossen sein wird. Die Teilrevision soll die Anschlussfähigkeit an diese Entwicklungen offenhalten (siehe dazu Kapitel 5.6 "Ambulante Leistungen für Wohnen und Arbeiten").

Grundsätzlich lässt sich festhalten, dass die Zuständigkeiten bei den stationären Angeboten durch Bundesgesetze oder interkantonale Vereinbarungen weitgehend geregelt sind. Hingegen besteht bei den ambulanten Angeboten eine grosse Heterogenität zwischen den Kantonen, so dass sich die Leistungen in Inhalt und Zugang deutlich unterscheiden.

1.3.3 Kindes- und Erwachsenenschutzrecht

Am 1. Januar 2013 ist das neue Kindes- und Erwachsenenschutzrecht als Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches in Kraft getreten¹.

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

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

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

Die Grundsätze der Selbstbestimmung sind somit nicht neu, sondern bedürfen im Gesetz über soziale Einrichtungen lediglich einer Ergänzung. Insbesondere ist eine gute Zusammenarbeit unter den Akteuren im SEG-Bereich ständig zu optimieren. Das Gesetz über soziale Einrichtungen wird insbesondere mit der Erweiterung der Angebote in den ambulanten Bereich auch die Schnittstellen zu den KESB und Berufsbeistandschaften verbessern.

¹ Botschaft zur Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht) vom 28. Juni 2006 / 06.063

1.4 Kantonale Leitbilder

1.4.1 Leben mit Behinderungen

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

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

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

- Bildung
- Berufsbildung & Arbeit
- Wohnen
- Mobilität & persönliche Veränderung
- Kommunikation
- Gesundheit & Sexualität
- Freizeit & Politik

In den einzelnen Handlungsfeldern wurden Leitsätze und kurze Erläuterungen formuliert, welche als Grundlage für den öffentlichen Dialog und den politischen Prozess dienen.

1.4.2 Kinder- und Jugendleitbild

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

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

Das Leitbild identifiziert sechs zentrale Handlungsfelder:

- Zusammenleben und Chancengerechtigkeit
- Wohlbefinden und Schutz
- Lebensraum
- Partizipation
- Umfassende Bildung
- Vernetzung

1.5 Wichtige Gründe für die Teilrevision

Im Kanton Luzern existiert ein differenziertes Angebot an qualifizierten sozialen Einrichtungen. In der Schweiz und in anderen Ländern zeigt sich eine erhöhte Nachfra-

ge nach selbstbestimmten Lebensformen respektive integrierter Versorgung mit stationären und ambulanten Leistungen. Weiter bedingen gesetzliche Neuerungen und die Entwicklung von zeitgemässen Finanzierungsmechanismen Anpassungen des Gesetzes über soziale Einrichtungen (SEG) aus dem Jahr 2007.

Für die hier vorgeschlagene Teilrevision des Gesetzes über soziale Einrichtungen sind somit vier Hauptgründe massgebend:

- Die Gesetzgebung soll den aktuellen Entwicklungen angepasst und eine bedarfsgerechte Weiterentwicklung der Angebote unter Berücksichtigung der finanziellen Rahmenbedingungen sicherstellen.
- Die wirkungsvolle Kombination von ambulanten und stationären Angeboten im Kinder- und Jugendbereich sollen im Gesetz weiterentwickelt werden.
- Die Abgeltung der stationären Leistungen (Wohnen und Tagesstruktur) an die sozialen Einrichtungen für erwachsene Personen mit Behinderungen soll basierend auf dem individuellen Betreuungsbedarf (IBB) erfolgen.
- Durch die Förderung ambulanter Angebote sollen erwachsene Personen mit Behinderungen eine erweiterte Wahlfreiheit erhalten und vermehrt ein selbstbestimmtes Leben führen können.

Zudem sollen weitere Anpassungen aufgrund von Vollzugserfahrungen und den Erkenntnissen aus dem Planungsbericht 2012² vorgenommen werden.

2 Angebote und ihre Finanzierung

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

2.1 Leistungen nach Invalidenversicherungsgesetz

Das Invalidenversicherungsgesetz (IVG) knüpft an die Invalidität einer Person an und versteht darunter «die voraussichtlich bleibende oder längere Zeit dauernde ganze oder teilweise Erwerbsunfähigkeit». Die Invalidenversicherung bezweckt die Eingliederung resp. Wiedereingliederung von Personen, die wegen Geburtsgebrechen, Krankheits- oder Unfallfolgen erwerbsunfähig sind. Eine Rentenzahlung erfolgt erst, wenn eine Ein- oder Wiedereingliederung ins Erwerbsleben nicht möglich ist. Der Grundsatz der beruflichen Eingliederung geht einer Rentenzahlung klar vor. Damit Personen mit Behinderungen weiterhin erwerbstätig oder in ihrem bisherigen Arbeitsbereich tätig bleiben können, werden sie von der IV mit verschiedenen Eingliederungsmassnahmen unterstützt. So konnten im Kanton Luzern im Jahre 2017 total 1'165 Personen erfolgreich vermittelt und in den Arbeitsmarkt eingegliedert werden.

Für die Kantone respektive kantonalen Rechtsgrundlagen sind insbesondere die nachfolgend erläuterten finanziellen Leistungen und die Förderung der Invalidenhilfe von Bedeutung.

2.1.1 Finanzielle Leistungen an Versicherte

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

² Planungsbericht des Regierungsrates an den Kantonsrat über die sozialen Einrichtungen nach dem SEG B 36 vom 3. April 2012

- a) Gemäss Bundesamt für Sozialversicherungen bezogen im Kanton Luzern Ende 2017 insgesamt 9'458 erwachsene Personen eine IV-Rente. 593 Personen waren Neurentnerinnen und Neurentner, was leicht unter dem Schweizer Schnitt liegt. Die gesprochenen Rentenleistungen entsprechen im Jahr 2017 einer Gesamtsumme von 183 Millionen Franken. In den letzten Jahren waren die Zahl der Rentnerinnen und Rentner sowie die Summe der Leistungen rückläufig.
- b) Hilflosenentschädigungen sind bestimmt für versicherte Personen, die wegen der Beeinträchtigung der Gesundheit für alltägliche Lebensverrichtungen (Ankleiden, Essen, Körperpflege usw.) dauernd der Hilfe Dritter oder der persönlichen Überwachung bedürfen. Insgesamt 1'915 erwachsene Rentnerinnen und Rentner der IV bezogen im Kanton Luzern eine Hilflosenentschädigung, was einem Leistungsvolumen von insgesamt 14 Millionen Franken entspricht.
- c) Der 2012 eingeführte Assistenzbeitrag verfolgt das Ziel, die Eigenständigkeit von Menschen mit Behinderungen zu erhöhen, ihre berufliche und soziale Integration zu erleichtern und ihre Chancen, trotz Behinderung im eigenen Zuhause leben zu können, zu verbessern. Im Kanton Luzern bezogen im Jahr 2017 105 Personen einen Assistenzbeitrag der IV (2016: 81). Mit dem Assistenzbeitrag finanziert die versicherte Person ausschliesslich die Hilfeleistungen, die von der mittels Arbeitsvertrag angestellten Assistenzperson erbracht werden. Der Assistenzbeitrag wird aufgrund des regelmässigen zeitlichen Hilfebedarfs der versicherten Person festgelegt.

Der IV-Assistenzbeitrag stellt hohe Anforderungen an die Person mit Behinderung und die Form ihrer Betreuung.

2.1.2 Förderung der Invalidenhilfe

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

Unter diesem Titel bieten die Organisationen auch begleitetes Wohnen an. Das begleitete Wohnen ist eine Dienstleistung für Menschen mit einer geistigen Behinderung, einer Lernbehinderung, einer Hirnverletzung oder einer psychischen Behinderung, die keine Hilflosenentschädigung für lebenspraktische Begleitung beziehen. Sie bietet Personen, die in der eigenen Wohnung leben, individuelle beratende Unterstützung für die Bewältigung des Alltags. Begleitetes Wohnen deckt u.a. die Bereiche Haushalt, Finanzen, Arbeit und Freizeitgestaltung ab. Pro Infirmis Luzern Ob- und Nidwalden begleitete im Jahr 2016 insgesamt 54 Personen respektive erbrachte 2'525 Stunden Begleitung (2015: 42 Personen, 2'152 Stunden).

Aus dieser summarischen Übersicht in Kapitel 2.1 wird deutlich, dass die Hilfen für selbstständiges Wohnen noch von einem kleinen Anteil der Versicherten genutzt wird. Das ist insbesondere durch die hohen formalen und materiellen Anspruchsvoraussetzungen und rechtlichen Rahmenbedingungen begründet.

2.2 Leistungen nach dem Gesetz über soziale Einrichtungen

Das Gesetz über soziale Einrichtungen (SEG) schreibt in § 8 vor, dass der Regierungsrat periodisch einen auf mehrere Jahre ausgerichteten Planungsbericht erstellt, der alle Arten von sozialen Einrichtungen im Sinn des SEG umfasst. Der Pla-

nungsbericht bildet die Grundlage für die Steuerung, Anerkennung und Finanzierung der sozialen Einrichtungen im Kanton Luzern.

2.2.1 Stationär erbrachte Leistungen

Im Jahre 2017 betreuten und begleiteten 17 SEG-anerkannte Einrichtungen für Kinder und Jugendliche sowie 20 Einrichtungen für Erwachsene.

Ende 2017 wurden von den Luzerner Einrichtungen insgesamt 541 Plätze in den Bereich A (Einrichtungen für Kinder und Jugendliche) und D (Sonderschulinternate), 2'445 Plätze im Bereich B (Einrichtungen für Erwachsene mit Behinderungen) und 29 Plätze im Bereich C (Stationäre Suchttherapie) betrieben. Quantitativ blieb das Angebot in den Bereichen A und D seit 2011 konstant. Demgegenüber stieg die Nachfrage im Bereich B, was u.a. auf die höhere Lebenserwartung von Menschen mit Behinderungen und die Zunahme von Menschen mit Intensivbetreuung zurückzuführen ist. In Analogie zur schweizweiten Entwicklung hat auch der Kanton Luzern seine stationären Angebote im Suchtbereich seit 2011 abgebaut.

Die Zahl der inner- und ausserkantonalen Platzierungen ist zwischen 2011 bis 2014 von 3'511 auf 3'869 deutlich gestiegen. Anschliessend flachte das Wachstum ab und erreichte im Jahr 2017 die Zahl von 3'910 Platzierungen. Die Zahl der Luzernerinnen und Luzerner in ausserkantonalen Einrichtungen ist leicht höher als jene von ausserkantonal wohnhaften Personen, die von Luzerner Einrichtungen betreut werden. Ein Kind oder eine erwachsene Person kann indikationsbedingt im Verlauf eines Jahres von mehreren Einrichtungen betreut und begleitet werden, so dass es zu mehreren Platzierungen kommen kann.

Weiter unterstehen Familienplatzierungsorganisationen, die Leistungen der Familienpflege anbieten, nicht mehr der Interkantonalen Vereinbarung über soziale Einrichtungen (IVSE), so dass eine kantonale Gesetzgebung die Möglichkeit ausreichender innerkantonalen Kapazitäten dieser Angebote schaffen soll. Mit der Anpassung des Gesetzes 2017 konnten mit weiteren Familienplatzierungsorganisationen im Kanton Luzern befristete Leistungsaufträge abgeschlossen werden. Dadurch erweitert sich die Möglichkeit auf den Bedarf der Nutzenden ausgerichtete Leistungen zur Verfügung zu stellen und finanzielle Fehlanreize zu beseitigen. Die Gefahr von Fehl- und Umplatzierungen kann damit verringert werden, wodurch die Beziehungskonstanz und Nachhaltigkeit der Massnahmen erhöht werden können. Die inhaltliche Abgrenzung und die quantitative Bedarfsanalyse werden jedoch erst aufgrund einer Bestandesaufnahme im Rahmen des Planungsberichts 2020-2023 erfolgen können.

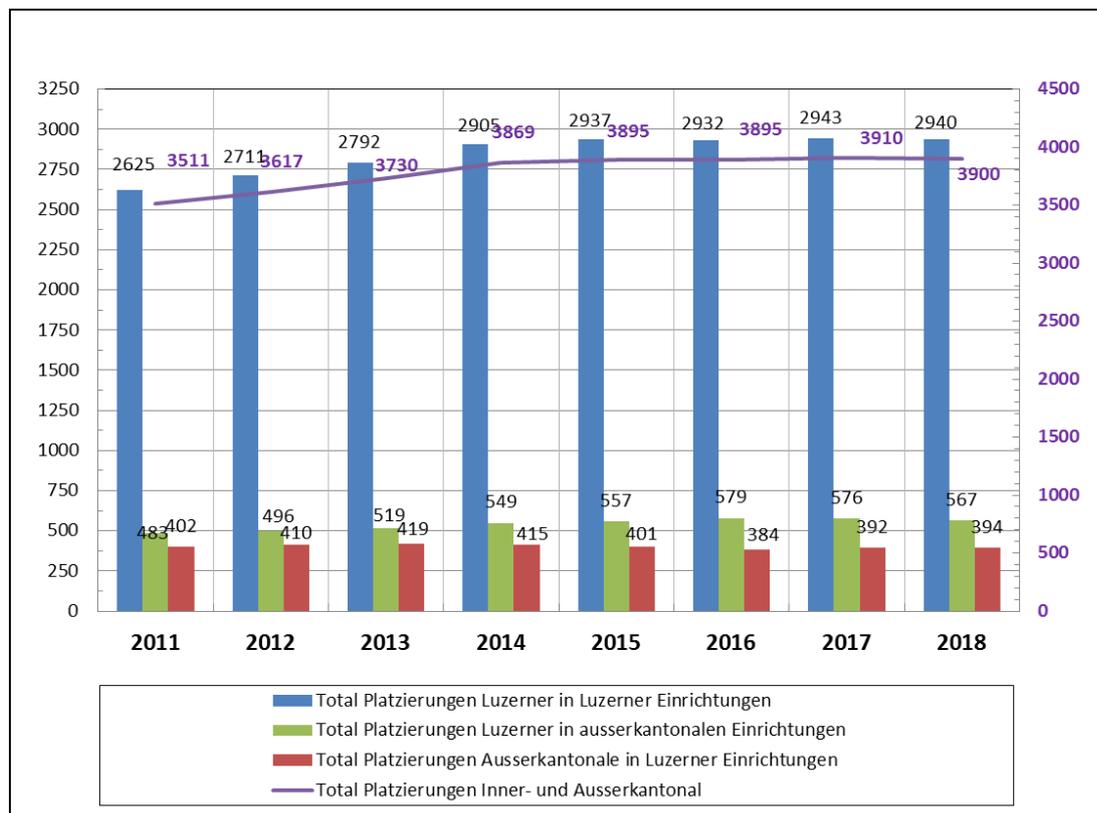


Abb. 1: Anzahl Platzierungen in SEG Einrichtungen seit 2011; Datenquelle: DISG – IVSE-Datenbank (Stand Juli 2018)

2.2.2 Pilotprojekte für ambulante Betreuungsangebote

Für den Bereich A (Kinder und Jugendliche) wurden bereits im Planungsbericht 2012 die Grundlagen zur Förderung ambulanter Angebote geschaffen. Der Erfolg ist ausgewiesen. 2013 startete die DISG mit drei Organisationen das Pilotprojekt SOFA (Sozialpädagogische Familienbegleitung). Mit dieser wirksamen Massnahme konnten zu Beginn 20 Familiensysteme unterstützt werden. 2017 wurden 179 Familien von fünf Organisationen, davon drei bereits SEG anerkannte Einrichtungen, begleitet. Für den Bereich B entstehen im Kanton Luzern zurzeit auch mit privater Unterstützung Pilotprojekte zur Förderung des selbstbestimmten Lebens für erwachsene Menschen mit Behinderungen in den Bereichen Wohnen und Arbeit.

Aufgrund der positiven Erfahrungen des Kantons Luzern und anderer Kantone mit ambulanten Angeboten wurde der bisher auf stationär erbrachte Angebote eingeschränkte Geltungsbereich des Gesetzes im Jahr 2017 punktuell erweitert. Mit der geplanten Teilrevision sollen die neusten Erkenntnisse berücksichtigt und das Angebot wirksam, zweckmässig und wirtschaftlich weiterentwickelt werden können. Die Weiterentwicklung der Angebote mit einer stärkeren Förderung ambulanter Leistungen entspricht einem Bedarf und kann die Phase des selbstbestimmten Lebens verlängern respektive Platzierungen verkürzen oder verhindern. Auch das finanzielle Anreizsystem lässt sich damit optimieren.

2.3 Leistungen gemäss Spezialerlassen

Neben den SEG-erkannten Leistungserbringern erbringen zahlreiche weitere Institutionen Leistungen für betreuungsbedürftige Kinder und Erwachsene im Kanton Luzern. Diese Betreuungsverhältnisse unterstehen der Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (PAVO) oder dem kantonalen Betreuungs- und Pflegegesetz (BPG). Für die Bewilligung und Aufsicht von Pflegefamilien sind im Kanton Luzern die Gemeinden zuständig, für jene der Betreuung von Erwachsenen der Kan-

ton respektive die Dienststelle Soziales und Gesellschaft. Anfallende Kosten werden subsidiär von den Gemeinden getragen.

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

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

2.4 Aufwand für die Leistungen gemäss SEG

Im Rechnungsjahr 2017 betrug der Transferaufwand an soziale Einrichtungen insgesamt 171,7 Millionen Franken. Es handelt sich um die Abgeltung der Leistungen für Luzernerinnen und Luzerner unabhängig eines Aufenthalts in einer Luzerner oder ausserkantonalen Einrichtung. Gut ein Drittel entfällt jährlich auf die Abgeltungen von Leistungen für Luzerner Kinder und Jugendliche.

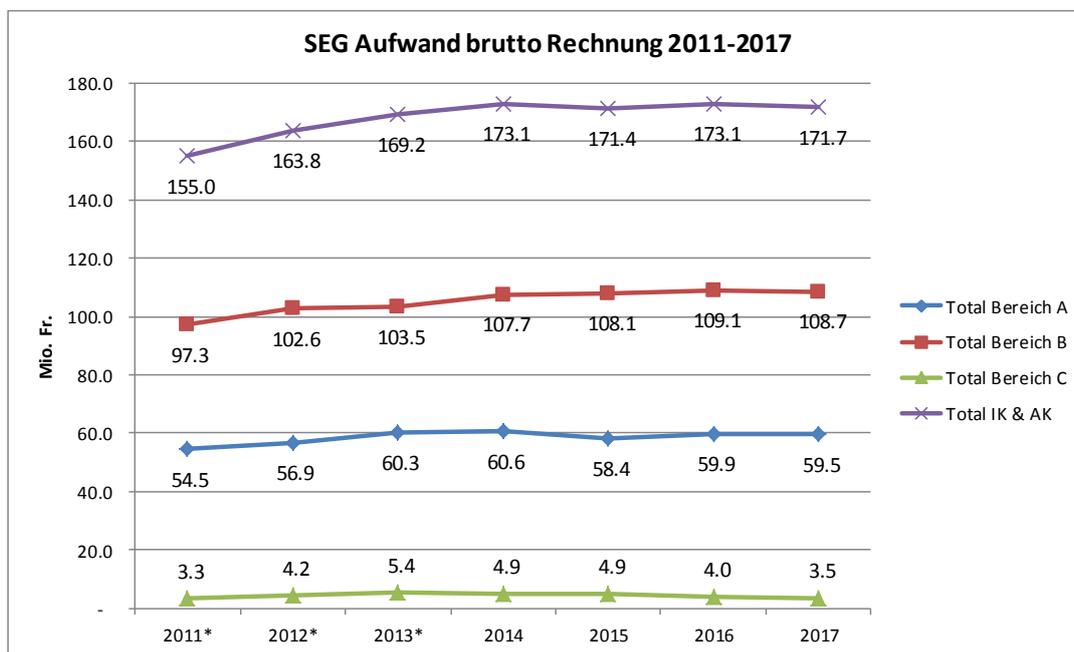


Abb. 2: Aufwand im Bereich des Gesetzes über soziale Einrichtungen (SEG) in Mio. Fr. seit 2011; Datenquelle: Kanton Luzern – Staatsrechnungen/Jahresberichte

Das jährliche Wachstum des Aufwandes von 2,8 Prozent zwischen 2011 und 2014 konnte in den Folgejahren mit gezielten Massnahmen gestoppt werden, so dass die Ausgaben zwischen 2014 und 2017 trotz Mengenwachstum nominal konstant gehalten wurden. Zu diesem Ergebnis haben mehrere finanzpolitische Massnahmen beigetragen. Es handelt sich insbesondere um die Kürzung der Pauschalen von 2,5 Prozent im Jahr 2015 respektive 5,0 Prozent ab 2016. Ab 2017 wurden die innerkantonale Kostenbeteiligung der betreuungsbedürftigen Personen und die Elternbei-

träge erhöht. Im Zeitraum ab 2014 erfolgte der Ausbau stationärer Angebote zurückhaltend und fokussiert auf den Bereich Schwerstbehinderte. Um im Gegenzug der vermehrten Nachfrage nach ambulanten Angeboten nachzukommen und zukünftig die stationären Angebote zu entlasten, werden ab 2018 weitere Mittel für ambulante Angebote eingesetzt.

