



Erläuterungen zum Entwurf eines Gesetzes über soziale Einrichtungen

I Geltendes Recht für die Betriebsbeiträge von stationären Einrichtungen

Das geltende Heimfinanzierungsgesetz (HFG, SRL Nr. 894) datiert vom 16. September 1986. Es ist grundsätzlich ein reines Finanzierungsgesetz und regelt daher im Wesentlichen nur die finanziellen Leistungen des Kantons und der Gemeinden an die Betriebskosten der anerkannten Heime durch eine pauschale Übernahme der Betriebsdefizite. Damit Institutionen in den Genuss dieser Betriebsdefizitdeckung und der übrigen durch das Heimfinanzierungsgesetz geregelten Leistungen kommen können, ist eine Anerkennung erforderlich. Der Regierungsrat kann Kinder-, Jugend- und Erziehungsheime sowie heimähnliche Institutionen, die Aufgaben des zivilrechtlichen Kinderschutzes, des Strafrechts, der Invalidenversicherung und der Jugendhilfe erfüllen, Sonderschulen, Einrichtungen für Erwachsene, die von der Invalidenversicherung als berufliche Eingliederungsstätten, als Werkstätten oder als Wohnheime für Behinderte anerkannt sind, und schliesslich auch stationäre Therapie- und Rehabilitationsangebote im Suchtbereich, anerkennen. Die Kosten, die aufgrund des Heimfinanzierungsgesetzes den Heimen vergütet werden, umfassen neben den Betriebsdefiziten der anerkannten Heime auch die Kosten der Platzierung von Einwohnern des Kantons Luzern in ausserkantonalen Institutionen (sog. ausserkantonale Platzierung).

Das Heimfinanzierungsgesetz wird durch eine Verordnung (HFV, SRL Nr. 894c) weiter ausgeführt. Darin sind insbesondere die für die Berechnung der Betriebsdefizite massgebenden anrechenbaren Kosten geregelt. Weiter legt der Regierungsrat im Beschluss über die Kostgeldansätze in Heimen nach § 2 des Heimfinanzierungsgesetzes (SRL Nr. 894b) die Höhe der massgebenden Kostgelder fest. Für den Bereich der Sonderschulung ist einerseits das Gesetz über die Volksschulbildung (SRL Nr. 400a) und andererseits die Verordnung über die Sonderschulung (SRL Nr. 409) massgebend. Der Regierungsrat legt auch hier die Beiträge mit einem Beschluss (SRL Nr. 415) fest.

Im Verhältnis zwischen den Kantonen ist zurzeit noch die Interkantonale Vereinbarung über Vergütungen an Betriebsdefizite und die Zusammenarbeit zugunsten von Kinder- und Jugendheimen sowie von Behinderteneinrichtungen (Heimvereinbarung, IHV, SRL Nr. 894a) massgebend. Über diese Vereinbarung werden den Vereinbarungskantonen die Betriebsdefizite für die in einem Heim oder in einer Einrichtung ausserhalb des Kantons untergebrachten betreuungsbedürftigen Personen anteilmässig vergütet. Zu erwähnen bleibt jedoch, dass die IHV den Kantonen die Möglichkeit offen lässt, nur einzelnen Teilbereichen der Vereinbarung beizutreten. Dies führt zwangsläufig zu einer Verkomplizierung der Verhältnisse.

II Notwendigkeit der Revision des Heimfinanzierungsgesetzes

A. Gründe für die Revision

1. Systembedingte Mängel

Das Heimfinanzierungsgesetz trat am 1. Januar 1987 in Kraft. Zu dieser Zeit verfügte die Gesamtheit der anerkannten Heime im Kanton Luzern über 762 Plätze. Das Restdefizit der innerkantonalen Heime und der Aufwand für die ausserkantonalen Platzierungen beliefen sich in den ersten Jahren auf 10,5 Mio. Franken. Danach stieg das Angebot an anerkannten Plätzen im Kanton Luzern von 762 auf heute gegen 2'500 (Stand Ende 2004) an. Im gleichen Zeitraum wuchs das vom Kanton und den Gemeinden zu tragende Restdefizit auf 57.9 Mio. Franken an (Staatsrechnung 2004). Zurzeit sind auch mehrere Projekte für den Ausbau von Heim- und Sonderschulplätzen in Bearbeitung. Zwar bietet bereits das heutige Gesetz gewisse Steuerungsmöglichkeiten (Anerkennung, Umschreibung der anrechenbaren Betriebskosten). Angesichts der grossen Dynamik in diesem Bereich ist dies jedoch nicht ausreichend, um das Angebot und damit die Kosten beziehungsweise die Kostenentwicklung im gewünschten Masse steuern zu können. In Anbetracht der ungebremsen Kostenentwicklung ist auch offensichtlich, dass die voraussetzungslose Finanzierung der Restdefizite der anerkannten Institutionen nicht mehr zeitgemäss ist.