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

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

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

3 Konzepte und Inhalte der Teilrevision

Der Auftrag der gesellschaftlichen Integration respektive der Planung und Steuerung der institutionellen Betreuungsangebote für Kinder, Jugendliche und Erwachsene sind in den kantonalen Gesetzen unterschiedlich verankert. Die Kantone lassen sich mindestens nach der Zahl und dem Zweck der Spezialgesetze sowie der darin geregelten Art der Finanzierung unterscheiden. Im Gegensatz zum Kanton Luzern ist der Versorgungsauftrag aufgrund der bestehenden Zuständigkeiten in einer Vielzahl von Kantonen zielgruppenspezifisch in jeweiligen Spezialgesetzen verankert. Insbesondere bei der Organisation und Finanzierung haben sich Unterschiede zwischen den sozialpädagogisch-orientierten Angeboten für Kinder und Jugendliche und den agogischen Angeboten für Erwachsene in den letzten Jahren vergrössert. In der geplanten Teilrevision ist dieser Entwicklung mit einer vermehrten Differenzierung nachzukommen.

3.1 Generationenmodell der Gesetze über soziale Einrichtungen

In den Gesetzgebungen der Kantone über soziale Einrichtungen sind seit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) 2008 folgende Entwicklungen für die gesellschaftliche Integration von Menschen mit Behinderungen zu verfolgen, die hier summarisch als Generationenmodelle dargestellt werden:

- **Generation 1.0:** Die Kantone setzen die Vorgaben des Bundesgesetzes über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG, SR 831.26) in entsprechenden Gesetzen um, die den Charakter von Institutionsregulativen haben. Sie verfolgen die Planung, Steuerung, Anerkennung und Finanzierung von Einrichtungen. Es wird von der Annahme ausgegangen, dass das richtige Angebot an Einrichtungen den Menschen mit Behinderungen die erforderliche Betreuung und Integration ermöglicht. Bisherige Defizitabgeltungen werden durch ein System von Leistungspauschalen abgelöst.

- **Generation 2.0:** Im Bestreben, Vergleichbarkeit in den Leistungen herzustellen, werden Systeme für die Bedarfsermittlung und Abgeltung in die Gesetze integriert, teilweise verbunden mit Systemen der subjektorientierten Objektfinanzierungen (siehe dazu die Ausführungen im Kapitel 3.2 „Finanzierungssysteme“).
- **Generation 3.0:** Ausgelöst durch die Ratifizierung der UNO-BRK werden zunehmend begleitete Wohn- und Arbeitsformen ausserhalb von Institutionen erfasst. Sie sollen das selbstbestimmte Leben fördern und setzen so anstelle der Institutionslogik die Sicht der betroffenen Menschen ins Zentrum.
- **Generation 4.0:** In Entwicklung stehen eigentliche Behindertengleichstellungsgesetze: Sie verfolgen eine gesamtheitliche Sicht und wollen die Gleichstellung für Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen erreichen.

Der Trend verläuft in grossen Zügen von der Heimfinanzierung mit Institutionsfokus hin zu einer systemischen Sicht des Menschen mit Behinderung, seiner Rechtsstellung und dem Bestreben, selbstbestimmtes Leben zu ermöglichen.

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

Der Schritt zu einer umfassenden Gleichstellungsgesetzgebung als Umsetzung der Ziele der UNO-BRK wird zum heutigen Zeitpunkt nicht angestrebt (zur Begründung siehe Kapitel 8.1 "Umfassende Gleichstellungsgesetzgebung").

Anstelle einer umfassenden Kodifizierung wird eine Fokussierung auf den Artikel 19 UNO-BRK vorgeschlagen. Demzufolge ist zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen mit den gleichen Wahlmöglichkeiten wie andere Menschen in der Gemeinschaft leben und an ihr teilhaben können. Dies umfasst insbesondere Wahlmöglichkeiten bezüglich Aufenthalts- und Wohnort, gemeindenahe Unterstüt-

zungsdienste (inkl. persönlicher Assistenz) sowie die Zugänglichkeit von Einrichtungen und Diensten der Allgemeinheit für Menschen mit Behinderungen.

Der strategisch wichtigste Ansatzpunkt mit grösster Hebelwirkung ist die Umsetzung des Rechts auf Selbstbestimmung bei der Wahl der Wohnangebote, welches mit dieser Revision verbessert werden soll. Die Selbstbestimmung resp. das Schaffen von Wahlmöglichkeiten wird nicht schlagartig auf das geplante Inkrafttreten am 1.1.2020 zu realisieren sein, aber das revidierte Gesetz wird den langjährigen Prozess dazu ermöglichen.

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

Die Teilrevision setzt Schwerpunkte für das selbstbestimmte Wohnen, ein Faktor mit grosser Hebelwirkung für die Gleichstellung.

3.2 Weiterentwicklung der Finanzierungsmodelle

3.2.1 Mögliche Finanzierungsmechanismen

Die Weiterentwicklung des Finanzierungssystems folgt den Entwicklungen im Gesundheits- und Sozialbereich. Diese Finanzierungssysteme haben sich in der Vergangenheit von einer Objekt- zu einer Subjektorientierung entwickelt und die Abgeltung erfolgte in der Vergangenheit vermehrt direkt an die Leistungsbeziehenden.

Objektorientierung

Bei einem objektorientierten Finanzierungssystem wird für die Finanzierung von Leistungen der effektive Aufwand einer Einrichtung für Menschen mit Behinderungen (Objekt) berücksichtigt. Dieser Aufwand wird von einer Instanz geprüft und vollständig (Defizitdeckung) oder unter Berücksichtigung von gewissen leistungsorientierten Kriterien wie Qualität, Auslastung usw. pauschal abgegolten. Ausgangspunkt der Finanzierung ist der Aufwand respektive der Finanzbedarf der zu finanzierenden Einrichtung.

Subjektorientierung

Bei einem subjektorientierten Finanzierungssystem wird für die Finanzierung von Leistungen hingegen der Bedarf von einzelnen Menschen (Subjekt) als Ausgangspunkt gewählt und nicht derjenige der Einrichtung. Dabei werden vor allem zwei leistungsbezogene Modelle unterschieden; das eine orientiert sich an Fallgruppen (Fallpauschale je Diagnose), das andere an Bedarfsgruppen (Leistungspauschalen nach Höhe des Betreuungs- oder Pflegeaufwands).

Objektfinanzierung

Die Objektfinanzierung sagt aus, dass der Leistungsfinanzierer (Kanton u.a.) den Leistungserbringer (Objekt) direkt finanziert. Er kann dies objektorientiert tun (z.B. einen durchschnittlichen Aufwand pro Jahr/Tag/Std. je Einrichtung entschädigen, so die heutige Praxis im Kanton Luzern) oder subjektorientiert mittels leistungsorientierten und bedarfsabhängigen Pauschalen je Subjekt und Tag, Stunde oder Fall.

Subjektfinanzierung

Die Subjektfinanzierung bedeutet, dass der Leistungsfinanzierer (Kanton) den Leistungsbezüger (Subjekt) direkt finanziert. Im Behindertenbereich zählen die IV-Rente und die Hilflosenentschädigung (HE) zur bereits bestehenden Subjektfinanzierung, die subsidiär noch mit Ergänzungsleistungen (EL) ergänzt werden.

3.2.2 Geplante Finanzierungsmodelle

Bezogen auf den Bereich des SEG ergibt sich folgende Übersicht:

| Objektfinanzierung | | Subjektfinanzierung |
|---|---|---|
| Die Mittel des Staates und der Sozialversicherungen gehen direkt an den Erbringer der Leistungen und nicht an die betreuungsbedürftige Person | | Die Mittel des Staates und der Sozialversicherungen gehen direkt an die Person mit Behinderung |
| Objektorientierte Objektfinanzierung | Subjektorientierte Objektfinanzierung | |
| Der vom Leistungserbringer geltend gemachte Aufwand wird pauschal pro Leistungseinheit festgelegt oder nachträglich im Rahmen einer Defizitdeckung abgegolten. | Der individuelle Leistungsbedarf der Nutzerinnen und Nutzer der Institution wird vom Leistungserbringer erhoben und die pauschalierte Abgeltung entsprechend abgestuft. Zur Messung des Bedarfs sind spezielle Instrumente erforderlich. | |
| Heutiges System des SEG, pauschalisierte Abgeltungen für SEG-Einrichtungen, bleibt für die Bereiche A, C und D bestehen. | Einführung mit dem System IBB geplant für Einrichtungen mit stationären Wohn- und Tagesstrukturangeboten für erwachsene Personen mit Behinderungen | Einführung geplant für ambulante Leistungen für erwachsene Personen mit Behinderungen siehe Kapitel 5.6 "Ambulante Leistungen für Wohnen und Arbeiten" |

Abb. 4: Typologie der geplanten Finanzierungsmodelle

| Finanzierungsmodelle | | Bereich B | Bereich A/C/D |
|----------------------|----------|--|---|
| Stationär | Wohnen | Subjektorientierte Objektfinanzierung abgestuft nach IBB Leistungsauftrag (Plätze) und Leistungsvereinbarung (abgestufte Leistungspauschalen) mit sozialer Einrichtung | Objektfinanzierung: Leistungsauftrag und Leistungsvereinbarung mit sozialer Einrichtung, pauschale Leistungsabgeltung pro Leistungseinheit |
| | Arbeiten | | |
| Ambulant | Wohnen | Subjektfinanzierung Leistungsauftrag mit sozialer Einrichtung, Beiträge an Leistungsbeziehende (Subjekt) | |
| | Arbeiten | | |

Abb. 5: Typologie der Finanzierungsmodelle

3.3 Übersicht der Revisionsinhalte

Der Änderungsbedarf in den einzelnen Bereichen des SEG ist unterschiedlich. Die nachfolgende Abbildung zeigt die Revisionsinhalte im Überblick.

| | Bereich B | Bereiche A/D |
|--------------------------------|---|---|
| Personenkreis | Erwachsene Menschen mit Behinderungen | Kinder und Jugendliche |
| Neuerungen mit dieser Revision | <ul style="list-style-type: none"> • Einführung der Abgeltung der betreuten Wohn- und Tagesstrukturangebote basierend auf dem individuellen Betreuungsbedarf • Erweiterung und Subjektfinanzierung ambulanter Angebote • Schaffung einer fachlich unabhängigen Stelle für Abklärung und Beratung | <ul style="list-style-type: none"> • Verankerung der ambulanten Leistung ambulante sozialpädagogische Familienbegleitung • Streichung des Selbstbehalts der Gemeinden • Umbenennung des Kostgeldes in Kostenbeteiligung • Ausweitung auf das 25. Altersjahr |
| Gemeinsam für beide Bereiche | Anpassung der Bestimmungen zu Planung und Steuerung, Anerkennungs Voraussetzungen, Grundsatz der Selbstbestimmung (gilt für den Bereich A in Berücksichtigung der spezifischen Situation) | |

Abb. 6: Übersicht der Revisionsinhalte

4 Neues Finanzierungssystem für Erwachsene mit Behinderungen

4.1 Hintergrund und Ziele

Die Finanzierung der sozialen Einrichtungen funktionierte bis 2007 nach dem Prinzip der Defizitdeckung: Der Staat garantierte den Einrichtungen die Übernahme der nicht gedeckten Aufwendungen. Der Kanton Luzern löste mit der Einführung des Gesetzes über soziale Einrichtungen diese Institutionsfinanzierung durch das bis heute gültige System ab, das auf Tagespauschalen im Wohnbereich und Beschäftigungsbereich und Stundenpauschalen bei den Werkstätten je Person beruht. Die geltende Bestimmung lautet:

"§ 12 Leistungspauschalen: Die Leistungen der anerkannten sozialen Einrichtungen werden über einheitliche, indikationsabhängige Leistungspauschalen abgegolten"

Den sozialen Einrichtungen werden nach Angeboten (Wohnen, Wohnen mit Beschäftigung, Beschäftigung, Werkstätten) unterschiedliche Pauschalen nach Kalendertagen, Aufenthaltstagen respektive Stunden zugesichert. Diese Pauschalen werden rechnerisch auf Basis des Gesamtaufwandes und der zu erwartenden Abrechnungseinheiten der sozialen Einrichtungen bestimmt, ergänzt um Vorgaben des Kantons aus den finanzpolitischen Aufträgen (vgl. § 26f der Verordnung über soziale Einrichtungen, SEV).

IBB will

- 1. eine Finanzierung nach dem individuellen Betreuungsaufwand sicherstellen*
- 2. Leistungen transparent und vergleichbar machen*
- 3. Grundlagen für eine leistungsorientierte Finanzierung schaffen.*

Der effektive Betreuungsbedarf der betreuten Menschen erhält so nur indirekt und stark abstrahiert Einfluss auf die Abgeltung. Für besonders betreuungsintensive Situationen müssen immer wieder Sonderfinanzierungen bewilligt werden, um die Kosten zu decken. Anderenfalls besteht für die soziale Einrichtung für die Aufnahme von herausfordernden Fällen mit hohem Betreuungsaufwand ein zu geringer Anreiz, da die Abgeltung mittels Durchschnittspauschalen die Aufnahme von leichten Fällen begünstigt.

Daher soll das Prinzip der bedarfsabhängigen Abgeltung konsequent weiterentwickelt werden, indem der Betreuungsaufwand pro Person individuell ermittelt und mittels fünf homogener Bedarfspauschalen abgegolten wird. Anstelle der bisherigen durchschnittlichen Stunden- bzw. Tagespauschalen soll künftig für erwachsene Personen mit Behinderungen der individuelle Betreuungsbedarf Massstab für die Abgeltung der Leistungen bilden. Die betroffenen Menschen profitieren vom Systemwechsel, indem ihr individueller Betreuungsbedarf

systematisch erfasst und der Finanzierung zu Grunde gelegt wird. Die Einrichtung kann sich neu auf ein System abstützen, das auch Quervergleiche zu anderen Einrichtungen erlaubt. Die Planung und Steuerung durch die sozialen Einrichtungen als auch durch die öffentliche Hand wird verbessert, indem Kostenvergleiche inner- und ausserkantonale möglich werden und Angebote bedarfsorientiert geschaffen, umgewandelt oder eingestellt werden können.

Leistungsvereinbarungen auf der Basis von leistungsorientierten Finanzierungsmodellen sind heute im Gesundheits- und Sozialbereich ein anerkanntes Instrument zur Regelung der Verhältnisse zwischen dem Staat und Leistungserbringern mit öffentlichem Auftrag. Beispielsweise erlässt der Regierungsrat des Kantons Luzern eine Pflegeheimliste mit jenen Institutionen und ihrem Platzkontingent, das für die Abdeckung des Bedarfs an Pflegeleistungen notwendig ist (vgl. Pflegeheimliste für den Kanton Luzern mit Platzzahlen gemäss Regierungsratsbeschluss vom 21. November 2017). Es ist vorgesehen, diese Methodik auch im Bereich SEG einzuführen (siehe dazu die Ausführungen zu § 15 im Kapitel 9 "Erläuterung des Entwurfs")

4.2 IBB - Indikatorenraaster zur Ermittlung des Betreuungsaufwandes

4.2.1 System SODK Ost+

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

Der Betreuungsbedarf wird individuell für jede betreute Person durch die Leistungserbringer mit den IBB-Indikatorenrastern erfasst.

Die IBB-Einstufungsraster beinhalten die Einschätzung des individuellen Betreuungsbedarfs eines Menschen mit Behinderung je Angebot und werden von der Einrichtung ausgefüllt. Die Einschätzung ist in Kombination mit der Einschätzung der Hilflosigkeit (HILO) massgebend für die Gesamteinstufung des Betreuungsbedarfs. Das IBB-Einstufungssystem fokussiert auf die Leistungen der Betreuenden und bildet nicht die Typologien der betreuten Person ab. Das IBB-Einstufungssystem versteht sich als Erfassungsinstrument des aktuell notwendigen Betreuungsbedarfs eines Menschen mit Behinderung. Das IBB-Einstufungssystem ist kein sozialpädagogisches Konzept und auch kein Förderplanungsinstrument.

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

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

Die Hilflosigkeit gemäss IV-Kriterien bildet nach wie vor einen wichtigen Faktor für die Einstufung.

Die IBB-Einstufung ist für den Wohnbereich und die Tagesstrukturen je separat zu bestimmen und wird auch getrennt abgegolten. Die Einstufungen im Wohnen und in der Tagesstruktur können demnach unterschiedliche Resultate ergeben. Unter dem Begriff „Tagesstruktur“ sind geschützte Arbeitsplätze (z.B. Werkstätten) sowie Beschäftigungs- und Tagesstättenplätze zu verstehen, die an Werktagen (vereinbarte Arbeitstage) angeboten werden. Die Einstufungshöhe bestimmt sich zuerst aufgrund einer allfällig durch die IV verfügbaren Hilflosigkeit (HILO mit den Stufen keine, leicht, mittel, schwer). Das

IBB-Rating ermittelt sodann eine eventuelle Erhöhung dieser Stufe (=Höhe des Betreuungsbedarfs: Minimum, leicht, mittel, schwer oder Maximum).

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

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

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

Die Einstufung mit den IBB-Indikatorenrastern ergibt eine Anzahl von IBB-Punkten pro betreute Person. Die Punktzahl bestimmt die IBB-Stufe. In Kombination mit der Einstufung der Hilfslosigkeit (HILO-Einstufung) ergibt sich die Gesamteinstufung des Betreuungsbedarfs pro Person. Die jeweils höhere Einstufung gilt als Gesamteinstufung.