Die Gründe für den massiven Kostenanstieg sind vielschichtig:

- Einerseits stehen die anfallenden Kosten in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der Gestaltung des Angebots. Primär als Finanzierungsgesetz konzipiert, beinhaltet das geltende Heimfinanzierungsgesetz grundsätzlich keine Instrumente zur Planung und Steuerung des Angebots. Und zu einer massiven Ausweitung des Angebots kam es gerade auch, weil die anerkannten Institutionen selbstständig Erweiterungen planen konnten und der Kanton die neu geschaffenen Plätze (zu) grosszügig anerkannte.
- Andererseits bildeten sich aufgrund der gesellschaftlichen Entwicklung auch neue Trägerschaften für ursprünglich nicht notwendige Angebote, wie beispielsweise im Sucht-, im Kinder- und Jugend- sowie im Behindertenbereich, die dann Antrag für die Unterstellung ihrer Angebote unter das Heimfinanzierungsgesetz stellten. Das Resultat war und ist ein unkoordiniertes Wachstum des Angebots. Allenfalls verfasste Planungsberichte orientierten sich wiederum an den vorhandenen Plätzen.
- Weiter schafft das geltende Heimfinanzierungsgesetz durch den Finanzierungsschlüssel zwischen Kanton und Gemeinden unerwünschte und falsche Anreize: Gemeinden, die ambulante Massnahmen oder eine Platzierung in einer günstigeren, nicht HFG-erkannten Institution anordnen, werden dadurch „gestraft“, dass sie die Kosten selber zu tragen haben. Sie tendieren deshalb eher zu einer Platzierung in einer HFG-erkannten Institution, welche durch den Kanton allein oder zusammen mit den übrigen Gemeinden mitfinanziert wird. Die Massnahme ist dann für die einweisende Gemeinde billiger, führt aber absolut gesehen für den Kanton und die anderen Gemeinden zu höheren Kosten.

Bereits aus diesen Gründen erscheint es dringend notwendig, Rechtsgrundlagen zu schaffen, damit der Kanton zusammen mit den Gemeinden das Angebot an Plätzen in Institutionen zweckmässig planen und steuern kann, aber auch, dass Massnahmen im ambulanten Bereich als Alternativen zum stationären Aufenthalt aufgezeigt werden können. Der Zustand, dass der Kanton und die Gesamtheit der Gemeinden zusammen ohne Einflussmöglichkeit zur Finanzierung herangezogen werden, ist nicht mehr tragbar.

2. Änderung der Rahmenbedingungen

a) Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen

In der Volksabstimmung vom 28. November 2004 wurde der Bundesbeschluss zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) angenommen. Die NFA bringt im Sonderschulbereich und hinsichtlich der Bau- und Betriebsbeiträge an Wohnheime, Werkstätten und Institutionen für die berufliche und medizinische Eingliederung Behinderter massgebliche Änderungen mit sich:

- Im Sonderschulbereich beteiligt sich die IV heute zu rund 50% an den Kosten, und zwar sowohl mit individuellen Leistungen (Art. 19 IVG) als auch mit kollektiven Leistungen wie Bau- und Betriebsbeiträgen (Art. 73 IVG). Im Zuge der NFA wird sich die IV aus der Mitfinanzierung der individuellen und kollektiven Leistungen im Bereich der Sonderschulung vollständig zurückziehen und die fachliche und finanzielle Verantwortung wird gemäss Artikel 62 Absatz 3 der Bundesverfassung (BV, SR 101; noch nicht in Kraft) den Kantonen übertragen. Der gegenüber den Kantonen bestehende Individualanspruch auf Sonderschulung ist neu in der Bundesverfassung rechtlich abgestützt. Die Kantone finanzieren die Sonderschulung integral, das heisst sie kommen sowohl für die individuellen als auch für die kollektiven Leistungen an Kinder und Jugendliche mit Behinderungen beziehungsweise an entsprechende Institutionen auf. Die Zuweisung der vollen fachlichen und finanziellen Verantwortung für die Sonderschulung an die Kantone soll die Verwirklichung eines integrativen Ansatzes zur Förderung und Schulung von Kindern und Jugendlichen ermöglichen und die Durchlässigkeit zur Normalschule verbessern. Die heute oft künstliche Trennung zwischen IV-Berechtigten und Nicht-IV-Berechtigten fällt dahin.

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

- Aufgrund von Artikel 73 Absätze 1 und 2 IVG gewährt der Bund zurzeit Beiträge der Invalidenversicherung (IV) an die Errichtung, den Ausbau und die Erneuerung sowie an die Betriebskosten von Wohnheimen zur dauernden oder vorübergehenden Unterbringung Invaliden, an die Kosten für die Dauerbeschäftigung Invaliden sowie an die Kosten von Institutionen, die Eingliederungsmassnahmen der Versicherung durchführen. Die Invalidenversicherung gewährt die Beiträge unter der Voraussetzung, dass eine kantonale oder interkantonale Planung den spezifischen Bedarf nachweist.

Mit der NFA zieht sich die Invalidenversicherung aus dem Bereich der Bau- und Betriebsbeiträge an Wohnheime, Werkstätten und Institutionen für die berufliche und medizinische Eingliederung Behinderter zurück. Die volle fachliche und finanzielle Verantwortung in diesem Bereich geht auf die Kantone über. Sie haben einen Verfassungsauftrag, im Bereich der kollektiven IV-Leistungen die ihnen übertragenen Aufgaben zu erfüllen und müssen die bisherigen Leistungen der Invalidenversicherung an Anstalten, Werkstätten und Wohnheime übernehmen, bis sie über genehmigte Behindertenkonzepte verfügen, welche auch die Gewährung kantonaler Beiträge an Bau und Betrieb von Institutionen mit ausserkantonalen Platzierungen regeln, mindestens jedoch während dreier Jahre (Art. 197 Ziff. 4 BV; noch nicht in Kraft). Die Invalidenversicherung wird jedoch weiterhin für die individuellen Eingliederungsmassnahmen gemäss Artikel 15-17 IVG aufkommen. Dies betrifft insbesondere die Massnahmen zur beruflichen Wiedereingliederung.

Zur Sicherung eines minimalen Leistungsstandards werden die Ziele der Eingliederung sowie die Grundsätze und Kriterien in einem Rahmengesetz des Bundes (neues Bundesgesetz über Institutionen zur Förderung der Eingliederung invalider Personen [IFEG]) festgelegt werden. Das IFEG hat die folgenden Hauptpunkte zum Gegenstand: die Sicherung der Sozialen Eingliederung, die Verpflichtung der Kantone, ein bedarfsgerechtes Angebot an Institutionen und deren Finanzierung zu gewährleisten, die Anforderungen an die Institutionen, der minimale Inhalt der kantonalen Behindertenkonzepte sowie die Rechtsansprüche der invaliden Personen und das Beschwerderecht der Behindertenorganisationen. Weitergehende Ausführungsvorschriften zum IFEG sollen aufgrund der Kantonalisierung des Aufgabenbereichs Gegenstand der kantonalen Gesetzgebung sein. Das IFEG sieht im gegenwärtigen Entwurf insbesondere vor, dass alle invaliden Personen Zugang zu einer Institution für die soziale Integration haben sollen und dass jeder Kanton ein Angebot an Institutionen zur Verfügung stellen muss, das den Bedürfnissen der invaliden Personen in angemessener Weise entspricht. Bietet der Kanton das entsprechende Angebot nicht an, darf auf ausserkantonale Angebote zurückgegriffen werden. Grundsätzlich darf keine invalide Person wegen einem Aufenthalt in einer sozialen Einrichtung von der Sozialhilfe abhängig werden. Der Kanton hat sich deshalb an den Kosten des Aufenthalts zu beteiligen.