Am Beispiel des Bereichs Wohnen:

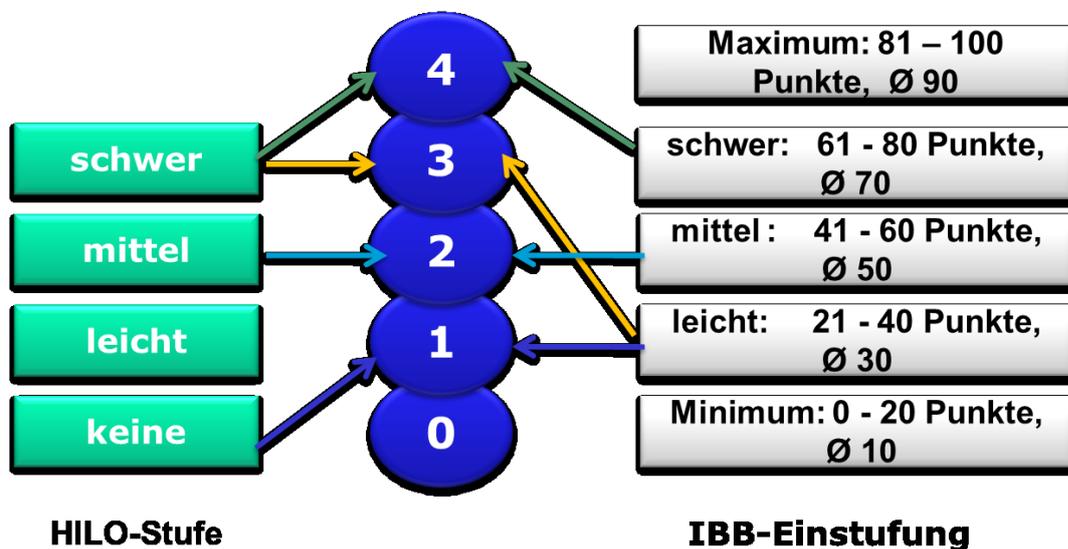


Abb.7: Einstufung individueller Betreuungsbedarf und Gesamteinstufung IBB/HILO am Beispiel Wohnen; Quelle: SODK Ost+

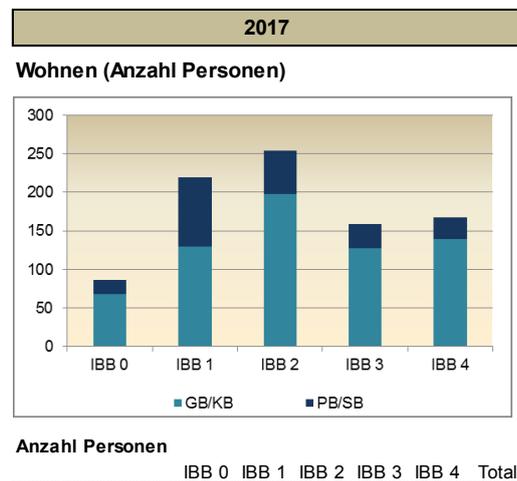
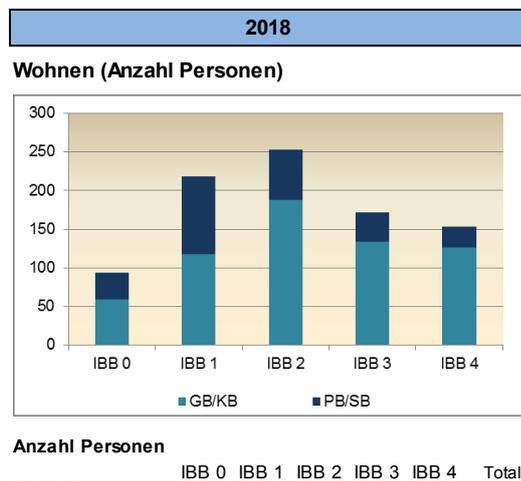
4.2.2 Einführung des IBB im Kanton Luzern

Im Kanton Luzern wurde das Einstufungsinstrument individueller Betreuungsbedarf (IBB) zusammen mit den Einrichtungen in drei Schritten eingeführt: 2016 wurde das

Im Kanton Luzern wurden erfolgreiche Testläufe zur Einführung von IBB durchgeführt

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

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



| Total | 94 | 218 | 253 | 172 | 153 | 890 |
|-------|------|------|------|------|------|-------|
| in % | 10.6 | 24.5 | 28.4 | 19.3 | 17.2 | 100.0 |

| Total | 86 | 219 | 254 | 159 | 167 | 885 |
|-------|-----|------|------|------|------|-------|
| in % | 9.7 | 24.7 | 28.7 | 18.0 | 18.9 | 100.0 |

Abb. 8: Verteilung der Personen auf IBB Stufen; Datenquelle: DISG – Erhebung IBB_LOA

Die Geschäftsabläufe sollen ab 2019 optimiert werden, was für alle Beteiligten zusätzliche und verlässlichere Planungsinformationen liefern soll. Für die Leistungsvereinbarungen 2019 werden die IBB-Erfassungen 2018 erstmals als Grundlage verwendet. Gleichzeitig werden einheitliche Definitionen der Leistungen gemäss der IBB Systematik eingeführt. Die Prozesse der Zusammenarbeit zwischen sozialen Einrichtungen und Kanton werden digitalisiert. Die Einführung der entsprechenden Fachapplikation ist eine Organisationsentwicklungsmassnahme des Kantons Luzern.

4.3 Elemente des neuen Finanzierungsmodells

4.3.1 Grundsätze des Finanzierungsmodells SODK Ost+

Das Finanzierungsmodell der SODK Ost+ basiert auf folgenden Grundsätzen:

1. Einfaches und verständliches Finanzierungssystem
2. Leistungsbezogene, pauschalierte Abgeltung
3. Ermittlung von Pensions- und Betreuungskosten aufgrund einer IVSE-Kostenrechnung gemäss einheitlichen Vorgaben
4. IBB-Einstufungssystem zur Erfassung des individuellen Betreuungsbedarfs
5. Kantonale subjektorientierte Objektfinanzierung
Zwei Pauschaltypen: Wohnen an 360 Tagen und Tagesstruktur an 260 Tagen, d.h. Pauschaltyp „Wohnen mit Beschäftigung“ wird kostenmässig aufgeteilt in Wohnen und Tagesstruktur
6. Menschen mit Behinderungen müssen sich an den Kosten des Aufenthalts beteiligen. Die von den Kantonen definierten Kostenbeteiligungen im Wohnbereich sollen im Idealfall die Pensionskosten decken.
7. Selbsterwirtschaftete Erträge der sozialen Einrichtungen tragen zur Kostendeckung bei und decken mindestens die Materialkosten und die den Betreuten ausbezahlten Löhne (inkl. Sozialleistungen).
8. Aus Gewinnen und Verlusten wird in den Einrichtungen ein Schwankungsfond gebildet, dieser ist plafoniert.
9. Ausserkantonale werden gemäss IVSE abgerechnet
10. Saldoneutrale Einführung der neuen Finanzierung
11. Die Kantone sind frei, den Einrichtungen Investitionsbeiträge bis zur vollen Höhe der anrechenbaren Investitionen vorzuschüssen.

12. Die Kantone rechnen betriebliche Spenden ohne einschränkende Zweckbindung in den Bereichen Wohnen und Tagesstruktur nicht an. Entsprechend werden aber auch keine Aufwände für Fundraising mit der neuen Pauschale abgegolten.

Der Kanton Luzern übernimmt diese Grundsätze und setzt sie entsprechend den kantonalen Rahmenbedingungen um.

4.3.2 Finanzierungssystem SODK Ost+

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

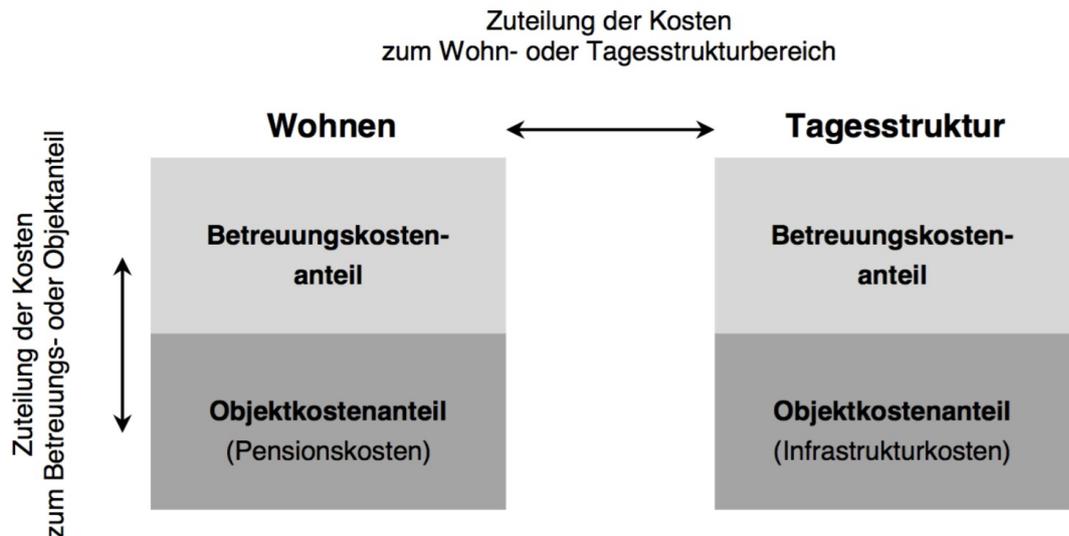


Abb. 9: Finanzierungssystem SODK Ost+, Zuteilung der Kosten zum Wohn- oder Tagesstrukturbereich; Quelle: SODK Ost+

Im Bereich der stationären Wohnangebote wird wie folgt differenziert:

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

Die Betreuungskosten werden ebenfalls in der Kostenrechnung ausgewiesen und korrekt dem Wohn- oder Tagesstrukturangebot zugeteilt. Durch das IBB-Einstufungssystem in den Einrichtungen werden die IBB-Punkte je Angebot ersichtlich. Darauf gestützt und unter Zuhilfenahme der Einstufung für die Hilflosenentschädigung wird der Betreuungsbedarf je Nutzerin und Nutzer in fünf Betreuungsstufen (IBB0 bis IBB4) abgebildet. Somit können Betreuungskosten je Angebot pro Punkt und pro IBB-Stufe berechnet und verglichen werden.

Die Nutzerinnen und Nutzer beteiligen sich im Wohnbereich an den Kosten des Aufenthalts, indem sie wie bisher Taxen bezahlen und decken diese Kosten durch IV-Rente und EL. Die Taxen sollen im Idealfall die Pensionskosten decken, d.h. inklusive Abschreibungen auf Investitionskosten für Infrastruktur und Ausstattung. Ein stationärer Aufenthalt in einer sozialen Einrichtung ist immer mit einer Grundbetreuung verbunden und umfasst nie nur Kost und Logis.

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

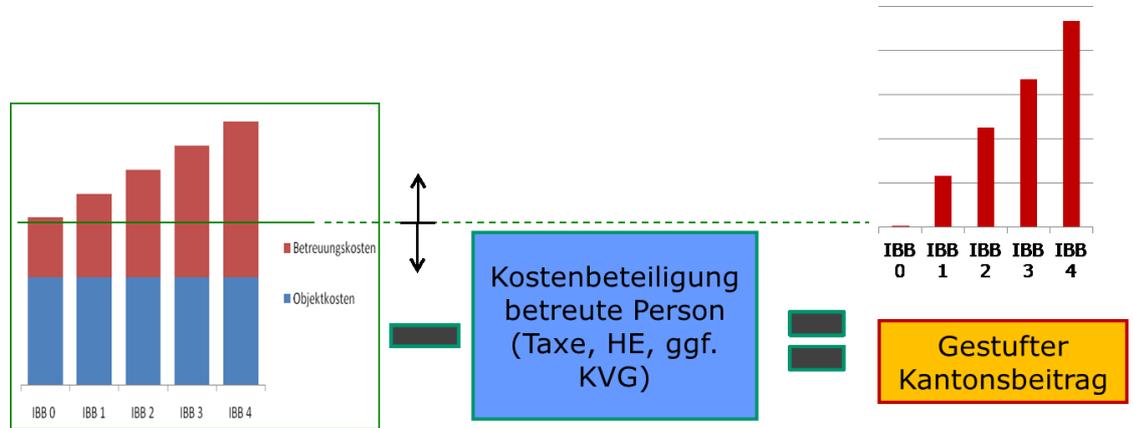


Abb. 10: Betriebsbeitrag des Kantons (Wohnen); Quelle: SODK Ost+

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

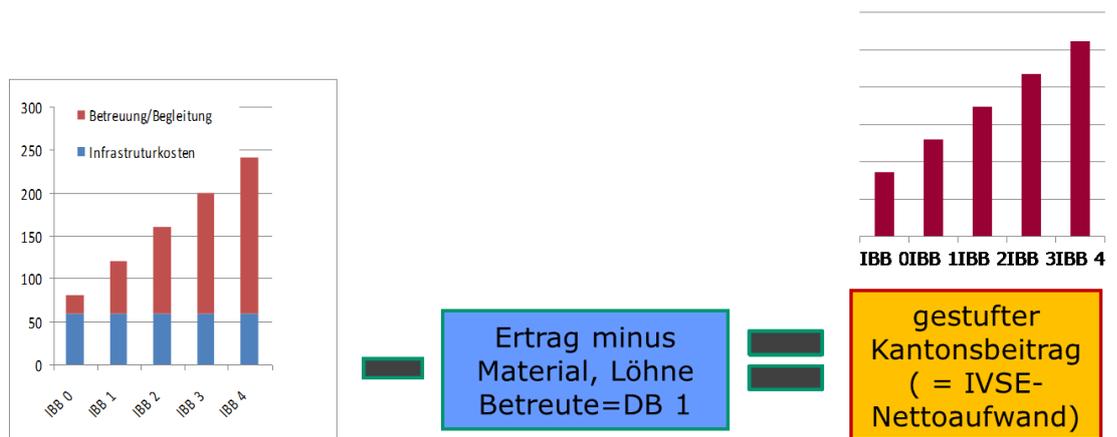


Abb. 11: Betriebsbeitrag des Kantons (Tagesstruktur); Quelle: SODK Ost+

4.3.3 Gesetzliche Änderungen für die Finanzierung nach IBB

Der Systemwechsel erfordert folgende Anpassungen des Gesetzes über soziale Einrichtungen (SEG) und der Verordnung über soziale Einrichtungen (SEV) im Kanton Luzern:

| Anpassungen SEG | Anpassungen SEV |
|--|---|
| <p>§ 12: Grundsatz der Abgeltung nach individuellem Betreuungsbedarf pro Monat anstelle der bisherigen Stunden- und Tagespauschalen. Die Betreuungskosten der stationären Wohn- und Tagesstrukturangebote werden nach IBB abgestuft.</p> <p>§ 13: Die Bildung von Eigenkapital darf nicht aus den IBB finanzierten Bereichen erfolgen. Betriebsgewinne müssen in einen Schwankungsfonds zugunsten der Bereiche fließen, aus denen sie stammen.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Neuregelung der Abgeltungseinheiten im Wohnbereich • Neuregelung der Kostenbeteiligung im Wohnbereich mit einer einheitlichen Monatstaxe für alle Luzerner Nutzenden, separate Anrechnung der Hilflosenentschädigung pro Person mit Hilflosenentschädigung und Monat • Neue Regelung für Reservationstaxen (max. 2/3 der Kosten) und Abwesenheitstaxen (max. 2/3 der Kosten zurückerstaten) • Kostenbeteiligung in Tagesstruktur nur bei Menschen ab IBB-Einstufung 3 und 4, die während des Mittagessens betreut und gepflegt werden und zu Hause wohnen. • Einheitliche Regelung der Transportkosten extern Wohnender |
| <p>Gemeinsam in SEG und SEV</p> <p>Terminologische Anpassungen: bisherige geschützte Arbeit wird als Tagesstruktur mit Lohn (TSmL) und Beschäftigungsangebote als Tagesstruktur ohne Lohn (TSoL) bezeichnet. Bei den stationären Angeboten wird künftig differenziert zwischen Wohnen (WH) und Tagesstruktur (TS), es gibt keine kombinierte Abgeltung mehr für Wohnheime mit Beschäftigung (WHB)</p> | |

Abb. 12: Vorgesehene Anpassungen SEG und SEV

Die einzelnen Änderungen sind im Kapitel 9 "Erläuterung des Entwurfs" dargestellt.

5 Bedarfsgerechte Weiterentwicklung der Angebote

5.1 Ambulant und stationär als Strategie

Das Bewusstsein und die Überzeugungen in der Gesellschaft haben sich im Schul-, Sozial- und Gesundheitswesen stark entwickelt. Der Trend geht weg von einer stationären Versorgung hin zu integrativen Lösungen im eigenen Umfeld. "Ambulant und stationär" ist heute ein Grundsatz im Gesundheitswesen. In der Langzeitpflege und Betreuung besteht ein nachgewiesener Bedarf, möglichst lange selbstbestimmt zuhause leben zu können. Kinder und Jugendliche mit Behinderungen werden seit einigen Jahren nach dem Prinzip "Integration vor Separation" soweit wie möglich in die schulischen Regelstrukturen integriert. Das führt auch dazu, dass zukünftige Generationen vermehrt Wohnformen mit hoher Selbstbestimmung und integrierten Arbeitsformen wählen möchten. Zudem werden anstelle von Heimplatzierungen familienaufsuchende Betreuungen favorisiert.

In vielen Ländern sind engagierte Auseinandersetzungen im Gange, die sich auf eine Auflösung von Institutionen für Menschen mit Behinderungen unter dem Begriff der "Deinstitutionalisierung" fokussieren. Die bloße Gegenüberstellung von stationären Einrichtungen zum selbstbestimmten Leben greift jedoch zu kurz. Es kann nicht um ein "entweder – oder", sondern nur um ein "sowohl – als auch" gehen. Die

Vielfalt von Behinderungen, Betreuungsbedarf und persönlichen Bedürfnissen ist zu gross, als dass man nur in einer absoluten Deinstitutionalisierung den einzig gangbaren Weg sehen könnte. Vielmehr sollen die Grundlagen dafür geschaffen werden, dass eine Vielfalt an bedarfsgerechten stationären und ambulanten Angeboten gefördert werden kann. Diese Gesetzesrevision will dafür die notwendigen Grundlagen schaffen. Dabei sollen nicht starre Strukturen geschaffen, sondern eine Entwicklung in Richtung bedarfsgerechter Vielfalt ermöglicht werden. Die stationären Einrichtungen werden gerade für Personen mit spezifischem Betreuungsbedarf weiterhin eine sehr wichtige Funktion erfüllen. Zudem soll nach dem Prinzip der Selbstbestimmung auch gewährleistet sein, dass eine Person Zugang zu stationären Angeboten hat, wenn sie das will. In diesem Sinne ist keine grundsätzliche Umgestaltung der Angebote der SEG-Einrichtungen geplant, sondern eine differenzierte und bedarfsorientierte Weiterentwicklung.

5.2 Typologie der stationären und ambulanten Angebote

Das geltende Gesetz über soziale Einrichtungen regelt die Planung, Steuerung und Finanzierung der institutionellen Betreuung. Die Betreuung durch soziale Einrichtungen hat sich bislang auf den stationären Bereich fokussiert. Seit 2017 können auch soziale Einrichtungen anerkannt werden, die ihre Leistungen ambulant erbringen (§ 2 Absatz 1^{bis} SEG). Dieses Ziel einer integrierten und bedarfsgerechten Versorgung soll mit der geplanten Teilrevision des Gesetzes mit folgender Definition der Grundstrukturen konsequent weiter verfolgt werden:

| | | Bereich B | Bereich A/D |
|-----------|----------|---|--|
| Stationär | Wohnen | Betreutes Wohnen in sozialen Einrichtungen Finanzierung auf Basis IBB | Betreutes Wohnen in sozialen Einrichtungen Betreutes Wohnen in Pflegefamilien, welche durch eine anerkannte Familienplatzierungsorganisation begleitet werden Finanzierung SEG |
| | Arbeiten | Geschütztes Arbeiten/Beschäftigen in Tagesstrukturangeboten mit oder ohne Lohn Finanzierung auf Basis IBB | Interne Sonderschulen, Tagesstrukturangebote und Lehrwerkstätten in sozialen Einrichtungen Finanzierung durch Dritte |
| Ambulant | Wohnen | Begleitetes Wohnen in eigenen Strukturen oder in Gruppen, Wohnen mit Assistenz Subjektfinanzierung | Ambulante sozialpädagogische Familienbegleitung, Leistungen der Familienpflege Finanzierung SEG |
| | Arbeiten | Begleitetes Arbeiten im ersten Arbeitsmarkt, Arbeiten mit Assistenz Subjektfinanzierung | Berufliche Integration (1. Arbeitsmarkt) Finanzierung durch Dritte |

Abb. 13: Typologie der Leistungsangebote

Neben den Kosten für stationäre Betreuungsangebote für erwachsene Menschen mit Behinderungen sollen sich der Kanton Luzern und die Gemeinden auch an den Kosten für die Begleitung des selbstständigen Wohnens und Arbeitens beteiligen.