Als Folge dieser Änderungen wird der Netto-Aufwand der Heimfinanzierung für den Kanton Luzern massiv ansteigen, mindestens auf 150 Mio. Franken, davon allein im Sonderschulbereich 70 Mio. Franken. Der Kanton ist somit gezwungen, die Finanzierung der vom Heimfinanzierungsgesetz erfassten Institutionen auf eine neue Basis zu stellen.

Die NFA erfordert im Weiteren eine vertiefte interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich. So ist in die Bundesverfassung mit Artikel 48a eine Bestimmung eingeführt worden, durch welche Kantone zur interkantonalen Zusammenarbeit verpflichtet werden können. Genannt sind dabei ausdrücklich die Aufgabenbereiche Straf- und Massnahmenvollzug und die Institutionen zur Betreuung und Förderung von Invaliden. Die interkantonale Zusammenarbeit soll über die Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) gewährleistet werden.

b) Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen

Auf der Grundlage der geltenden Interkantonalen Heimvereinbarung (IHV) bezahlt der jeweilige Wohnkanton die Vollkosten bei ausserkantonalen Platzierungen. Die Interkantonale Heimvereinbarung wird abgelöst durch die Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen. Der Kanton Luzern hat die IHV bereits gekündigt und ist der IVSE, welche am 1. Januar 2006 in Kraft treten wird, beigetreten. Wie bereits die IHV sieht auch die IVSE vor, dass Kantone wählen können, ob sie allen Bereichen der Vereinbarung oder nur Teilen davon beitreten wollen.

Das heutige Finanzierungsmodell des Heimfinanzierungsgesetzes ist mit der neuen IVSE nicht mehr kompatibel. Die IVSE strebt den Übergang von der Restdefizitdeckung zur pauschalen Leistungsabgeltung an. Bei ausserkantonalen Platzierungen hat der Wohnsitzkanton des Betreuungsbedürftigen keinen Einfluss auf die Tarifgestaltung der jeweiligen Institution. Somit ist der Kanton Luzern an möglichst wenigen ausserkantonalen Platzierungen interessiert, wenn eigene Angebote in diesem Bereich vorhanden sind. Es besteht jedoch heute in den meisten Fällen keine Möglichkeit, ausserkantonale Platzierungen zu verhindern.

c) Finanzreform 08

Der Kanton Luzern hat unter dem Titel Gemeindereform 2000+ das Projekt Aufgabenzuteilung zwischen Kanton und Gemeinden gestartet. Das Ziel dieses Projekts ist die Zuordnung,

Entflechtung und Normierung der Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden. Auch die NFA will die Staatsaufgaben entflechten. Betroffen sind Bund, Kantone und Gemeinden. Der Kanton Luzern hat deshalb die Umsetzung der NFA und die Gemeindereform 2000+ zum Projekt Finanzreform 08 zusammengefasst.

Im Rahmen des Teilprojektes Soziales der Finanzreform 08 wird die Aufgaben- und Lastenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden auch im Heimfinanzierungsbereich überprüft. Die Aufgabenreform sieht grundsätzlich vor, dass die Aufgabenaufteilung möglichst nach dem AKV-Prinzip (Aufsicht, Kontrolle, Verantwortung) erfolgen soll, was vereinfacht bedeutet, dass derjenige, der die Kosten einer Aufgabe trägt, auch bestimmt, wie er diese Aufgabe zu erfüllen gedenkt.

Bei den Projektarbeiten hat es sich gezeigt, dass die Gemeinden im Bereich der Heimfinanzierung eine stärkere Mitbestimmung auf der strategischen Planungsebene wünschen, falls sie zur Mitfinanzierung herangezogen werden sollten. Die Gemeinden schlagen zu diesem Zweck zwei Vehikel vor: entweder eine Fondslösung oder einen Zweckverband. Bei dieser Diskussion ist jedoch zu beachten, dass sich das AKV-Prinzip im Heimwesen insbesondere aus folgenden Gründen nicht uneingeschränkt realisieren lässt:

- Das neue Gesetz über soziale Einrichtungen bildet zwar primär die Rechtsgrundlage für die Planung, Steuerung und Finanzierung von innerkantonalen Einrichtungen. Das „Heimwesen“ ist jedoch keine rein innerkantonale Angelegenheit. Vielmehr müssen bei der Planung und Finanzierung auch ausserkantonale Angebote in allen Bereichen mitberücksichtigt werden. So ist der Kanton beispielsweise im Sonderschulbereich und im Behindertenbereich gestützt auf Artikel 48a der Bundesverfassung zur interkantonalen Zusammenarbeit verpflichtet, was mit der IVSE bereits umgesetzt wurde. Weiter besteht im Bereich der Justizheime nach wie vor eine enge Zusammenarbeit der Kantone mit dem Bundesamt für Justiz. Darüber hinaus verpflichtet das im Zusammenhang mit der NFA vorgesehene Bundesgesetz über Institutionen zur Förderung der Eingliederung invalider Personen (IFEG) die Kantone zu einem kantonalen Behindertenkonzept, welches wiederum der Genehmigung durch den Bundesrat bedarf.

Die interkantonale Zusammenarbeit, die Zusammenarbeit mit dem Bund und die Erstellung der erforderlichen Konzepte und Planungen können nur sinnvoll erfolgen, wenn dies zentral über eine einzelne Verbindungsstelle geschieht. Das entsprechende Know-how dazu ist aufgrund der langjährigen Praxis bereits beim Kanton vorhanden, weshalb unseres Erachtens kein Anlass dafür besteht, daran etwas zu ändern.

- Obwohl sich der Bund aufgrund der NFA aus dem Behinderten- und Sonderschulbereich zurückziehen wird, macht er mit dem IFEG und auch über die Bundesverfassung (vgl. Art. 197 Ziff.2 und 3 BV) den Kantonen Auflagen hinsichtlich des künftigen Leistungsangebots. Diese Auflagen erfordern unseres Erachtens ein über das ganze Kantonsgebiet einheitliches Leistungsniveau, welches eine kantonale Federführung erfordert. Die kantonale Fachkommission für Behindertenfragen sowie die kantonale Fachkommission für Kinder- und Jugendheimfragen unterstützen diese Ansicht.

B. Parlamentarische Vorstösse

Mit der Revision der Heimfinanzierung stehen folgende parlamentarische Vorstösse in Zusammenhang:

- a) Die Motion M 187 von Patrick Graf über die Heimfinanzierung vom 3. Mai 2004 forderte den Regierungsrat auf, mit einem Planungsbericht ein Konzept über die Zukunft der Heime, die unter das Heimfinanzierungsgesetz fallen, zu erstellen. Allfällige Einsparungen oder Un-

terlagerungen sollten sich an diesem Konzept orientieren. Auf lineare Einsparungen bei der Heimfinanzierung solle verzichtet werden.

In seiner Antwort vom 25. Mai 2004 führte der Regierungsrat insbesondere aus, dass in einem Konzept nicht Aussagen über die Zukunft der Heime nötig seien, sondern über das künftige Versorgungsangebot. Dieses solle qualitative und quantitative Aussagen zu den erforderlichen Plätzen enthalten. Zudem solle eine Lösung erarbeitet werden, in welcher nicht mehr Defizite, sondern bezogene Leistungen finanziert würden. Eine Revision des Heimfinanzierungsgesetzes sowie die Ausarbeitung von Leistungsvereinbarungen mit den Institutionen sei vom Gesundheits- und Sozialdepartement bereits in die Wege geleitet worden.

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

Der Regierungsrat wies in seiner Antwort vom 21. Juni 2004 darauf hin, dass eine Projektgruppe mit der Ausarbeitung einer Revision des Heimfinanzierungsgesetzes im Sinne der Motion betraut worden und die politische Diskussion des revidierten Heimfinanzierungsgesetzes im Grossen Rat für das Jahr 2005 vorgesehen sei.