5.3 Weiterentwicklung der Angebote für Kinder und Jugendliche

Mit der Gesetzesänderung vom 12.12.2016 (Inkrafttreten am 1.3.2017) wurden die Möglichkeiten zur Anerkennung sozialer Einrichtungen für ambulante Leistungen zur Förderung der Entwicklung von Kinder und Jugendlichen respektive zur Stärkung der Familiensysteme erweitert.

Die ambulante sozialpädagogische Familienbegleitung hat sich als wirkungsvolles Angebot in den Kantonen etabliert. Wie im Kapitel 2.2.2 "Pilotprojekte für ambulante Betreuung" beschrieben, konnte im Rahmen des laufenden Pilotprojekts die ambulante sozialpädagogische Familienbegleitung schrittweise im Kanton Luzern ausgebaut werden. Inhalt des Pilotprojekts ist die Klärung der Qualitätskriterien, der Zuständigkeiten, der Indikationsstellung und des Reportings. Durch die Definition von fünf Ausgangslagen (Systemstabilisierung, Platzierungsverhinderung, Platzierungsvorbereitung, Platzierungsbegleitung und Rückplatzierungsbegleitung) können differenzierte Aussagen über die Art der Nutzung und deren Wirksamkeit gemacht werden.

Die Platzierungen und Betreuungsangebote in Pflegefamilien durch Familienplatzierungsorganisationen konnten ebenfalls schrittweise ausgebaut werden. Drei Familienplatzierungsorganisationen mit Sitz im Kanton Luzern bieten ihre Leistungen gemäss Leistungsauftrag an. Die Leistungen umfassen Notfallplatzierungen, Kriseninterventions- und Timeoutplatzierungen, Entlastungsplatzierungen, Platzierungen in sozialpädagogischen Pflegefamilien, mittel- und langfristige Platzierungen von Kindern und Jugendlichen. Zudem übernehmen sie auch die Rekrutierung, Aus- und Weiterbildung, Coaching und Supervision der Pflegefamilien.

Die Betreuungsangebote für Kinder und Jugendliche werden in der laufenden Aktualisierung des Planungsberichtes SEG für die Leistungsauftragsperiode 2020-2023 einen Schwerpunkt bilden, darin werden die Substitutionseffekte und Erfolge der ambulanten Angebote im Bereich A aufgezeigt werden. Die Behandlung im Kantonsrat ist im zweiten Semester 2019 geplant.

5.4 Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen als Ziel

Während Inhalt, Zuständigkeit und Finanzierung der anerkannten Betreuungsangebote weitgehend geklärt sind, besteht im Bereich der Selbstbestimmung und Wahlfreiheit zum Teil ein Optimierungsbedarf. Die sozialen Einrichtungen können zwar auf die Bedürfnisse von Bewohnerinnen und Bewohnern eingehen und es bestehen Wahlmöglichkeiten zwischen stationären Angeboten, jedoch bleiben insbesondere die dem stationären Wohnen eigenen, einschränkenden Rahmenbedingungen:

- Wohnen in fremden Wohnstrukturen; Möblierung und Einrichtungen können nicht immer individuell gestaltet werden;
- Leben in Gruppen bedeutet eine beschränkte Mitbestimmung bei der Zusammensetzung von Mitbewohnenden und Betreuenden;
- Einschränkungen in den Verfügungsrechten über das eigene Budget. In der Regel verbleibt das durch die EL definierte Taschengeld als Betrag für persönliche Auslagen wie Kauf von Kleidern, Produkten für die Körperhygiene, Zeitungen, Steuern usw. Dieser Betrag wird von den Kantonen festgelegt und beträgt im Kanton Luzern 21 bis 28 Prozent des Allgemeinen Lebensbedarfes von Fr 19'290 pro Jahr oder 338 bis 450 Franken im Monat.

Die sozialen Einrichtungen räumen der Selbstbestimmung bereits heute eine hohe Bedeutung ein. Die in Einrichtungen lebenden oder arbeitenden Personen mit Be-

hinderungen sollen befähigt werden, Entscheidungen zu treffen und es müssen auch konkrete Wahlmöglichkeiten zur Verfügung stehen. Das betrifft neben der Grundsatzentscheidung, in einer stationären Einrichtung zu leben auch die höchstpersönlichen Bereiche wie Privatsphäre, Freizeit, Arbeitsmöglichkeiten, soziale Kontakte, gesundheitliche Fragen etc. Ein weiteres Entwicklungsfeld bildet die Bewohnerpartizipation in sozialen Einrichtungen beispielsweise durch Information und Partizipation zu betrieblichen Belangen. Es ist vorgesehen, in den Leistungsaufträgen mit den sozialen Einrichtungen diese Ziele aufzunehmen, indem die Einrichtungen Konzepte und konkrete Massnahmen für die Entwicklung der Selbstbestimmung nachweisen. Die Leistungsaufträge sollen sich nicht auf die Verwaltung des bestehenden Angebotes beschränken, sondern explizit auch die kontinuierliche Verbesserung der Angebote thematisieren und die sozialen Einrichtungen zur Mitgestaltung der Umsetzung der Ziele der UNO-BRK verpflichten (siehe dazu die Ergänzungen im Gesetz zu den §§ 10 und 11).

Das Prinzip der Selbstbestimmung darf sich allerdings nicht nur auf die Frage ambulant oder stationär beschränken. Neben der Schaffung von ambulanten Angeboten muss die Selbstbestimmung auch im Verfahren der Entscheidungsfindung über die Wohn- und Arbeitsform gefördert werden (dazu die Ausführungen in Kapitel 6 "Fördern der Wahlmöglichkeiten im Bereich B")

Selbstbestimmung steht in einem direkten Verhältnis zum Ausmass der Eigenverantwortung.

Selbstbestimmung steht in einem direkten Verhältnis zur Verantwortung: je grösser die Selbstbestimmung, desto höher ist auch die Verantwortung. Selbstbestimmung heisst nicht, dass der Staat alle Wünsche erfüllen muss. Die durch das SEG finanzierten Wahlmöglichkeiten sind auf jene Leistungen beschränkt, die entweder durch anerkannte SEG-Einrichtungen oder im ambulanten Bereich auch durch Anbieter erbracht werden, die gleichwertigen Spezialgesetzen unterstehen.

5.5 Stationäres Wohnen und Arbeiten für Menschen mit Behinderungen

Angesichts der Vielfalt von Wohn- und Betreuungsformen sowie von rechtlichen Voraussetzungen für die Finanzierung (Bund-Kantone) ist eine Begriffsbestimmung nötig.

Eine Arbeitsgruppe der SODK schlägt vor³:

"Im Sinne der IVSE gilt als Wohnheim eine Einrichtung respektive Einheit, die über eine kantonale Heimanerkennung oder Betriebsbewilligung im Sinne des Artikels 25a, Absatz 1 ELV verfügt, sofern diese Plätze für einen behinderungsbedingten Unterstützungsbedarf einer «invaliden» Person von mehr als 4 Stunden pro Woche ausgelegt sind und die Person bzw. ihre gesetzliche Vertretung nicht eigenverantwortlich entscheiden kann, welche Unterstützungsleistung sie von einer Einrichtung in welcher Art, zu welchem Zeitpunkt oder von wem erhält. Nicht als Wohnheim im Sinne der IVSE gelten Plätze, die der vorübergehenden Unterbringung zu Freizeit Zwecken (mit Ausnahme von Entlastungsangeboten) dienen oder für deren Betrieb die unterstützungsbedürftige Person Verantwortung trägt oder die der Standortkanton im Sinne der Anerkennungsvoraussetzungen des IFEG nicht anerkennt."

Als Kriterien zur Unterscheidung werden genannt:

| | Wohnheim («stationär») | «Zuhause-Fall» («ambulant») |
|------------|---------------------------------|-------------------------------------|
| Leistungen | Kost und Logis, Pflege, Betreu- | Betreuung, Pflege (z. B. Assistenz) |

³ Positionspapier der AG Wohnangebote: Leistungen zur Unterstützung von Menschen mit Behinderungen beim Wohnen und Abgrenzungen IFEG/IVSE/IVG/ELG / AG Wohnangebote vom 12. September 2017 (Das Positionspapier ist von den zuständigen Gremien der SODK noch nicht abschliessend behandelt worden)

| | | |
|---|---|---|
| | ung | (Kost und Logis anders organisiert oder nicht notwendig) |
| Leistungserbringer | Keine Wahl des Betreuungs- und Pflegepersonals (i.d.R. nur Personal des Wohnheimes; evtl. externe Spitex); teilweise Wahl der Einrichtung möglich | Keine Einschränkung in der Wahl des Leistungserbringers |
| Eigentümer/in / Mieter/in der Unterkunft | Wohnheim ist Eigentümerin oder Mieterin | I.d.R. betreuungsbedürftige Person oder mit ihr zusammenlebende Privatperson ist Eigentümerin oder Mieterin |
| Verantwortung für Infrastruktur / Betreuung | Einrichtung | Betreuungsbedürftige Person oder gesetzliche Vertretung |
| Kantonale Aufsicht über Leistungserbringer | Gemäss IFEG und kantonalem Recht | Keine Regelung IFEG/IVG; z. T. Regelung in den Kantonen |

Abb. 14: Unterscheidungskriterien stationäre – ambulante Wohnangebote

Die stationären Angebote werden im Modell SODK Ost+ weiter unterteilt in Wohnen und Tagesstruktur und sollen für den Kanton Luzern wie folgt konkretisiert werden:

| Wohnen stationär | Tagesstruktur (mit oder ohne Lohn) |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • 360 Tage (ab Inkrafttreten 1.1.2020) • Zwei Leistungen: Betreuung/Hotellerie • Wochenend-Betreuung (an 2 Tagen x 24 Std.) • Mittagessen/Mittagsbetreuung wird dem Wohnbereich zugeordnet • Nachtdienst • Freizeitgestaltung | <ul style="list-style-type: none"> • 240 Wochentage tagsüber • Zwei Leistungen: Betreuung/Beschäftigung, bzw. geschützte Arbeit • an maximal 5 vereinbarten Tagen/Woche (0.5 Tage = mindestens 2 aneinander hängende Stunden) nach Abzug Ferien • i.d.R. ohne Mittagessen und Mittagsbetreuung |
| Zur Wohnbetreuung in einer stationären Einrichtung gehören an Werktagen die Zeiten morgens bis Eintritt in den Tagesstrukturbereich (Arbeit, Beschäftigung) und abends ab Verlassen des Tagesstrukturbereichs. (...) Zudem ist der Wohnbereich grundsätzlich für die Mittagsbetreuung inklusive Mittagessen zuständig. (...) Die gesamte Betreuung an Wochenenden wird ebenfalls dem Wohnen zugerechnet. ⁴ | Die Tagesstruktur dauert vom morgendlichen Eintritt in die Tagesstrukturräumlichkeiten bis zum abendlichen Verlassen derselben. (...) Dabei ist unerheblich, welcher Tätigkeit nachgegangen wird; ob Produktion oder Wohntraining, ob Zimmer reinigen, kochen oder (Freizeit-)Beschäftigung, ob in der Werkstätte, Beschäftigung oder Wohnheim, ob produktiv oder nicht. Die Zeit zwischen Morgenessen und Abendessen gilt in der Regel als Tagesstruktur (ausser Mittagsbetreuung inkl. Mittagessen), das Angebot muss bewilligt, definiert und vereinbart werden. |

Abb. 15: Typen stationäre Angebote, Wohnen und Tagesstruktur

Die genauen Kriterien werden in der Verordnung definiert, wobei auf eine interkantonale Harmonisierung geachtet wird.

5.6 Ambulante Leistungen für Wohnen und Arbeiten

Die ambulanten Leistungen werden für das Gesetz über soziale Einrichtungen ergänzend respektive komplementär zu den stationären Angeboten definiert. Ein Angebot ist somit im Sinne des Gesetzes entweder stationär oder ambulant. Eine

⁴ Der Individuelle Betreuungsbedarf (IBB). Einführung und Wegleitung (Version 2014) der SODK Ost+

Hauptmerkmal der ambulanten Angebote ist, dass diese in einer von der Person selbstbestimmten Struktur (Wohnen/Arbeit) erbracht werden

Durchlässigkeit ist in dem Sinne erwünscht, dass die betreuungsbedürftigen Personen zwischen den Angeboten wechseln können. Der Betreuungsbedarf und die persönlichen Möglichkeiten zur Selbstorganisation können sich verändern. Ein Wechsel von stationären in ambulante Formen und umgekehrt soll bedarfsorientiert nach dem Grundsatz der Selbstbestimmung ermöglicht und gefördert werden.

Hauptmerkmal der ambulanten Leistungen ist, dass diese in einer von der Person selbst bestimmten Struktur erbracht werden, also beispielsweise in einer eigenen Wohnung und selbst organisiert. Die ambulanten Angebote können sowohl von anerkannten sozialen Einrichtungen als auch von Organisationen erbracht werden, deren Aufsicht in anderen Spezialgesetzen sichergestellt wird.

5.6.1 Ambulante Angebote durch SEG-Einrichtungen

Das Gesetz steht auf der Grundlage, dass anerkannte soziale Einrichtungen ambulante Angebote erbringen können. Die Anerkennung der sozialen Einrichtungen garantiert der betreuungsbedürftigen Person eine hohe Qualität. Die Einrichtungen stehen unter Aufsicht und Kontrolle des Kantons, sie haben Mitwirkungs- und Aufnahmepflichten. Sie werden mit einem Leistungsauftrag zu einer engen Zusammenarbeit verpflichtet (siehe die §§ 10f und 14ff SEG).

Indem der Kanton die Höhe der Beiträge an ambulante Leistungen in Abhängigkeit des Bedarfs festsetzt, wird indirekt auch die Finanzierung der Einrichtung gewährleistet, nicht aber deren Auslastung.

Dieses Konstrukt soll somit neben der Qualität und Nachhaltigkeit der Leistungserbringung durch anerkannte Einrichtungen auch den Schutz der betreuungsbedürftigen Personen gewährleisten. Das öffentliche und persönliche Schutzinteresse hat aber auch zur Folge, dass der Kreis der möglichen Leistungserbringer durch die Qualitätsanforderungen begrenzt ist und so die Wahlmöglichkeiten der betroffenen Personen eingeschränkt bleiben. Aus diesem Grund sollen Menschen mit Behinderungen vermehrt auch Leistungen ausserhalb von sozialen Einrichtungen nach SEG im Sinne der Begleitung selbstbestimmter Lebensformen wählen können.

5.6.2 Ambulante Angebote durch Dritte

Mit der Teilrevision sollen die Beiträge für ambulantes Wohnen von Menschen mit Behinderungen auch für Leistungen Dritter, die nicht nach SEG anerkannt sind,

Das selbstorganisierte Wohnen stellt rechtlich und organisatorisch hohe Ansprüche an die betreuungsbedürftige Person und ihr Umfeld

verwendet werden können. Diese Leistungen Dritter können durch Organisationen erbracht werden, die nicht dem SEG, sondern anderen Spezialgesetzen unterstellt sind, wie beispielsweise dem Bundesgesetz über die Invalidenversicherung oder kantonalen Gesetzen, wie dem Betreuungs- und Pflegegesetz oder dem Gesundheitsgesetz. Diese Leistungen unterstehen daher nicht der Aufsicht und Kontrolle nach SEG, sondern der jeweiligen Spezialgesetzgebung. Auf Gesuch und nach Abklärung des Betreuungsbedarfs leistet der Kanton Beiträge bis höchstens im Umfang eines vergleichbaren stationären Angebots durch eine SEG-Einrichtung. Im Gegensatz zu den ambulanten Angeboten des begleiteten Wohnens und Arbeitens durch SEG-Einrichtungen obliegt der be-

treuungsbedürftigen Person bei der Wahl ambulanter Angebote durch Dritte mehr Selbstbestimmung und Verantwortung bei der Organisation und Auswahl der Betreuungsleistungen.

Nach diesem Modell organisiert und kontrolliert die betreuungsbedürftige Person (oder ihre gesetzliche Vertretung) die notwendigen Betreuungsleistungen in eigener Verantwortung. Dieses Modell der selbstorganisierten Betreuung soll in Ergänzung zum Assistenzmodell der IV greifen.

Diese Ausweitung zu mehr Selbstbestimmung und -verantwortung erfordert Rahmenbedingungen, da der Personenkreis von Anspruchsberechtigten möglichst unverändert bleiben sollte. Folgende Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein, um Beiträge für selbstständiges Wohnen und Tagesstrukturen nach § 33a zu erhalten:

- a) Die betreuungsbedürftige Person ist nach dem Gesetz über soziale Einrichtungen anspruchsberechtigt. Dieser Kreis wird durch die Begriffsbestimmung "Invalidität" im ATSG definiert.
- b) Wirtschaftlichkeit: Die Kosten für die ambulanten Leistungen dürfen maximal einem vergleichbaren stationären SEG-Angebot entsprechen (siehe Kapitel 5.7.2 "Kostenschätzung für ambulante Angebote im Kanton Luzern").
- c) Bedarfsprinzip: Der Bedarf für die Leistungen muss mit einem einheitlichen Instrument (Verfahren und System) objektiv ermittelt sein. Die Anspruchsvoraussetzungen sind an bestehende Abklärungen anzulehnen. Die gewählten Massnahmen müssen geeignet sein.
- d) Subsidiaritätsprinzip: Die betreuungsbedürftige Person muss alle ihr zustehenden alternativen Finanzierungsmöglichkeiten (Sozialversicherungen etc.) ausschöpfen (siehe Kapitel 5.7.1 "Subsidiarität").

Die Kriterien sollen sicherstellen, dass eine kontrollierte Mengen- und Kostenausweitung stattfindet, indem einerseits der Kreis der anspruchsberechtigten Personen beschränkt bleibt und andererseits für die Finanzierung eine Obergrenze gesetzt wird.

Dieses selbstorganisierte Wohnen stellt rechtlich und organisatorisch höhere Ansprüche an die Person und ihr Umfeld. Es ist deshalb zu erwarten, dass diese Form eher die Ausnahme bilden wird.

5.7 Finanzierung ambulanter Angebote

5.7.1 Subsidiarität

Erwachsene Menschen mit Behinderungen werden mit mehreren sozialstaatlichen Finanzleistungen unterstützt. Die Gesetzgebung von Bund und Kantonen stellen dazu auf den Begriff der "Invalidität" ab und damit auf die durch die Beeinträchtigung ihrer körperlichen, geistigen oder psychischen Gesundheit eingeschränkte Erwerbsfähigkeit respektive den Erwerbsausfall und den damit verbunden betreuungsbedingte Mehraufwand. Die Finanzierung weiterer Leistungen nach SEG steht wie oben dargestellt auf dem Grundsatz der Subsidiarität. Die betreuungsbedürftige Person muss alle möglichen Finanzierungen in

Es müssen vorab alle möglichen weiteren Finanzierungen in Anspruch genommen werden

Anspruch nehmen, bevor SEG-Leistungen erbracht werden, namentlich:

- a) IV-Renten und Hilflosenentschädigungen
- b) Ergänzungsleistungen zu AHV und IV
- c) Taggelder aus der Unfall- oder Militärversicherung und KVG
- d) Rentenleistungen der 2. Säule
- e) Assistenzbeitrag der IV
- f) Beiträge nach Art. 74 IVG für begleitetes Wohnen

Es wird nicht verlangt, dass diese Leistungen tatsächlich zugesprochen werden, aber es müssen die Ansprüche geltend gemacht werden, die für den konkreten Fall

in Frage kommen. Es wird nicht verlangt, dass zum Zeitpunkt der Kostengutsprache bereits alle Verfügungen von dritter Seite vorliegen, denn beispielsweise bei der Hilflosenentschädigung bestehen formale Wartefristen, die eine sinnvolle Lösung nicht hindern sollen.

5.7.2 Kostenschätzung für ambulante Angebote im Kanton Luzern

Da erst wenige Kantone Finanzhilfen an Menschen mit Behinderungen für den Bezug von ambulanten Leistungen ausrichten und keine einheitliche Lösung existiert, soll für den Kanton Luzern anhand von Referenzkosten aus dem stationären Bereich ein Modell hergeleitet werden. Den Kostenschätzungen liegt die Annahme zugrunde, dass die Fixkosten beim selbstbestimmten Wohnen zu Hause und tieferem Betreuungsaufwand geringer ausfallen als beim betreuten Wohnen in Einrichtungen. Aufgrund der kürzlich erschienenen Evaluation wird der Assistenzbeitrag des Bundes insbesondere von Menschen mit einer schweren Hilflosigkeit und einer körperlichen Behinderung in Anspruch genommen.

Es ist daher davon auszugehen, dass die ergänzenden Beiträge im Kanton Luzern einerseits für Menschen mit einer geringeren Hilflosigkeit auszurichten sind und andererseits nachgewiesene Finanzierungslücken schliessen werden.

Ein direkter Kostenvergleich zwischen stationären und ambulanten Leistungen ist aufgrund ihrer Unterschiede nicht möglich. Annäherungsweise kann jedoch ein Kostendach ermittelt werden. Hierzu werden die Durchschnittskosten pro Monat in einer sozialen Einrichtung nach IBB Stufen dargestellt. Nach Abzug der Eigenleistungen respektive der erwähnten vorgelagerten Sozialversicherungsleistungen ergibt sich ein Delta für die Substitution ambulanter Leistungen. Bei einem Aufenthalt in einer sozialen Einrichtung werden sowohl für das Wohnen wie auch für die Tagesstrukturen (nach Abzug einer angemessenen Kostenbeteiligung) Beiträge an die Einrichtung geleistet. Die Summe beider IVSE-Pauschalen vor Abzug Kostenbeteiligung bildet die Obergrenze der Finanzierung alternativer ambulanter Betreuung. Das Budget der betreuungsbedürftigen Person setzt sich aus verschiedenen Einkommensquellen zusammen (Abb. 13 Positionen der Kostenbeteiligung: Renten, EL, Hilflosenentschädigung, Assistenzbeitrag usw.). Die Differenz zwischen den potenziellen Einnahmen nach geltender Gesetzgebung und den Kosten stationärer Angebote (Wohnen/Tagesstruktur) bildet die hypothetische Summe für die Beiträge an ambulante Leistungen.

Die folgende Darstellung ist ein Rechnungsbeispiel, das sich auf Erhebungen der IBB-Testläufe 2017 und 2018 abstützt und zur Verständlichkeit stark vereinfacht ist:

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

Abb. 16: Kosten und Finanzierung stationärer und ambulanter Leistungen nach Betreuungsaufwand (Rechnungsbeispiel); Datenquelle: DISG – Erhebung IBB_LOA, Bundesamt für Sozialversicherungen, eigene Berechnungen

Bei dieser Darstellung ist nicht berücksichtigt, dass die Anspruchsberechtigung für die IV-Zusatzleistungen (Assistenzbetrag und Art. 74 IVG) gegebenenfalls nicht in allen Fällen erfüllt werden können. Die Leistungen nach Artikel 74 IVG werden zwar direkt an die Leistungserbringer ausbezahlt, können aber im Kontext eines Gesamtbudgets dargestellt werden.

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

Die Kosten für ambulante Angebote sollen vergleichbare Kosten in stationären Einrichtungen nicht übersteigen und maximal der bisherigen Abgeltung entsprechen.

Lesebeispiel: eine Person mit Unterstützungsbedarf nach IBB 2 würde bei einer stationären Betreuung Kosten von 10'800 Fr pro Monat verursachen. Möchte diese Person ambulant begleitet werden, könnte sie maximal 8'133 Fr im Monat durch vorgelagerte Sozialversicherungsleistungen (Renten, Hilflosenentschädigung, EL usw.) generieren. Die Kosten des selbstbestimmten Wohnens und Arbeitens dürften jene der vergleichbaren stationären Betreuung von 10'800 Franken nicht überschreiten. Unter Berücksichtigung der Einnahmen könnten kantonale Leistungen bis zu 2'667 Franken pro Monat oder 90 Franken pro Tag ergänzen. Die über SEG abgegoltene Leistungspauschale für Wohnen und Arbeiten eines Nutzenden mit IBB 2 bei einem stationären Aufenthalt beträgt im Schnitt 6'150.--.

Eine bedeutende Hebelwirkung dürfte die unmittelbare Auszahlung ohne Karenzfrist bei einer Anmeldung der Hilflosenentschädigung sein, da diese zeitlich dem Entscheid zwischen selbstbestimmtem Leben zu Hause und einer stationären Betreuung am nächsten kommt.

Zur Steuerung der Kostenentwicklung im Bereich der subsidiär vom Kanton Luzern gesprochenen Leistungen kann sowohl die Höhe der Leistung als auch die Gesamtsumme angepasst werden. Die erste Variante führt jedoch zu einer höheren Sicherheit für die Menschen mit Behinderungen.

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

6 Fördern der Wahlmöglichkeiten im Bereich B

Unter diesem Titel werden die Verfahrensweisen behandelt, die zu einem Eintritt in eine SEG-Einrichtung oder zur Vermittlung von ambulanten Leistungen führen.

Für den Bereich A funktioniert die Vermittlung in die Einrichtungen über die KESB, die SOBZ oder über Mandatszentren. Es handelt sich um behördlich verfügte Einweisungen, Eintritte in Massnahmen oder freiwillige Eintritte. In jedem Fall soll künftig jedoch von Gesetzes wegen eine externe Fachperson involviert sein und den Auftrag haben, die Zielsetzungen zu definieren.

Im Bereich B gilt für die erwachsenen Personen mit Behinderungen gegenwärtig grundsätzlich die Wahlfreiheit im Rahmen der bestehenden und bekannten stationären Angebote. Die betreuungsbedürftigen Personen oder ihre gesetzlichen Vertretungen suchen direkt mit den Einrichtungen den Kontakt, die Einrichtungen klären die Möglichkeiten ab und die DISG erteilt die Kostengutsprache. Somit ist die Entscheidungsfindung zum Wohnen eine Aufgabe der betreuungsbedürftigen Personen und stark abhängig vom Kenntnisstand über die bestehenden Angebote und die damit konkret verbundenen Betreuungsleistungen. Eine zentrale Übersicht über freie Plätze und deren Möglichkeiten fehlt. Es ist zu vermuten,

Damit betreuungsbedürftige Personen über ihre Wohnform entscheiden können, müssen der Bedarf abgeklärt und sie gut beraten werden

dass betreuungsbedürftige Personen nicht ausreichend über bestehende Betreuungsleistungen informiert sind.

Der Kantonsrat hat daher schon bei der Beratung des Planungsberichtes 2012 zum SEG den Auftrag erteilt⁵, zu prüfen, ob eine zentrale Anmeldestelle geschaffen werden soll, die als Triage- beziehungsweise Koordinationsstelle oder Drehscheibe für die Platzierungen in den Bereichen «Wohnen» und eventuell auch «Arbeiten» und «Beschäftigung» fungiert.

Dieser Auftrag erhält nun zusätzliches Gewicht mit der Ausweitung der Finanzierung von ambulanten Leistungen und dem Auftrag zur Förderung der Selbstbestimmung.

6.1 Grundsatz

Die neu zu schaffenden ambulanten Angebote (siehe Kapitel 5 "Bedarfsgerechte Weiterentwicklung der Angebote") erweitern die Wahlmöglichkeiten für Personen mit Behinderungen. Um diese Optionen wahrnehmen zu können, sollen Personen mit Behinderungen befähigt werden, über Alternativen für selbstbestimmtes Wohnen zu entscheiden. Es müssen daher auch Verfahren eingeführt werden, welche z.B. kognitiv beeinträchtigte Menschen befähigen, über das Nächstliegende hinaus zwischen Alternativen entscheiden zu können. Ebenso muss das Wissen über Alternativen zur gegenwärtigen Wohnsituation vorhanden sein.

Das gilt für die Grundsatzentscheide zwischen stationär und ambulant ebenso wie für Entscheidungen innerhalb stationärer Einrichtungen. Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer in sozialen Einrichtungen beträgt gut neun Jahre und der Wechsel der Wohnform ist selten, was auf eine konsolidierte Lebensform, aber auch auf eingeschränkte Mobilitätsmöglichkeiten zwischen stationären und ambulanten sowie innerhalb stationärer Angebote hinweisen kann. Die Wahlmöglichkeit soll dabei so ausgestaltet werden, dass niemand gezwungen wird, die Einrichtung oder Wohnform zu wechseln, beispielsweise indem bei Erreichen des AHV-Alters ein Übertritt in ein Alters- oder Pflegeheim anstelle der bisherigen Wohnform verlangt wird.⁶ In der Verordnung und den Leistungsaufträgen sollen diese Grundsätze konkretisiert werden.

6.2 Funktionen: Indikation, Abklärung/Beratung, Entscheid

Die anspruchsvollen Entscheidungsprozesse sollen mit einem entsprechenden Verfahren gefördert werden. Die heutigen Verfahren sind dafür nicht ausreichend. Es fehlt eine Übersicht über die bestehenden Angebote. Angehörige und gesetzliche Vertretungen müssen sich selber einen Überblick verschaffen und einzeln bei den in Frage kommenden Institutionen Abklärungen treffen.

Ziel der neuen Verfahren ist nicht eine einfache Platzvermittlung, sondern die persönliche, zufolge der Behinderung auf individuellen Bedarf ausgerichtete Erarbeitung von Lösungen. Dafür muss der Prozess der Bedarfsklärung, Vermittlung und Zusprache von Leistungen drei Grundfunktionen gewährleisten: Indikation, Abklärung und Beratung sowie Entscheid.

⁵ "Massnahme 9 Unser Rat beauftragt das Gesundheits- und Sozialdepartement, zu prüfen, ob eine zentrale Anmeldestelle geschaffen werden soll, die als Triage- beziehungsweise Koordinationsstelle oder Drehscheibe für die Platzierungen in den Bereichen «Wohnen» eventuell auch «Arbeiten» und «Beschäftigung» fungiert. Es soll geprüft werden, ob eine solche Stelle in Zusammenarbeit mit der bereits bestehenden Abklärungsstelle bei der Dienststelle Volksschulbildung geschaffen werden kann oder mit einem Leistungsauftrag an eine geeignete Institution vergeben werden soll."

⁶ Diese Thematik ist auch Gegenstand einer laufenden Diskussion innerhalb der SODK. Gemäss Vorschlägen einer Arbeitsgruppe soll ein zwingender Übertritt ausgeschlossen werden.

| Funktion | Indikation | Abklärung und Beratung | Entscheid |
|-----------------|--|--|--|
| Ziel | Fachlich unabhängige Begründung des Bedarfs einer bestimmten Person | Befähigung der Person, aus verschiedenen Angeboten eine Wahl zu treffen | Finanzierungsentscheid |
| Ergebnis | Fachgutachten | Abklärung und Beratung, Vermittlung | Verwaltungsverfügung |
| Vorgehen | Bericht einer unabhängigen Fachstelle oder bereits bestehende Gutachten, Arztberichte, IV-Verfügungen etc. | Abklären des Bedarfs mittels einheitlicher Kriterien und anhand der Möglichkeiten und Wünsche nach ambulanten und stationären Betreuungs- und Unterstützungsleistungen. Kompetente Beratung durch Fachpersonen, welche die bestehenden stationären und ambulanten Angebote und deren Kapazitäten kennen und der betroffenen Person, den Angehörigen oder der gesetzlichen Vertretung helfen, einen Plan zu erarbeiten. | Prüfung, ob mit dem gewünschten Angebot dem objektiven Bedarf entsprochen wird. Entscheid über die Finanzierung (Kostenübernahmegarantie oder Kostengutsprache). |
| Wer | Unabhängige Fachstellen / Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde / Psychiatrie / Justiz, DVS | Es ist noch zu definieren, ob diese Aufgaben von einer verwaltungsinternen Stelle oder externen Organisation erfüllt werden sollen (z.B. DISG, Beratungsstellen gemäss IVG). | Dienststelle Soziales und Gesellschaft |

Abb. 17: Übersicht Funktionen: Indikation, Abklärung und Beratung, Entscheid

6.3 Methode der Abklärung und Beratung

Die Funktionen Indikation und Entscheid sind aktuell hinreichend bestimmt. Die fachlichen Begründungen für SEG-Leistungen liegen in der Regel vor und der Entscheid folgt dann als formaljuristischer Vorgang der gesetzlichen Regel, dass die Dienststelle Soziales und Gesellschaft (DISG) die Kostenübernahmegesuche bewilligt. Die dazwischen liegende Funktion der Abklärung und Beratung ist jedoch aus den oben genannten Gründen entwicklungsfähig. Derzeit arbeiten verschiedene Kantone an Modellen, die sich in der Organisation als auch der Verwendung der Instrumente unterscheiden.

Die Aufgabe dieses Prozesses orientiert sich am Case Management⁷, das folgende Funktionen sicherstellen muss:

- Clearing/Intake:
In der Klärungsphase werden die notwendigen Fakten erhoben, wie Indikationen, Zuständigkeiten, parallel laufende Verfahren etc. Die folgenden Verfahrensschritte werden mit der Person besprochen. Die Basis für eine vertrauensvolle Zusammenarbeit wird geschaffen, die betreuungsbedürftige Person ist nicht Objekt des Verfahrens sondern wirkt aktiv und vollwertig mit.
- Assessment:
Das Assessment beinhaltet die umfassende Erhebung, Einschätzung und Dokumentation der Lebens- und Versorgungssituation der Person. Dabei werden sowohl die subjektiven Einschätzungen, Bedürfnisse und Wünsche bezüglich der eigenen Situation als auch die fachlich-professionell festgestellte individuelle Problem- und Ressourcenlage berücksichtigt. Das Assessment schliesst das soziale, örtliche und institutionelle Umfeld mit ein. Die Informationen werden sowohl aus fachlich-professioneller Sicht als auch aus der Sicht der Betroffenen bezüglich des Veränderungsbedarfs eingeschätzt.

⁷ Case Management ist gemäss dem Dokument des Netzwerk Case Management Schweiz "Definition und Standards Case Management" vom 31. März 2014 ein Handlungskonzept zur strukturierten und koordinierten Gestaltung von Unterstützungs- und Beratungsprozessen im Sozial-, Gesundheits- und Versicherungsbereich. Die von vielen Unternehmen im Sozialbereich praktizierte und anerkannte Methodik wird hier in Bezug auf die besondere Situation des SEG-Bereiches dargestellt.

- Ziel und Handlungsplanung:
Auf der Grundlage des im Assessment ausgehandelten Bedarfs werden die lang-, mittel- und kurzfristigen Ziele für den Unterstützungsprozess bestimmt und festgehalten sowie Massnahmen zu deren Erreichung festgelegt.
- Durchführung und Leistungssteuerung:
Die Durchführung und Leistungssteuerung umfasst im Wesentlichen die Vermittlung der Betroffenen an passende formelle und informelle Unterstützungsangebote (Vernetzung), die Überwachung und Überprüfung der zielgerichteten Umsetzung der Massnahmen sowie die Sicherstellung der Information und Kommunikation unter den Beteiligten.
- Evaluation
Die abschliessende Bewertung beinhaltet die Prüfung und zusammenfassende Beurteilung der Ergebnisse der während des Case-Management-Prozesses erbrachten Leistungen. Die Grundlage hierzu bildet der formulierte Hilfeplan. Ebenfalls überprüft wird die Zufriedenheit aller Beteiligten mit dem Case-Management-Prozess.

In der konkreten Umsetzung für Menschen mit Behinderungen heisst das:

- Prüfung (oder Veranlassung) von Indikationsberichten oder Einfordern von Ergänzungsberichten
- Klärung des Unterstützungsbedarfs und/oder Einholen von entsprechenden Berichten von dafür qualifizierten Fachstellen (z.B. IV-Stelle)
- Befähigung der betreuungsbedürftigen Person, aus verschiedenen Angeboten eine Wahl im Bereich Wohnen und/oder Arbeit zu treffen
- Klärung der Finanzierungsmöglichkeiten im Sinne einer zentralen Anlaufstelle für alle Finanzierungsbelange
- Vorbereitung des Entscheids (Kostenübernahmegarantie, Kostengutsprache) der DISG
- Ansprech- und Vermittlungsstelle für Angehörige, gesetzliche Vertretungen, soziale Einrichtungen und weitere Leistungserbringer

Bei der Abklärung und Beratung sollen keine Doppelspurigkeiten zu bereits bestehenden Abläufen geschaffen werden. Beispielsweise bestehen bereits gut funktionierende Abläufe durch die IV-Stellen. Diese sollen nicht erschwert, sondern nur bei Bedarf oder Lücken ergänzt werden. Auch im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts sollen die Aufgaben der Beistandschaft unverändert bleiben: Die Abklärungs- und Beratungsstelle kann den Beiständinnen und Beiständen eine Unterstützung bieten.

6.4 Organisation der Abklärung und Beratung

Bei der Ausgestaltung müssen folgende Gesichtspunkte berücksichtigt werden:

- Fachliche Unabhängigkeit: Die Abklärungs- und Beratungsstelle formuliert ihre Anträge gestützt auf den Willen der betreuungsbedürftigen Person und auf die Fachberichte im Rahmen der Möglichkeiten der bestehenden Angebote. Sie untersteht keinen Weisungen von Behörden oder Dienststellen (vorbehältlich KESR).
- Marktkompetenz: Die Abklärungs- und Beratungsstelle muss einen sehr guten Überblick über die Angebote auf dem Markt haben, sowohl inner- wie auch interkantonal. Dieses Marktkenntnis erfordert auch den Zugang zu amtlichen Daten wie Platzbewirtschaftungen, Warte-/Anmeldelisten. Dies hat unter Wahrung der Persönlichkeitsrechte zu erfolgen. Die Abklärungs- und Beratungsstelle muss unter Wahrung des Datenschutzes Zugang zu den relevanten Informationen erhalten.

- Beratungsrolle: Die Abklärungs- und Beratungsstelle und ihre Mitarbeitenden müssen ihre Rolle nach dem Prinzip der systemischen Sozialberatung verstehen. Sie strebt konstruktive Lösungen mit allen Beteiligten an.

Die Funktion der Abklärung und Beratung kann einer bereits bestehenden Organisation übertragen oder durch eine Verwaltungsstelle wahrgenommen werden. Der Regierungsrat wird dies nach einer Evaluation der Möglichkeiten in der Verordnung regeln. In diese Evaluation soll auch eine interkantonale Zusammenarbeit einfließen, Lösungen innerhalb der Zentralschweizer Kantone sollen geprüft werden.

7 Weitere Revisionspunkte

7.1 Planung und Steuerung

Der Regierungsrat hat gemäss § 8 SEG periodisch einen auf mehrere Jahre ausgerichteten Planungsbericht zu erstellen und darin insbesondere auch das Konzept zur

Die Planung und Steuerung soll alle vier Jahre im Hinblick auf die neuen Leistungsaufträge aktualisiert werden.

Förderung und Eingliederung gemäss den Vorgaben des IFEG zu integrieren. Diese Bestimmung ist im Zusammenhang mit den Voraussetzungen des Erlasses des heutigen SEG im Jahre 2006 zu verstehen: Mit dem Wechsel von der nachträglichen Defizitdeckung hin zu Leistungspauschalen wurde die Planung und Steuerung von Angeboten verbunden. Das IFEG hat in der Übergangsbestimmung die Kantone verpflichtet, ein Konzept zur Förderung der Eingliederung invalider Personen zu erstellen und bei der erstmaligen Erstellung dem Bund zur Genehmigung vorzulegen. Das Konzept zur Förderung der Eingliederung invalider Personen gemäss Art. 10 IFEG (Luzerner Behindertenkonzept nach IFEG) vom 2. November 2010 hat die konzeptionellen Grundlagen für die Behindertenpolitik im Kanton Luzern geschaffen. Es wurde mit dem Planungsbericht 2012 weiter entwickelt.