III Grundsätze des neuen Gesetzes

Eine Neugestaltung der gesetzlichen Regelung im Heimwesen hat sich nach folgenden Grundsätzen zu richten:

- a) Das neue Gesetz über soziale Einrichtungen soll grundsätzlich mit übergeordnetem Recht und der Finanzreform 08 übereinstimmen. Im Einzelnen ergibt sich Folgendes:
 - Die mit der NFA zusammenhängenden gesetzlichen Änderungen und die damit verbundenen zusätzlichen Verpflichtungen der Kantone sind zu berücksichtigen. Diese sind jedoch noch nicht vollständig bekannt. Dabei ist insbesondere an das IFEG zu denken, welches erst in einem Entwurf vorliegt und von den Eidgenössischen Räten noch nicht beraten wurde.
 - In vielen Bereichen werden die Grundsätze und die Zuständigkeiten für Platzierungen durch das Bundesrecht geregelt. Dies betrifft vor allem Massnahmen im Bereich des Jugendstrafrechts und des Kindes- und Erwachsenenschutzes, die im Schweizerischen Strafgesetzbuch (StGB, SR 311) und im Schweizerischen Zivilgesetzbuch (ZGB, SR 210) geregelt sind. Überdies ergehen solche Einweisungsentscheide oftmals von Justizbehörden. Zuständigkeiten und Entscheide der durch Bundesrecht bezeichneten Behörden sind zu respektieren. Das bedeutet, dass eine gesetzliche Einflussnahme auf den Einweisungsentscheid in diesen Bereichen grundsätzlich nicht möglich ist.
 - Weiter sind die Vorgaben des am 1. Januar 2004 in Kraft getretenen Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG, SR 151.3) zu beachten.
 - Die neue gesetzliche Regelung soll den Vorgaben der neuen Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE), welche die bisherige Interkantonale Heimvereinbarung (IHV) ablöst, über die Leistungsabgeltung nicht widersprechen.

- Schliesslich soll das Gesetz so weit als möglich mit dem Teilprojekt Soziales der Finanzreform 08 kompatibel sein.
- b) Das neue Gesetz soll kein reines Finanzierungsgesetz mehr sein, sondern auch die Rechtsgrundlagen für die Planung, Steuerung, Aufsicht und Qualitätssicherung beinhalten. Nur so kann es den Vorgaben des Bundes wie der IVSE gerecht werden und nur so ist es möglich, die finanzielle Abgeltung der Institutionen proaktiv zu regeln.
- c) Die Restdefizitdeckung für anerkannte innerkantonale Institutionen fällt weg und wird durch eine leistungsbezogene Abgeltung in einem vereinbarten Rahmen ersetzt (Leistungsabgeltung). Als Voraussetzung dazu muss die Kostentransparenz der Institutionen gewährleistet sein, was eine Kostenrechnung der Institutionen bedingt.
- d) Der Solidaritätsgedanke unter den Gemeinden soll beibehalten werden. Im jetzigen Zeitpunkt wird an der Aufteilung der Kosten zwischen Kanton und Gemeinden festgehalten. Der Beteiligungsprozentsatz des Kantons wird im Projekt Finanzreform 08 noch definitiv zwischen Kanton und Gemeinden ausgehandelt.
- e) Ambulante und/oder präventive sowie „alternative“, kostengünstige Massnahmen sind, wenn immer möglich, in finanzieller Hinsicht den stationären oder teilstationären Angeboten gleichzustellen. Damit sollen falsche Anreize für Einweiser wegfallen, da so vermieden wird, dass der finanzielle Aspekt über eine Platzierung entscheidet und nicht das Wohl des Pflegebedürftigen. Die Gemeinde stellt gemäss Wohnortsprinzip die Finanzierung der Grundversorgung sicher, sowohl für ambulante als auch für stationäre Massnahmen.

Bei allen Platzierungen und freiwilligen Eintritten sollen nach Möglichkeit vor der Anordnung oder Genehmigung einer stationären Massnahme geeignete, kostengünstigere, ambulante oder teilstationäre Massnahmen geprüft werden. Eine klare Abgrenzung zwischen stationären, teilstationären oder ambulanten Angeboten ist jedoch schwierig, da der Übergang zwischen den verschiedenen Angeboten fließend ist. Zentrales Abgrenzungskriterium ist grundsätzlich, ob eine betreuungsbedürftige Person während der Massnahme bei der Herkunftsfamilie beziehungsweise im primären Umfeld lebt oder nicht. Ein weiteres Kriterium ist die Zeitdauer der Massnahme. Zusammengefasst könnte die Unterscheidung folgendermassen vorgenommen werden:

- *Ambulant* ist das Angebot dann, wenn die betreuungsbedürftige Person in der Herkunftsfamilie beziehungsweise im primären Umfeld lebt, die erforderliche Massnahme punktuell, stundenweise erfolgt (Förderung, Beratung, Therapie) und die Fachperson(en) dabei eine beratende, unterstützende Tätigkeit wahrnimmt(-nehmen).
- Unter *teilstationär* sind in der Regel Tagesangebote zu verstehen. Es sind Teilplatzierungen über eine längere Zeit, wobei ein stetiger Wechsel zwischen Einrichtung und primärem Umfeld stattfindet. Verschiedene Fachpersonen unterstützen und – wo notwendig – ergänzen die Herkunftsfamilie oder das primäre Umfeld in der umfassenden Erziehung, Förderung und Betreuung der betreuungsbedürftigen Personen.
- *Stationär* ist das Angebot dann, wenn die betreuungsbedürftige Person während der Massnahme familienextern oder ausserhalb des primären Umfeldes untergebracht ist. Die Vollplatzierung findet über eine längere, zusammenhängende Zeitspanne statt (mehrere Wochen, Monate oder Jahre), wobei verschiedene Fachpersonen die Herkunftsfamilien oder das primäre Umfeld in der umfassenden Erziehung, Förderung und Betreuung der betreuungsbedürftigen Personen ergänzen.

Eine Abgrenzung zwischen den Angeboten bedarf aber immer einer zu begründenden Entscheidung, welche in fachlicher und finanzieller Hinsicht regelmässig zu überprüfen ist.

IV Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen des Entwurfs

Vorbemerkung:

Die Aufnahme von Behinderten und Betreuungsbedürftigen in Privathaushalte, Heime und sonstige Einrichtungen zwecks Gewährung von Unterkunft, Betreuung und Pflege ist grundsätzlich in den §§ 70 ff. des Sozialhilfegesetzes (SHG, SRL Nr. 892) geregelt. Die Frage ist daher berechtigt, ob es nicht sinnvoll wäre, die neuen gesetzlichen Bestimmungen über die sozialen Einrichtungen ins Sozialhilfegesetz zu integrieren. Der Grund dafür, weshalb trotzdem, wie bereits 1986, wieder ein separates Gesetz über die sozialen Einrichtungen vorge schlagen wird, liegt darin, dass das Sozialhilfegesetz primär die Sozialhilfe regeln soll. Dem gegenüber hat das neue Gesetz über soziale Einrichtungen die Planung, Steuerung, Finanzierung der sozialen Institutionen zum Gegenstand. Die Diskussion in der Projektgruppe beschränkte sich auf die Revision des Heimfinanzierungsgesetzes. Sie sieht grundsätzlich keinen zwingenden Bedarf, die Gesetze zusammen zu führen.

Titel:

Das neue Gesetz trägt den Titel „Gesetz über soziale Einrichtungen“. Diese Bezeichnung lehnt sich bewusst an die IVSE an, wodurch auch der enge Zusammenhang mit dieser Vereinbarung aufgezeigt werden soll.

Der neue Name soll weiter zum Ausdruck bringen, dass das Gesetz unter dem erweiterten Begriff „Einrichtungen“ sowohl „Heime“ im herkömmlichen Sinn, das heisst „ein organisierter, von einer oder mehreren Personen geleiteter und von Angestellten besorgter kollektiver Haushalt, der bezweckt, fremden Personen gegen Entgelt oder ausnahmsweise unentgeltlich Unterkunft, Verpflegung und gewisse weitere Dienstleistungen (Zimmer- und Wäschebesorgung, Betreuung, Pflege) zu gewähren“, als auch „übrige Einrichtungen“ wie geschützte Werkstätten umfasst.

Mit „sozialer Einrichtung“ wird zudem ein moderner und neutraler Begriff verwendet, der weniger negativ behaftet ist, als es der „Heimbegriff“ heute ist. Im Weiteren streicht die Bezeichnung „Heimfinanzierungsgesetz“ zu sehr den finanziellen Aspekt des Gesetzes hervor. Das neue Gesetz soll ja gerade neben der Finanzierung auch Schwerpunkte bei der Planung und Steuerung setzen.

I. Zweck und Geltungsbereich

§ 1

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

Im Gegensatz zum Heimfinanzierungsgesetz möchten wir wegen dem hohen Stellenwert des Gesetzes über soziale Einrichtungen dem Zweck einen eigenen Absatz widmen (Abs. 2). Dieser liegt in der Schaffung eines bedarfsgerechten Angebots an sozialen Einrichtungen, welches der Betreuung, Schulung und Förderung betreuungsbedürftiger Menschen im Kanton Luzern dienen soll. Das Angebot soll dabei insbesondere die soziale Integration der betroffenen Personen fördern. Besonders hervorgehoben wird weiter, dass sich das bedarfsgerechte

Angebot nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit, Wirksamkeit und Qualität zu richten hat.

Im Sinn einer einheitlichen Sprachregelung ist im Gesetzesentwurf von „betreuungsbedürftigen Personen“ die Rede. „Betreuungsbedürftige Person“ steht somit in der Regel für Behinderte/r, Betreute/r, Insasse/in, Jugendliche/r, Kind, Klient/in, Sonderschüler/in, Suchtabhängige/r, Untergebrachte/r, Erwachsene/r, Zögling etc. Auch gilt der Ausdruck „betreuungsbedürftige Person“ für beide Geschlechter.

§ 2 Soziale Einrichtungen

§ 2 Absatz 1 umschreibt den Geltungsbereich des neuen Gesetzes und damit die verschiedenen Arten von sozialen Einrichtungen, die im Rahmen dieses Gesetzes anerkannt werden und dadurch in den Genuss der Kostenbeteiligung von Kanton und Gemeinden kommen können. Der Geltungsbereich ist dabei grundsätzlich derselbe wie unter dem Heimfinanzierungsgesetz geblieben. Die Formulierungen entsprechen grösstenteils derjenigen der IVSE.

- Absatz 1a umfasst die stationären Einrichtungen gemäss Artikel 13 ff. der Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (PAVO, SR 211.222.33). Dabei handelt es sich um Kinder-, Jugend- und Erziehungsheime, welche der Durchführung von vormundschaftlichen und jugendstrafrechtlichen Massnahmen dienen. Die Massnahme kann auch über das vollendete 18. Altersjahr (Erreichen der Volljährigkeit) bis zum 20. Altersjahr gelten. In Einzelfällen kann es möglich sein, dass eine Massnahme sogar über das vollendete 20. Altersjahr bis zur Grenze des Jugendstrafbereichs von vollendeten 25 Altersjahren andauert beziehungsweise verlängert wird.

Analog der Regelung im geltenden Heimfinanzierungsgesetz werden in Abweichung zur IVSE zusätzlich auch heimähnliche Institutionen aufgeführt. Darunter sind beispielsweise sozial- oder heilpädagogische Pflegefamilien zu verstehen. Die Meinung ist, dass diese auch unter dem neuen Gesetz weitgehend gleichen Anerkennungskriterien genügen müssen wie eine soziale Einrichtung in Form eines Heimes. Hauptsächliche Voraussetzung ist eine gemeinnützige Trägerschaft (Stiftung, Verein/ Non-Profit-Organisation), die den Vorschlag und die Rechnung einreicht. Falls Kinder und Jugendliche dezentral in Familien betreut werden, muss das Betreuungspersonal die fachlichen Voraussetzungen wie in einer sozialen Einrichtung aufweisen. Diese heimähnlichen Institutionen sind als Alternative und Ergänzung zu den Angeboten der Kinder-, Jugend- und Erziehungsheime zu verstehen. Wie auch bei den stationären sozialen Einrichtungen besteht kein Rechtsanspruch auf Anerkennung solcher heimähnlicher Institutionen.

- Absatz 1b umfasst soziale Einrichtungen, welche sich um die Betreuung von erwachsenen Behinderten kümmern. Davon ausgenommen sind jedoch Leistungen von sozialen Einrichtungen zur beruflichen Eingliederung im Sinne der Artikel 16 und 17 des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (IVG, SR 831.20).

Diesem Bereich wird in Zukunft grössere Bedeutung zukommen, da sich der Bund aufgrund der NFA aus der Finanzierung von Einrichtungen für erwachsene Behinderte zurückziehen wird. Zu beachten ist aber, dass der Bund trotz Kantonalisierung des Behindertenbereichs den Kantonen über das geplante Bundesgesetz über Institutionen zur Förderung der Eingliederung invalider Personen (