Der § 8 SEG soll nun auf die heutigen Rahmenbedingungen aktualisiert werden, indem durch die Periodizität von vier Jahren der Zusammenhang zu den Leistungsaufträgen an die SEG-Einrichtungen bestätigt wird. Der Planungs- und Steuerungszyklus umfasst folgende Schritte: Die DISG bereitet zuhanden des Regierungsrates den Planungsbericht vor, der Regierungsrat beschliesst zuhanden des Kantonsrates, der den Bericht zur Kenntnis nimmt. Anschliessend werden gestützt darauf die vierjährigen Leistungsaufträge an die SEG-Einrichtungen abgeschlossen.

Der Planungsbericht soll Aussagen machen zur Abschätzung des Bedarfs an ambulanter und stationärer Betreuung, Begleitung, Schulung und Förderung sowie zur Angebotsplanung stationärer und ambulanter Leistungen und schliesslich auch zur interkantonalen Zusammenarbeit und Umsetzung bundesrechtlicher Vorgaben. Es ist sinnvoll, diese Berichterstattung mit der Sachplanung zu den sozialen Einrichtungen zu verbinden, umso mehr als die Angebote mit dem Einbezug der ambulanten Möglichkeiten erweitert werden.

Der Planungsbericht soll Aussagen machen zur Abschätzung des Bedarfs an ambulanter und stationärer Betreuung, Begleitung, Schulung und Förderung sowie zur Angebotsplanung stationärer und ambulanter Leistungen und schliesslich auch zur interkantonalen Zusammenarbeit und Umsetzung bundesrechtlicher Vorgaben.

Es ist sinnvoll, diese Berichterstattung mit der Sachplanung zu den sozialen Einrichtungen zu verbinden, umso mehr als die Angebote mit dem Einbezug der ambulanten Möglichkeiten erweitert werden.

7.2 Aufhebung Selbstbehalt Gemeinden

Gemäss heutiger Regelung in § 32 SEG und § 4 des Beitragsbeschlusses zum SEG tragen die Wohnsitzgemeinden von Kindern und Jugendlichen sowie von erwachsenen

Die Regelung über den Selbstbehalt der Gemeinden ist durch neue Zuständigkeiten überholt

Personen ohne Behinderungen in SEG-Einrichtungen einen Selbstbehalt von 20 Franken pro Kalendertag. Mit dieser Regelung sollte ein Anreiz geschaffen werden, dass die Gemeinden nicht aus finanziellen Gründen eine Platzierung in einer sozialen Einrichtung gegenüber einer ambulanten Lösung bevorzugen. Vor Einführung des SEG im Jahr 2008 und vor der Installation der KESB waren die Gemeinden als Träger der Vormundschaftsbehörde vielfach die einwei-

senden Stellen in soziale Einrichtungen und konnten somit auch finanziell steuern. Seit dem SEG ist die Dienststelle Volksschulbildung einweisende Stelle im Schulbereich und andere Fachgremien geben professionelle Empfehlungen ab, welche Massnahme für das Kindeswohl bzw. die Entwicklung zielführend ist. Mit dem Kindes- und Erwachsenenschutzrecht aus dem Jahr 2013 obliegen die Entscheidungsbefugnisse neu der KESB und nicht mehr den Gemeinden. Der Anlass für diese Regelung ist somit gänzlich weggefallen und es besteht kein Grund mehr, die aufwändigen Abläufe weiterzuführen.

7.3 Anerkennung

Die Voraussetzungen für die Anerkennung von sozialen Einrichtungen sollen im Detail nicht mehr im Gesetz, sondern in der Verordnung genannt werden. Dies entspricht einerseits den Grundsätzen der Gesetzgebung, wonach nur die Grundzüge im Gesetz zu benennen sind, und erlaubt andererseits eine einfachere Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen. In Analogie zum Betreuungs- und Pflegegesetz werden die wesentlichen Voraussetzungen im Gesetz benannt: Die Anerkennung wird erteilt, wenn für das Leistungsangebot der sozialen Einrichtung ein Bedarf besteht, ein Leistungsauftrag beschlussbereit vorliegt und die Sicherheit, das Wohlergehen sowie die Teilhabe der betreuten Personen gewährleistet sind. Insbesondere müssen eine dem Angebot angemessene Betreuung mit entsprechend qualifiziertem Fachpersonal sichergestellt und die dafür notwendige Infrastruktur vorhanden sein. Gemäss geltendem § 15 Absatz 2 SEG ist die Erstanerkennung zu befristen. Künftig sollen die Anerkennungen unbefristet ausgesprochen werden, was den Einrichtungen eine entsprechende Rechtssicherheit gibt. Bei der Erneuerung der Leistungsaufträge, die auf vier Jahre abgeschlossen werden, können die Anerkennungsvoraussetzungen Gegenstand einer Prüfung sein und gegebenenfalls Auflagen gemacht werden.

Die Anerkennungen sollen übereinstimmen mit dem Planungs- und Steuerungskreislauf gemäss Kapitel 7.1 "Planung und Steuerung".

7.4 Aufsicht

Die Rollen und Aufgaben im Bereich der Aufsicht, Qualitätssicherung und Entwicklung sind auf drei Hauptakteure verteilt:

A) Oberaufsicht des Kantons

Der Kanton hat die Oberaufsicht über die Erfüllung der gesetzlichen Pflichten und der durch die KOSEG erteilten Leistungsaufträge aller anerkannten Einrichtungen. Er kann selber nicht alle Einrichtungen bis in einzelne Organisationseinheiten beaufsichtigen, hat aber zu prüfen, ob die Trägerschaften eine entsprechende Kontrolle organisiert haben und diese auch ausüben. Es ist eine Systemverantwortung, die ergänzt wird durch stichprobenweise Kontrollen und regelmässige Prüfung der Berichte. Es ist somit eine "Kontrolle der Kontrolle".

B) Strategische Aufsicht der Trägerschaften

Die Trägerschaften als oberste Leistungsorgane der sozialen Einrichtungen tragen die Hauptverantwortung für die Erfüllung des Leistungsauftrages wie auch für die Sicherheit und das Wohlergehen der betreuten Personen. Sie müssen ein Management- und Qualitätssicherungssystem gewährleisten, das vorzugsweise auch externe unabhängige Qualitätskontrollen mit direkter Berichterstattung an die Trägerschaft beinhaltet.

C) Operative Aufsicht der Leitung

Die Leitung der Einrichtung ist im Rahmen der verfügbaren Mittel für die operative Umsetzung des Leistungsauftrags verantwortlich. Sie organisiert die regelmässige interne Überprüfung und Erneuerung der Prozesse und Konzepte, sichert das Vorhandensein von genügend qualifiziertem Fachpersonal und der zur Auftrags Erfüllung notwendigen Infrastruktur.

Diese Rollen A) bis C) folgen der gängigen Praxis, sollen in der Verordnung aber detaillierter umschrieben werden.

Die Rolle der Trägerschaften soll mit dem neuen Absatz 3 zu § 10 SEG ausdrücklich hervorgehoben werden. Die Grundsätze der Corporate Governance sollen auch im sozialen Bereich zum Massstab werden. Es ist ausdrücklich erwünscht, dass in den sozialen Einrichtungen eine strategische Ebene aktiv ist, welche die operative Geschäftsführung stufengerecht führt. Diese neue Bestimmung soll die sozialen Einrichtungen stärken.

8 Nicht berücksichtigte Punkte

8.1 Umfassende Gleichstellungsgesetzgebung

Unter Kapitel 3.1 "Generationenmodell der Gesetze über soziale Einrichtungen" wurden die verschiedenen Stadien der Gesetzgebung erläutert.

Eine umfassende Gleichstellungsgesetzgebung im Sinne der Generation 4.0 würde umfangreiche Vorarbeiten und Anpassungen in anderen Gesetzen erfordern. Eine Gleichstellungsgesetzgebung müsste in allen Politikbereichen ansetzen wie Bildung, Gesundheit, Bau-, Planungs- und Verkehrswesen, Kommunikation etc. Der Regulierungsradius würde dabei auf alle Lebensbereiche erweitert, die zum Teil auch schon durch Spezialgesetze abgedeckt sind. Eine Umsetzung der UNO-Behindertenrechtskonvention in diesem Sinne würde eine erhebliche Herausforderung darstellen.

In der Schweiz hat noch kein Kanton diesen Stand erreicht. Der Kanton Basel-Stadt hat als erster Kanton einen Entwurf für ein Behindertenrechtegesetz erarbeitet und am 3. Juli 2018 in die Vernehmlassung gegeben⁸. Angesichts der zeitlichen Dringlichkeit der anderen SEG-Reformpunkte (ambulante Angebote und IBB) ist es nicht möglich, alle Fragen einer umfassenden Gleichstellungsgesetzgebung bereits einer gesetzlichen Regelung zuzuführen. Mit dem Bereich Wohnen und Arbeit im SEG wird aber an Punkten mit grosser Hebelwirkung für die Umsetzung der Ziele der Selbstbestimmung und Integration angesetzt.

8.2 Vollständige Subjektfinanzierung

Diese Revision soll die Subjektfinanzierung ausschliesslich für ambulante Leistungen für erwachsene Menschen mit Behinderungen einführen. Eine Ausweitung auf den stationären Bereich ist mit der vorliegenden Teilrevision aus folgenden Gründen nicht möglich:

- Es gibt derzeit in der Schweiz noch keine verlässlichen validierten Instrumente. Für eine umfassende Subjektfinanzierung bestehen kaum Erfahrungen aus anderen Kantonen.
- Die SEG Einrichtungen wie auch die Verwaltung sind mit der Einführung des IBB bereits stark gefordert.

Grundsätzlich kann aber auf längere Sicht für erwachsene Personen mit Behinderungen eine Umstellung auf gänzliche Subjektfinanzierung geprüft werden, wobei

⁸ <http://www.regierungsrat.bs.ch/geschaefte/vernehmlassungen.html>

eine vorgängige Neustrukturierung der Aufgaben der einzelnen Staatsebenen förderlich wäre.

8.3 Zusammensetzung der KOSEG

Die heutige Vollzugsorganisation ist durch die aktuelle Gesetzgebung als Verbundaufgabe von Kanton und Gemeinden konzipiert worden. Als gemeinsame Behörde für die Planung und Steuerung wurde die Kommission für soziale Einrichtungen (KOSEG) geschaffen. Dieses Konstrukt hat sich bewährt. Die KOSEG kann als Fachbehörde kompetent agieren, weil sie in der Verantwortung der Hauptträger Kanton und Gemeinden steht. Eine Erweiterung der Zusammensetzung mit Vertretungen von Einrichtungen und Betroffenenorganisationen würde das Rollenverständnis verwischen. Die unbestrittenen Anliegen auf Anhörung und Partizipation können bereits mit dem geltenden Recht eingelöst werden.

8.4 Änderung von anderen Gesetzen

Eine Anpassung anderer Gesetze des Kantons an die Anforderungen der UNO-BRK ist in folgenden Bereichen zu diskutieren:

- Zugänglichkeit von Wohnungen (baulich und finanziell): Erst die hinreichende Verfügbarkeit barrierefreier und leistbarer Wohnungen kann Menschen mit Behinderungen die Wahl eröffnen, in einer eigenen Wohnung zu wohnen. Das Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG, SR 151.3) und das kantonale Baurecht berücksichtigen die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen teilweise.
- Zugänglichkeit von Einrichtungen und Dienstleistungen: Die selbständige Teilnahme und Teilhabe am gesellschaftlichen Leben sind wesentliche Faktoren für ein selbstbestimmtes Leben. Zur Förderung dieser Teilnahme und Teilhabe könnten Gesetzesergänzungen in den Bereichen Kommunikation, Steuern und Zugänglichkeit beitragen.

Diese Konkretisierung erfordern tiefere Abklärungen, daher sollen diese Punkte bei einer nächsten Änderung der diesbezüglichen Gesetze diskutiert und gegebenenfalls umgesetzt werden.

9 Erläuterung des Entwurfs

Bezeichnung

Titel und Terminologie des Gesetzes sollen unverändert übernommen werden. Der Begriff der sozialen Einrichtung ist ein zentrales Element des Gesetzes und soll mit dieser Teilrevision nicht angetastet werden. Organisationen, welche ausschliesslich ambulante Leistungen erbringen, sollen aber neu auch als soziale Einrichtungen anerkannt werden können.

§ 1 Geltungsbereich und Zweck

Absatz 2 soll die Erweiterung des Auftrags verdeutlichen, über die reine Sicherstellung des Angebots hinaus auch die Angebote bedarfsgerecht weiterzuentwickeln und die Selbstbestimmung zu stärken. Neu soll von gesellschaftlicher Integration die Rede sein: sie ist weiter gefasst als soziale Integration, was den Intentionen der UNO-KRK und UNO-BRK besser entspricht.

§ 1a Grundsätze des Vollzugs

Der neue Paragraph soll den Paradigmenwechsel vom Versorgungs- zum Integrationsgesetz verdeutlichen. Nicht nur die staatlichen Stellen werdem in die Pflicht genommen, sondern auch die von ihnen beauftragten sozialen Einrichtungen, was über entsprechende Auflagen in den Leistungsaufträgen und -vereinbarungen um-

zusetzen ist. Die erweiterten Wahlmöglichkeiten setzen auch voraus, dass die Menschen befähigt werden, Auswahlentscheide zu treffen.

§ 2 Begriffe

Unter dem neuen Titel sollen sowohl die sozialen Einrichtungen wie auch deren Leistungen definiert werden. Der Begriff der sozialen Einrichtung soll bewusst weit gefasst werden, um Entwicklungen zu fördern. Die detaillierten Erläuterungen dazu sind im Kapitel 5 "Bedarfsgerechte Weiterentwicklung der Angebote" dargelegt. Die Aufzählung in den literae a bis d entspricht der Systematik der interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) mit den Bereichen A, B, C und D. § 2 gilt sinngemäss weiterhin auch für ausserkantonale soziale Einrichtungen gemäss § 29.

Die Altersbegrenzung in litera a soll von bisher 20 Jahren auf 25 Jahre erhöht werden und erlaubt so im Einzelfall den besonderen Anforderungen der Situation angepasste Lösungen. In litera b soll nicht mehr von Werk-, Beschäftigungs- und Tagesstätten gesprochen werden, sondern von Wohn- und Tagesstrukturangeboten für erwachsene Personen mit Behinderung gemäss Terminologie des Finanzierungsmodells SODK Ost+. Die neue Bestimmung von Absatz 1 litera e soll die Anschlussmöglichkeit für künftige Entwicklungen schaffen und auch eine Koordination und Zusammenarbeit auf interkantonomer Ebene und in Abstimmung mit der Bundesgesetzgebung ermöglichen. Die Angebote unter diesem Titel sollen durch den Regierungsrat in der Verordnung geregelt und im Planungsbericht erfasst werden (§ 5 Absatz 1 litera a^{bis} und § 8 Absatz 1^{bis}).

Der bisherige Absatz 1^{bis} wird durch die neuen Formulierungen obsolet und soll aufgehoben werden. Der neue Absatz 1^{ter} soll den Umgang mit ambulanten Leistungen von nicht anerkannten sozialen Einrichtungen regeln.

Die neue Legaldefinition ambulanter Angebote in Absatz 3 ist sowohl für die Anerkennung als auch für die Abgeltungsregelung relevant. Ambulante sozial- und sonderpädagogische Angebote betreffen Leistungen der Familienpflege und der aufsuchenden Familienbegleitung, die in den Herkunfts- und Pflegefamilien der betreuungsbedürftigen Kinder und Jugendlichen erbracht werden. Ambulante Angebote für Erwachsene mit Behinderungen bezwecken die Begleitung, Unterstützung und Assistenz von betreuungsbedürftigen Personen zur selbstbestimmten Lebensführung. Die Leistungen werden in eigenen Wohn- und Arbeitsstrukturen erbracht. So sollen stationär erbrachte Leistungen für Erwachsene im Bereich Wohnen und Tagesstruktur nach dem System IBB (individueller Betreuungsbedarf) pauschal abgegolten werden, während Beiträge an ambulante Leistungen auf individuellen Budgetberechnungen abstellen und direkt an die betreuungsbedürftige Person ausbezahlt werden sollen.

§ 5 Regierungsrat

Die neuen Angebote nach § 2 Absatz 1 litera e sind näher zu definieren (§ 5 Absatz 1 litera a^{bis}). Derzeit befinden sich Pilotprojekte in Entwicklung, so dass die Einzelheiten in der Verordnung geregelt werden können.

Aufgrund des Wegfalls des Selbstbehalts soll auch Absatz 2 litera b angepasst werden. Da für ambulante Angebote die Erteilung von Kostengutsprachen vorgesehen ist, soll Absatz 2 litera c entsprechend ergänzt werden.

§ 7 Kommission für soziale Einrichtungen

Die KOSEG soll nach Absatz 1 litera f neu die Aufgabe übernehmen, eine Liste der anerkannten Einrichtungen und ihrer Leistungen zu führen (siehe § 15). Die literae d und e sind von redaktionellen Änderungen betroffen.

Absatz 2 litera c soll angepasst werden an die Änderungen in § 31 (Kostenbeteiligung) und die Streichung von § 32 (Selbstbehalt der Gemeinden). Darüber hinaus

soll die KOSEG nicht mehr zur konkreten Höhe der Kostenbeteiligung, sondern einzig zu den Grundsätzen der Kostenbeteiligung Stellung nehmen, da die KOSEG über keine Finanzkompetenz verfügt.

§ 8 Planungsbericht

Siehe dazu die grundsätzlichen Ausführungen im Kapitel 7.1 "Planung und Steuerung". Die Neuformulierung der Anhörungsrechte in Absatz 2 soll sagen, dass nicht der Regierungsrat persönlich, sondern die damit beauftragte Stelle (Departement oder Dienststelle) die Anhörung führt. Neben den betreuungsbedürftigen Personen und ihren Organisationen sollen auch weitere Betroffene vorgängig anzuhören sein, beispielsweise Organisationen von Angehörigen oder Fachstellen. Die Gemeinden werden nicht erwähnt, weil sie bereits paritätisch in der Kommission für soziale Einrichtungen vertreten sind, die nach § 7 Absatz 1 litera e zum Planungsbericht Stellung nimmt.

§ 9 Kostenrechnung und Kennzahlen

Die neu vorgeschlagene Bestimmung von Absatz 3 entspricht der Regelung von § 3c im Betreuungs- und Pflegesetz. Es besteht ein öffentliches Interesse an dieser Publizität. Vorbehalten bleiben sollen die Spezialgesetze zum Schutz der Persönlichkeitsrechte von Einrichtungen und Personen.

§ 10 Leistungsaufträge

Die auf vier Jahre abgeschlossenen Leistungsaufträge sollen neu konkreter auf den Planungsbericht nach § 8 und dessen Periodizität und Inhalt abgestimmt werden. Besonders hervorzuheben ist die Verpflichtung der Einrichtungen, die Selbstbestimmungsrechte der Nutzenden zu gewährleisten. Die Verantwortung der Trägerschaften soll neu ausdrücklich im Gesetz erwähnt werden (vgl. Kapitel 7.4 "Aufsicht").

§ 11 Leistungsvereinbarungen

Mit der Ausweitung des Begriffs der sozialen Einrichtung soll präzisiert werden, dass die einjährigen Leistungsvereinbarungen mit anrechenbaren Vollkostenpauschalen nur für diejenigen sozialen Einrichtungen gelten, die über betreute Wohn- und Tagesstrukturangebote für erwachsene Personen mit Behinderungen verfügen (Bereich B). In den Bereichen A, C und D sollen Leistungsvereinbarungen für stationäre und ambulante Angebote ausgestellt werden. Hingegen sollen Organisationen, welche ambulante Leistungen für erwachsene Personen mit Behinderung erbringen, nur indirekt über Kostengutsprachen zugunsten der einzelnen Personen finanziert werden.

§ 12 Pauschalen

Diese Bestimmung soll die Grundlage dafür schaffen, dass mit den sozialen Einrichtungen indikationsabhängige Vollkostenpauschalen je Leistungseinheit vereinbart und insbesondere nach Abrechnung und Abzug einer angemessenen Kostenbeteiligung als sogenannte Leistungspauschalen abgegolten werden können. Insbesondere im Falle von ambulanten sozialpädagogischen Angeboten kann von dieser Regel abgewichen werden. Absatz 1^{bis} regelt im speziellen die Vollkostenpauschalen im Bereich B, die nach individuellem Betreuungsbedarf (IBB) personenbezogen abgestuft und nicht mehr einrichtungsbezogen pro Tag oder Stunde festgelegt werden sollen. Absatz 1^{ter} widmet sich der Finanzierung von ambulanten Leistungen zu Gunsten von erwachsenen Personen mit Behinderung, die der Person zugesprochen werden. Absatz 1^{quater} soll Ausnahmen ermöglichen und Absatz 1^{quinquies} die finanzielle Gleichbehandlung der Menschen mit Behinderung sichern, unabhängig davon, ob sie ein ambulantes oder stationäres Angebot wählen. Abb. 5:

Typologie der Finanzierungsmodelle

9.1 Übersicht der Revisionsinhalte

Der Änderungsbedarf in den einzelnen Bereichen des SEG ist unterschiedlich. Die nachfolgende Abbildung zeigt die Revisionsinhalte im Überblick.

| | Bereich B | Bereiche A/D |
|--------------------------------|---|---|
| Personenkreis | Erwachsene Menschen mit Behinderungen | Kinder und Jugendliche |
| Neuerungen mit dieser Revision | <ul style="list-style-type: none"> • Einführung der Abgeltung der betreuten Wohn- und Tagesstrukturangebote basierend auf dem individuellen Betreuungsbedarf • Erweiterung und Subjektfinanzierung ambulanter Angebote • Schaffung einer fachlich unabhängigen Stelle für Abklärung und Beratung | <ul style="list-style-type: none"> • Verankerung der ambulanten Leistung ambulante sozialpädagogische Familienbegleitung • Streichung des Selbstbehalts der Gemeinden • Umbenennung des Kostgeldes in Kostenbeteiligung • Ausweitung auf das 25. Altersjahr |
| Gemeinsam für beide Bereiche | Anpassung der Bestimmungen zu Planung und Steuerung, Anerkennungs Voraussetzungen, Grundsatz der Selbstbestimmung (gilt für den Bereich A in Berücksichtigung der spezifischen Situation) | |

Abb.6: Übersicht der Revisionsinhalte

Neues Finanzierungssystem für Erwachsene mit Behinderungen
Der Kanton Luzern soll für die subjektorientierte Objektfinanzierung im Bereich B das bereits erfolgreich praktizierte und laufend optimierte System der SODK Ost+ übernehmen, das gestützt auf den individuellen Betreuungsbedarf (IBB) fünfstufige Vollkostenpauschalen berechnet, welche an die soziale Einrichtung nach Abrechnung und Abzug der gesetzlichen Kostenbeteiligungen der erwachsenen Menschen mit Behinderung geleistet werden. Dieses System gilt für soziale Einrichtungen mit betreuten Wohn- und Tagesstrukturangeboten.

Bei ambulanten Angeboten sollen die Leistungen gemäss dem neuen Absatz 1^{ter} durch Gutsprachen an die betroffene Person selber erbracht werden. Damit wird das Prinzip der Selbstbestimmung und Selbstverantwortung gestärkt. Dieses Prinzip gilt nur für den Bereich B, erwachsene Personen mit Behinderung, und bezieht sich auf anerkannte soziale Einrichtungen nach § 2 des Gesetzes.

Die Verordnung zum SEG soll gestützt auf den neuen Absatz 1^{quater} regeln, wie die Zahlungsflüsse an die Einrichtungen notfalls gesichert werden können. Das betrifft einerseits Fälle, in denen die Empfängerin oder der Empfänger die Gelder nicht weiterleitet. Gründe für eine Direktzahlung können aber auch in den Besonderheiten des ambulanten Angebotes liegen, beispielsweise eine unregelmässige Inanspruchnahme der Leistungen oder eine hohe Fluktuation der Klientinnen und Klienten. Gewisse Klientengruppen können krankheitsbedingt nicht mit Geld umgehen (Sucht, psychische Erkrankung). Bei niederschwellige Angeboten könnte die Prozedur der Subjektfinanzierung hinderlich wirken. Betriebswirtschaftliche Gründe wie ein hohes Verlustrisiko, ein Missverhältnis von Aufwand und Nutzen oder geringfügige Beiträge könnten ebenfalls eine Direktzahlung rechtfertigen.

Der Absatz 1^{quinquies} bezieht sich auf einen Kostenvergleich im konkreten Anwendungsfall und soll Referenzkosten für einen Aufenthalt in einer sozialen Einrichtung ermitteln, der in diesem Fall für eine Aufnahme geeignet wären.

§ 13 Fremd- und Eigenkapital

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

Neu sollen allfällige Gewinne aus den einzelnen Betriebsbereichen A bis D nur für dieselben Bereiche eingesetzt werden können. Sie sollen der Äufnung eines Schwankungsfonds dienen und zum Ausgleich von unregelmässigen Betriebsverläufen wie Über- oder Unterbelegung, von Schwankungen beim Betreuungsbedarf der Nutzenden, zur Deckung von Verlusten oder für die Entwicklung von Innovationen in den nämlichen Bereichen verwendet werden. Die Terminologie soll an das neue Rechnungslegungsrecht nRLR im Obligationenrecht angepasst werden (Mindestgliederungsvorschriften nach Art 959a-960e OR). Der Begriff Rücklagen soll somit abgeschafft und zur Abgrenzung zwischen Fremd- und Eigenkapital soll folgende Definition verwendet werden:

| Fremdkapital | Eigenkapital |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Kurz- und langfristige Verbindlichkeiten (aus Lieferung und Leistung, verzinsliche und übrige) • Rückstellungen (sind zu bilden, wenn aufgrund vergangener Ereignisse in Zukunft ein Mittelabfluss zu erwarten ist, beispielsweise für Garantieverpflichtungen) • Zweckgebundene Gelder aufgrund von externen Auflagen (im Fall SEG sind das die Gewinne und Verlustverrechnungen aus den Bereichen A bis D) | <ul style="list-style-type: none"> • Grundkapital (Gesellschafter- oder Stiftungskapital) • Reserven (gesetzliche Gewinnreserven, statuarische Reserven, freiwillige Fonds mit eigener Zweckbindung) • Gewinn- bzw. Verlustvorträge (im Fall SEG allgemeine Gewinne ausserhalb der Bereiche A bis D) |

Die von den Einrichtungen bis zum Inkrafttreten dieser Gesetzesänderung gebildeten Rücklagen sollen weiterhin im Eigenkapital bleiben und gemäss den bisherigen Verwendungszwecken verwendet werden können (siehe § 36b). Die neue Regelung soll nur für die nach neuem Recht gebildeten Schwankungsfonds gelten.

§ 14 Wirkungen

Der Vorbehalt im neuen Absatz 3 soll aufgenommen werden, weil denkbar ist, dass mit der bewussten Erweiterung auf Einrichtungen mit rein ambulanten Angeboten eine Vielfalt von Angeboten entstehen könnte, die nicht mit dem Bedarf oder den finanziellen Angeboten übereinstimmt. Wenn kein Rechtsanspruch auf Anerkennung besteht, wird verhindert, dass eine ungeplante Kostenentwicklung erfolgt. Das Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen BöB ist im SEG Bereich nicht anwendbar. Die Aufträge können somit ohne dessen Verfahrensbestimmungen erteilt werden (Art. 10 Absatz 1 lit e) BöB).

§ 15 Voraussetzungen und Ausgestaltung

Der Begriff der Teilhabe in Absatz 1 beinhaltet das Einbezogen-Sein in die Gemeinschaft. Neben der Förderung von Möglichkeiten zum Einbezug in gesellschaftliche und kulturelle Ereignisse soll umgekehrt auch Benachteiligungen entgegengewirkt werden. Diese Grundsätze sollen sinngemäss gelten für das Leben in Einrichtungen oder die Erbringungen von Dienstleistungen durch soziale Einrichtungen. Bezüglich Aufsicht wird auf die grundsätzlichen Ausführungen im Kapitel 7.3 "Anerkennung" verwiesen. Der neue Formulierungsvorschlag entspricht der analogen Bestimmung in Art. 15 PAVO (Pflegekinderverordnung des Bundesrates vom 19. Oktober 1977) und § 1a BPV (Verordnung zum Betreuungs- und Pflegegesetz). Die Verfahren für Anerkennung und Aufsicht können so harmonisiert werden. Mit dieser Formulierung sollen neu lediglich die Grundsätze der Voraussetzungen ins Gesetz aufgenommen

werden, während die Details in der Verordnung aufgeführt werden sollen. Diese Verordnungsbestimmung soll voraussetzen, dass:

- aufgrund des Planungsberichtes ein Bedarf für das Leistungsangebot der sozialen Einrichtung besteht,
- der Betrieb über ein Konzept verfügt, das namentlich über die Trägerschaft, die Organisation, die angebotene Betreuung und Pflege, die Finanzierung und die Qualitätssicherung Auskunft gibt,
- die Leitung des Betriebes über die nötigen fachlichen Kompetenzen verfügt und vertrauenswürdig ist,
- der Betrieb über das für die Erbringung der Leistungen erforderliche Fachpersonal verfügt,
- das Betreuungsverhältnis in schriftlichen Verträgen geregelt ist, in welchen ersichtlich ist, welche Leistungen die Einrichtung erbringt,
- der Betrieb über geeignete Instrumente zur Entwicklung und Sicherung der Qualität verfügt,
- die Sicherheit und der Schutz der betreuten Personen gewährleistet sind,
- die zweckentsprechende und wirtschaftliche Verwendung der Mittel gesichert ist,
- die bevorzugte Aufnahme von Personen aus dem Kanton Luzern gewährleistet wird,
- die Einrichtung systematisch die Wahlmöglichkeiten und Selbstbestimmungsrechte der erwachsenen Personen fördert,
- die Einrichtung gewährleistet, dass Kinder und Jugendliche bei allen Entscheidungen, die einen wesentlichen Einfluss auf ihr Leben haben, ihrem Alter entsprechend beteiligt werden.

Gemäss neuer Formulierung in Absatz 2 soll die Anerkennung nicht zwingend befristet werden müssen. Die Anerkennungsvoraussetzungen können stattdessen mit der Erneuerung des Leistungsauftrages geprüft werden.

Neu sollen die anerkannten Einrichtungen und die von ihnen zu erbringenden Leistungen in der Liste der sozialen Einrichtungen geführt und publiziert werden (Absatz 5). Damit soll eine verbindliche Transparenz für alle Beteiligten geschaffen werden.

§ 21 Grundsätze

Die Ergänzung in Absatz 1 betrifft den Fall der minderjährigen Personen. Zur Erläuterung von Absatz 1^{bis} sowie des neuen Absatzes 2 siehe Kapitel 6 "Fördern der Wahlmöglichkeiten im Bereich B". Bei Platzierungen ist im Rahmen der Kostenübernahme zu prüfen, ob das beantragte Angebot der Indikation optimal gerecht wird. Hierzu muss ein Gutachten einer Fachstelle vorliegen. In Ausnahmefällen wie beispielsweise Notfallplatzierungen soll die Indikation nach Absatz 3 nachträglich gestellt werden können.

§ 22 Aufnahmeverfahren

Der neue § 22 Absatz 1 letzter Satz soll die Ziele des Behindertengleichstellungsrechts hinsichtlich Stärkung der Wahlfreiheit und Selbstbestimmung unterstützen.

§ 23 Kostenübernahmegarantie

Der neue Absatz 5 betrifft die neu vorgeschlagene Subjektfinanzierung für ambulante Leistungen.

§ 25 Zuständigkeiten

Im Sinne einer Präzisierung soll ergänzt werden, dass die Einweisung soziale Einrichtungen betrifft, die anerkannt sind.

§ 27 Leistungsabgeltung

Es wird in Absatz 1 nochmals darauf verwiesen, dass Leistungsabgeltungen a-c nur auf der Basis von vorher mit den anerkannten sozialen Einrichtungen vereinbarten Vollkostenpauschalen erfolgen. Vereinbarte Vollkostenpauschalen bilden sich aus IVSE-anerkannten anrechenbaren Kosten und Erträgen von Einrichtungsangeboten der Bereich A-D unter Annahme einer bestimmten Auslastung pro Leistungseinheit. Absatz 1 litera a bezeichnet die Leistungspauschalen des Kantons, die sich aus den vereinbarten Vollkostenpauschalen abzüglich den in der kantonalen Verordnung festgelegten Kostenbeteiligungen gemäss litera b (u.a. Taxen, Hilflosenentschädigungen) und abzüglich allfälliger Leistungen Dritter (bspw. Leistungen nach KVG) gemäss litera e errechnet. Bezüglich des Selbstbehalts der Gemeinden siehe Ausführungen im Kapitel 7.2 "Aufhebung Selbstbehalt Gemeinden".

Der Vorbehalt im neuen Absatz 3 betrifft die neuen ambulanten Angebote gemäss § 12 Absatz 1^{ter}.

§ 28 Kostenübernahme durch Kanton und Gemeinden

Das Grundprinzip der Kostenteilung zwischen Kanton und Gemeinden soll unverändert bleiben. Mit der Einführung des individuellen Betreuungsbedarfs werden im Bereich B abgestufte Vollkostenpauschalen für inner- wie ausserkantonale Nutzende mit den Einrichtungen vereinbart. Von diesen vereinbarten Vollkostenpauschalen werden die Kostenbeteiligungen abgezogen (siehe § 27). Erst von diesen Restkosten tragen der Kanton und die Gemeinden je die Hälfte. Absatz 1 litera a^{bis} zeigt, dass dies auch bei den Beiträgen für ambulante Angebote gilt.

§ 29 Ausserkantonale Einrichtungen

Die neue Bestimmung in Absatz 2 soll zielführende Lösungen aufgrund der besonderen Situation von Einzelfällen erlauben. Es handelt sich um Ausnahmesituationen für Platzierungen in besonders geeigneten Einrichtungen, die im Standortkanton einer entsprechenden Aufsicht unterstellt sind und für die es im Kanton Luzern keine Alternative gibt.

§ 31 Kostenbeteiligung

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

§ 32 Selbstbehalt der Gemeinde

Zum Selbstbehalt der Gemeinden siehe die Ausführungen im Kapitel 7.2 "Aufhebung Selbstbehalt Gemeinden". Der § 32 soll in dieser Form aufgehoben werden.

§ 32a Abgeltung für Familienplatzierungsorganisationen

Diese Bestimmung soll eine Wohnsitzproblematik regeln, die sich in einigen Fällen ergeben kann.

Das SEG kommt für Personen zur Anwendung, die zivilrechtlichen Wohnsitz im Kanton Luzern haben. Diese Regelung ist in anderen Kantonen mehrheitlich üblich und auch in der IVSE im Grundsatz so vorgesehen. Dies gilt auch für Leistungen nach SEG für Pflegefamilienplatzierungen von Minderjährigen. Diesbezüglich herrscht schweizweit mit wenigen Ausnahmen eine andere Praxis, da Pflegefamili-

enkosten nicht subventionierte Kosten sind und daher unter das Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (ZUG) fallen. Das ZUG geht als Bundesrecht dem SEG vor, womit für Pflegefamilienkosten die Zuständigkeitsregelung nach ZUG anzuwenden ist, die nicht auf den zivilrechtlichen Wohnsitz, sondern auf den Unterstützungswohnsitz abstellt.

Es kann zu Konstellationen kommen, in denen die beiden Wohnsitze nicht identisch sind. Dies wird dann zu einem Problem, wenn der eine Wohnsitz im Kanton Luzern liegt und der andere ausserkantonale. Es kann beispielsweise vorkommen, dass ein Luzerner Kind bei einer Pflegefamilie im Kanton Luzern untergebracht wird, der zivilrechtliche Wohnsitz des Kindes durch den Wegzug des alleine sorgeberechtigten Elternteils jedoch ausserkantonale liegt. Der Unterstützungswohnsitz bleibt in diesem Fall in Luzern, Das SEG wäre nicht anwendbar die Unterstützungsgemeinde im Kanton Luzern müsste gemäss ZUG als Bundesrecht aber für die Kosten aufkommen. Es gibt noch andere Konstellationen, die dazu führen, dass Pflegefamilienkosten nicht nach SEG, sondern von einer Luzerner Gemeinde nach ZUG zu tragen sind und letztlich dem angestrebten System zuwiderlaufen. Eine Teillösung kann dadurch erreicht werden, dass die Anwendbarkeit des SEG im Bereich der Familienplatzierungsorganisationen nicht nur für Minderjährige mit zivilrechtlichem Wohnsitz im Kanton Luzern gilt, sondern auch für Fälle, in denen der zivilrechtliche Wohnsitz ausserkantonale ist, der Unterstützungswohnsitz nach ZUG jedoch bei einer Gemeinde im Kanton Luzern. Damit wird der Zuständigkeitsregelung des ZUG entsprochen.

§ 33 Kostenbeteiligung

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

§ 33a Leistungen für selbständiges Wohnen und Tagesstrukturen

Siehe dazu die Ausführungen im Kapitel 5.6.2 "Ambulante Angebote durch Dritte Die selbstorganisierten ambulanten Wohnhilfen stehen ausserhalb der Gesetzesystematik des SEG, weil sie nicht durch den Begriff der sozialen Einrichtung nach § 2 SEG erfasst sind. § 33a wird daher als Spezialnorm aufgenommen. Diese zusätzliche Bestimmung soll ambulante Leistungen durch Dritte ausserhalb von sozialen Einrichtungen ermöglichen und legt die Bedingungen dafür fest.

Zu Absatz 2: Der Kreis der anspruchsberechtigten Personen soll begrenzt sein. Die Bedingungen müssen kumulativ erfüllt sein.

Zu Absatz 3: Selbstorganisiertes Wohnen erfordert ein höheres Mass an Verantwortung der anspruchsberechtigten Personen. Sofern Leistungen von Dritten und nicht von SEG-Einrichtungen erbracht werden, sollen diese Organisationen der jeweiligen Spezialgesetzgebung (z.B. Gesundheitsgesetz, PAVO, BPG) unterstehen.

Zu Absatz 4: Der Regierungsrat will sich an interkantonalen Zusammenarbeiten und Erfahrungen orientieren, um die nähere Ausgestaltung zu regeln. Die Kompetenz zum Erlass von Karenzfristen ist dadurch begründet, dass möglicherweise der Kanton Luzern mit diesen Angeboten im Quervergleich neue Möglichkeiten schafft, die es in anderen Kantonen noch nicht gibt. Um keine unkontrollierte Nutzung der Angebote zu riskieren, soll eine Kranzfrist vorgesehen werden. Da es sich bei Leistungen gemäss § 33a nicht um IVSE-Angebote handelt, sind Einschränkungen erlaubt.

§ 34 Beschwerde

Der bisherige Rechtsweg soll dem nach Verwaltungsverfahrenrecht üblichen Rechtsmittelweg angepasst werden, welcher eine Beschwerdemöglichkeit beim sachlich zuständigen Departement vorsieht (vgl. § 142 Abs. 1b des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1992; SRL Nr. 40).

§ 36a Hängige Geschäfte

Das neue Recht soll bereits für alle Verfahren gelten, die bei Inkrafttreten der Änderung noch nicht abgeschlossen sind.

§ 36b Verwendung von Rücklagen

Die von den Einrichtungen bereits gebildeten Rücklagen und Reserven sollen bestehen bleiben..

Inkrafttreten

Nach der Vernehmlassung ist geplant, dem Kantonsrat Bericht und Antrag für die Beratungen zu stellen, sodass die Gesetzesänderung noch im Jahr 2019 verabschiedet werden kann. Bei unbenutztem Ablauf der Referendumsfrist ist das Inkrafttreten auf 1. Januar 2020 geplant.

10 Auswirkungen der Teilrevision

10.1 Finanzielle Auswirkungen auf Kanton und Gemeinden

Die Gemeinden und der Kanton tragen je die Hälfte des Aufwands nach SEG. Die Ziele der SEG-Teilrevision sollen im Rahmen der geltenden strukturellen und finanziellen Rahmenbedingungen erreicht werden. Der Finanzierungsschlüssel zwischen Kanton und Gemeinden wird nicht verändert. Die Budgethoheit des Kantonsrates gilt unverändert.

Der Aufwand von Kanton und Gemeinden für die Leistungen nach SEG belief sich im Budget 2018 auf 183 Millionen Franken. Im AFP 2019-2022 gehen wir von einer Stabilisierung des Aufwandes aus. Die Vorlage zeigt die erweiterten sozial- und finanzpolitischen Steuerungsmöglichkeiten auf. Damit sollen Fehlanreize auf der Angebots- und Nachfrageseite vermieden sowie die Selbstbestimmung und Eigenverantwortung gefördert werden.

Der Systemwechsel im Bereich B (Erwachsene mit Behinderungen) von einheitlichen zu nach Betreuungsaufwand abgestuften Pauschalen für stationäre Leistungen werden budgetneutral ausgestaltet. Die Kosten der sozialen Einrichtungen setzen sich aus Objekt- und Betreuungskosten zusammen. Die Abgeltung von Kanton und Gemeinden soll so ausgestaltet sein, dass sie den unterschiedlich hohen Betreuungskosten in den verschiedenen Einrichtungen gerecht wird. Die neuen, abgestuften Preise im Bereich B werden beim Systemwechsel unter Einbezug der Kostenrechnungsdaten und der IBB-Einstufungen so berechnet, dass sich der Gesamtbetrag der Transfers an die Einrichtungen nicht verändert. Eine Mengenausdehnung ist durch die Einführung der leistungsorientierten Abrechnung stationärer Leistungen nicht zu erwarten. Davon zu unterscheiden sind demografisch bedingte Mengeneffekte.

Die neue Abgeltung nach Betreuungsaufwand wird adäquate Betreuungssettings und die Durchlässigkeit fördern, was Kosten reduzieren kann. Mittelfristig könnte der Systemwechsel zudem eine Verschiebung von ausserkantonalen zu innerkantonalen Platzierungen zur Folge haben.

Die Anerkennung ambulanter Betreuungsangebote in allen Bereichen und das Aufzeigen von Wahlmöglichkeiten für Menschen mit Behinderungen wird zu einer bedarfsgerechten und gewollten Ausweitung des Personenkreises führen, die diese Angebote nutzen, und damit auch zu entsprechend höheren Aufwänden für diese Leistungen. Weil ambulante Angebote insbesondere bei geringem Betreuungsauf-

wand tiefere Kosten verursachen als stationäre Lösungen, wird eine Einsparung erreicht, wo ambulante anstelle von stationären Leistungen treten. Von dieser Substitution profitieren sowohl der Kanton als auch die Gemeinden.

Neben der Substitution stationärer Angebote ist auch eine Inanspruchnahme ambulanter Leistungen durch Personen möglich, die bislang privat (z.B. durch ihre Eltern)

Die Einführung ambulanter Angebote wird eine Kostenverlagerung zur Folge haben.

betreut wurden. Aufgrund unserer Erfahrungen erachten wir das Risiko einer signifikanten Ausweitung jedoch für sehr gering. Im Zusammenhang mit bestehenden Wartelisten zeigt sich regelmässig, dass die betreuenden Eltern mit ihrer Aufgabe verantwortungsbewusst umgehen. Funktionierende Lösungen werden sehr zurückhaltend verändert. Und auch im Rahmen der Pilot-Angebote im Bereich A hat sich kein solcher Effekt gezeigt. Kurzfristig ist deshalb keine bedeutende Veränderung zu erwarten. Wir rechnen damit, dass geringe Mehrkosten durch die Ausbreitung in den privat organisierten Bereich kompensiert werden durch die oben erwähnten Einsparungen aus der Substitution stationärer Angebote. Zu erwarten ist jedoch ein Mehraufwand für die Aufsicht über zusätzliche Anbieter und die Abrechnung der ambulanten Angebote.

Verschiedene Regelungen dienen dazu, die finanziellen Auswirkungen der Massnahmen der Gesetzesänderung zu steuern. So dürfen die Kosten ambulanter Leistungen nicht höher sein als diejenigen der vergleichbaren stationären Angebote. Der Personenkreis der Anspruchsberechtigten nach SEG wird nicht ausgeweitet und über die Anspruchsbestimmungen soll geregelt werden, dass Leistungen der IV als Voraussetzung gelten. Für Zuziehende aus anderen Kantonen gilt eine mehrjährige Karenzfrist. Die Kosten der ambulanten Leistungen werden zudem nicht im Voraus, sondern erst mit Nachweis übernommen. Die Verhandlungen mit den sozialen Einrichtungen im Rahmen der jährlichen Leistungsvereinbarungen sind ein weiteres, wirksames Steuerungsinstrument.

Eine saldoneutrale Ausgestaltung des Systemwechsels kann jedoch nicht verhindern, dass der SEG-Bereich anderen Einflussfaktoren auf die Preise und Mengen ausgesetzt bleibt. Demografische Entwicklungen und die Zunahme komplexer Behinderungsformen sind Beispiele.

Bezüglich des Kostenteilers zwischen dem Kanton und den Gemeinden sind einige Besonderheiten zu beachten. Der Gemeindeanteil an der Finanzierung der SEG-Leistungen wird im Allgemeinen über einen Pool abgewickelt, zu dem die Gemeinden im Verhältnis zu ihrer Einwohnerzahl beitragen. Speziell in den Bereichen A und C werden 20 Franken pro Aufenthaltstag (2017 total 3,5 Mio. Fr.) direkt den Wohnsitzgemeinden statt dem Pool belastet. Mit der Aufhebung dieses Selbstbehalts verändert sich der durch die Gemeinden zu finanzierende Gesamtbetrag nicht, es kommt jedoch zu Verschiebungen und einer gleichmässigen Verteilung zwischen den Gemeinden.

In den Zuständigkeitsbereich der Wohnsitzgemeinden fallen zudem die nicht SEG-anerkannten Angebote. Durch die Überführung ambulanter sozialpädagogischer Familienbegleitungsangebote ins SEG werden die Risiken der Gemeinden reduziert, für kostenintensive Einzelfälle alleine aufkommen zu müssen. Der bisherige Fehlanreiz für die Gemeinden entfällt, die Finanzierung an den Kanton und den Gemeindepool zu überwälzen, indem eine insgesamt teurere stationäre Platzierung gewählt wird. Wir erwarten davon punktuelle Einsparungen, die sowohl dem Kanton als auch den Gemeinden zu Gute kommen.

Abweichend vom allgemeinen Kostenteiler wurden die ambulanten Angebote im Bereich A (2017 total 1,2 Mio. Fr.) in der Pilotphase zu zwei Drittel durch die Gemeinden finanziert und zu einem Drittel durch den Kanton. Auch in diesem Bereich soll nun der allgemeine, je hälftige Verteilschlüssel angewendet werden. Die Ge-

meinden werden dadurch zulasten des Kantons um rund 180'000 Franken entlastet. Im Gegenzug wird ein Elternbeitrag für ambulante Leistungen im Bereich A von 100 Franken pro Monat eingeführt (Gesamtbetrag in Zukunft steigend mit Mengenwachstum).

Der Aufbau und Betrieb einer unabhängigen Fachstelle für Abklärung und Beratung (siehe Kapitel **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden. "Fehler!**

Die Abklärungsstelle schafft Transparenz und fördert selbstbestimmtes Leben.

Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.") sowie die Prüfung der Kostengutsprachen für ambulante Leistungen (siehe Kapitel 5.7 "Finanzierung ambulanter Angebote") werden als zwei getrennte Aufgaben zu einem jährlichen Mehraufwand führen. Diese zusätzlichen Verwaltungskosten sollen nach bisheriger Regelung paritätisch von Kanton und Gemeinden getragen werden. Die Höhe

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

10.2 Betreuungsbedürftige Personen

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

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

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

In finanzieller Hinsicht haben die vorgesehenen Änderungen keine Auswirkungen auf die schutz- und betreuungsbedürftigen Personen und ihr Umfeld, die finanziellen Rechte und Pflichten bleiben unverändert, die Selbstbestimmung gestärkt. Ausnah-

me ist die neue Einführung eines Elternbeitrags für ambulante Leistungen im Bereich A (100 Fr./Monat).

10.3 Soziale Einrichtungen

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

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

11 Übereinstimmung der Revision mit übergeordneten Vorgaben

Die Teilrevision steht in Übereinstimmung mit sämtlichen übergeordneten strategischen und finanzpolitischen Vorgaben des Kantons:

11.1 Kantonsstrategie ab 2015

Die Kantonsstrategie ist das oberste Planungsinstrument des Regierungsrates. Zu Beginn der Legislatur wurden folgende Aussagen als wichtigste Leitsätze und Schwerpunkte für die kommenden zehn Jahre formuliert.

"Gestalteter Gesellschaftswandel

Unsere Gesellschaft vereint ein hohes Mass an individueller Entfaltungsmöglichkeit, Solidarität und institutioneller sozialer Sicherheit. Wir wollen diese Errungenschaften langfristig sichern. Deshalb reagieren wir frühzeitig, um die Folgen der Migration, des Bevölkerungswachstums, der zunehmenden Alterung und steigenden Vielfalt in der Bevölkerung sinnvoll zu gestalten.

«Grosse individuelle Freiheiten bei gut ausgebauten sozialen Sicherheiten: das sind Grundwerte, die wir bewahren.» Guido Graf, Gesundheits- und Sozialdirektor"

Die Kantonsstrategie ist die Basis für die Zielsetzungen im Legislaturprogramm:

11.2 Legislaturprogramm 2015–2019

Auf der Grundlage der Kantonsstrategie hat der Regierungsrat ausgeführt⁹:

"Politische Schwerpunkte, Massnahmen und Projekte

Der gesellschaftliche Wandel darf nicht wenige Gewinner auf Kosten vieler Verlierer hervorbringen. In Ergänzung zu den etablierten Sozialwerken setzen wir die folgenden Schwerpunkte für eine solidarische Gesellschaft: Arbeit muss sich lohnen, wirtschaftlich Schwache sollen fair entlastet werden. (...)

Junge, Alte, wenig Qualifizierte und Arbeitslose sollen ins Erwerbsleben integriert werden. Wir setzen uns dafür ein, dass Behinderten bedarfsgerechte und angemessen abgeglichene Betreuungsangebote zur Verfügung stehen."

11.3 Erfüllung parlamentarischer Aufträge

Der Kantonsrat hat mit der Kenntnisnahme des Planungsberichtes SEG von 2012 verschiedene Massnahmen gutgeheissen, die mit dieser Teilrevision umgesetzt oder gefördert werden können (Massnahmen im Bereich B):

"Massnahme 4 Die Situation im ambulanten Bereich zu Fragen des Bedarfs, der Kosten und der Finanzierung von ambulanten Angeboten ist vertieft zu analysieren. Die Federführung der Abklärungen bleibt beim Kanton, diese erfolgen jedoch in Zusammenarbeit mit den Gemeinden, den Leistungserbringern und Behindertenorganisationen

Massnahme 5 Sofern die Abklärungen gemäss Massnahme 4 ergeben, dass ambulante Angebote stationären vorzuziehen wären, sind unserem Rat Vorschläge für die Ausdehnung des Anwendungsbereichs des SEG auf leicht betreute Angebote zu unterbreiten.

Massnahme 6 Im Zuge der Abklärungen gemäss Massnahme 4 ist zu prüfen, ob der Geltungsbereich des SEG auch auf Familienplatzierungen (z.B. in fachlich ausgebildeten Bauernfamilien) ausgedehnt werden soll. Den Fragen, ob Familienplatzierungen auch für Menschen mit Behinderungen geeignet sind und welche Kosten sie auslösen, ist besondere Beachtung zu schenken.

⁹ Planungsbericht an den Kantonsrat zum Legislaturprogramm 2015–2019 vom 8. September 2015 B 6

Massnahme 7 Unser Rat beauftragt das Gesundheits- und Sozialdepartement, ein einfaches System für die Erfassung des individuellen Betreuungsbedarfs (IBB) in stationären Einrichtungen einzuführen. Damit sollen verschiedene Tarifstufen eingeführt werden, die gleichzeitig die Datengrundlage für die nächste Bedarfsplanung verbessern können

Massnahme 8 Unser Rat beauftragt die zuständige Dienststelle, zu prüfen, wie der Belegungsdruck durch eine flexiblere Auslastung in den sozialen Einrichtungen reduziert werden kann, das heisst, dass Menschen mit Behinderungen nur in stationäre Einrichtungen platziert werden, wenn es unbedingt notwendig ist – nicht aber, wenn es bloss darum geht, freie Plätze zu belegen

Massnahme 9 Unser Rat beauftragt das Gesundheits- und Sozialdepartement, zu prüfen, ob eine zentrale Anmeldestelle geschaffen werden soll, die als Triage- beziehungsweise Koordinationsstelle oder Drehscheibe für die Platzierungen in den Bereichen «Wohnen» eventuell auch «Arbeiten» und «Beschäftigung» fungiert. Es soll geprüft werden, ob eine solche Stelle in Zusammenarbeit mit der bereits bestehenden Abklärungsstelle bei der Dienststelle Volksschulbildung geschaffen werden kann oder mit einem Leistungsauftrag an eine geeignete Institution vergeben werden soll."

11.4 Aufgaben- und Finanzplan

Im Aufgaben- und Finanzplan (AFP) hat der Regierungsrat folgende Aussagen und Vorgaben gemacht¹⁰:

Zu den strategischen Zielen

"Der Umgang mit Menschen mit Behinderungen stellt den Kanton vor grosse Herausforderungen. Im Rahmen des zu erstellenden Leitbildes „Leben mit Behinderungen“ werden die Grundsatzfragen geklärt. Die von der Schweiz 2014 ratifizierte UN-Behindertenkonvention wird berücksichtigt. In der Umsetzung der Strategie hat das Wohl der Betroffenen Priorität. Die finanziellen Realitäten werden berücksichtigt.

Soziale Einrichtungen stellen in verschiedenen Bereichen (Kinder- und Jugendheime, Behinderteninstitutionen für Erwachsene, stationäre Suchttherapien) wichtige Dienstleistungen zur Verfügung, die vom Kanton und den Gemeinden finanziert werden. Die Einrichtungen sind gehalten, unternehmerisch und eigenverantwortlich zu handeln. Durch Leistungsvereinbarungen mit den SEG-Einrichtungen und die Aufsicht über die privaten SHG Kleinheime sorgt der Kanton für ein qualitativ und quantitativ genügendes Angebot an Plätzen."

Zur Lagebeurteilung

"Die sozialen, politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen auf regionaler, nationaler und internationaler Ebene haben grossen Einfluss auf die gesellschaftlichen Entwicklungen im Kanton Luzern. Auch die demografische Entwicklung verändert die altersmässige Zusammensetzung der Gesellschaft in den kommenden Jahren. Vermehrte Zuwanderung ist zu erwarten. Die politischen und ökonomischen Entwicklungen sind unsicher. Zu erwarten ist die Abnahme von niederschweligen Arbeitsplätzen und der gleichzeitige Bedarf an hochqualifizierten Arbeitskräften. Die berufliche Integration und Existenzsicherung von geringer qualifizierten Menschen werden auch in Zukunft eine gesellschaftliche Herausforderung darstellen.

Die zunehmende Vielfalt und Individualisierung der Gesellschaft zeigt sich in neuen Wohnformen, Arbeitsmodellen, Erwerbsbiografien und Familienkonstellationen, aber auch in der Pluralität von Mentalitäten, Werten und Religionen. Dies beinhaltet einerseits ein grosses Potenzial, andererseits kann auch die Tendenz zu weniger Eigenverantwortung und zur Entsolidarisierung der Gesellschaft zunehmen.

Betroffen sind vor allem jene Menschen, die den hohen Anforderungen unserer Leistungsgesellschaft und dem raschen Tempo der Veränderungen nicht gewachsen sind. Damit steigen die Anforderungen an den Sozialstaat, die Versicherungssysteme sowie an die privaten und öffentlichen Institutionen im Sozialwesen. Der Kostendruck verstärkt diese Tendenz und verlangt nach sozialpolitischen Entscheidungen zur langfristigen Stabilisierung des gesellschaftlichen Zusammenhalts."

¹⁰ Bericht des Regierungsrates an den Kantonsrat 17. Oktober 2017 B 101 AFP 2018–2021; S 227ff

Zum Aktuellen Umfeld / Chancen und Risiken

"Soziale Einrichtungen: Durch die demografische Entwicklung (u.a. Migrationsbewegungen, höhere Lebenserwartung) und den medizinischen Fortschritt zeichnet sich in den nächsten Jahren ein vermehrter und veränderter Bedarf an ambulanten und stationären Angeboten der Betreuung und Pflege ab. Im Bereich der sozialen Einrichtungen zeigt der SEG-Planungsbericht 2012 den steigenden Bedarf auf. Sowohl im Kinder- und Jugendbereich als auch im Bereich für Menschen mit einer Behinderung sollen vermehrt ambulante Angebote gefördert werden, was anfänglicher Investitionen bedarf. Gleichzeitig steigt der Bedarf an Betreuungsangeboten für Menschen mit Schwerst- oder Mehrfachbehinderung. Auch die zunehmende Zahl pflegebedürftiger Menschen verlangt nach einer koordinierten Versorgungsplanung von bedarfsgerechten Angeboten."

12 Abkürzungsverzeichnis

Rechtsgrundlagen:

- ATSG: Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts vom 6. Oktober 2000 (SR Nr. 830.1)
- BPG: Betreuungs- und Pflegegesetz (BPG; SRL Nr. 867)
- IFEG: Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen vom 6. Oktober 2006 (SR Nr. 831.26)
- IVG: Bundesgesetz über die Invalidenversicherung vom 19. Juni 1959 (SR Nr. 831.20)
- IVSE: Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen vom 20. September 2002 (Stand 14. September 2007) (IVSE; SRL Nr. 896)
- KVG: Bundesgesetz über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 (SR Nr. 832.10)
- SEG: Gesetz über soziale Einrichtungen vom 19. März 2007 (SEG; SRL Nr. 894)
- SEV: Verordnung zum Gesetz über soziale Einrichtungen vom 11. Dezember 2007 (SEV; SRL Nr. 894 b)
- UNO-BRK: Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (SR Nr. 0.109)
- UNO-KRK: Übereinkommen über die Rechte des Kindes (SR Nr. 0.107)
- ZUG: Zuständigkeitsgesetz, Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger vom 24. Juni 1977 (Stand am 8. April 2017) (SR Nr. 851.1)

Begriffe:

- AFP: Aufgaben- und Finanzplan
- DISG: Dienststelle Soziales und Gesellschaft
- DVS: Dienststelle Volksschulbildung
- EL: Ergänzungsleistungen
- FPO: Familienplatzierungsorganisationen
- HE/HILO: Hilfflosenentschädigung
- IBB: Individueller Betreuungsaufwand
- IV: Invalidenversicherung
- KESB: Kindes- und / Erwachsenenschutzbehörde
- KESR: Kindes- und Erwachsenenschutzrecht
- KOSEG: Kommission für soziale Einrichtungen
- KÜG: Kostenübernahmegarantie
- LOA: Leistungsorientierte Abgeltung
- NFA: Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
- SOBZ: Sozialberatungszentrum
- SODK: Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren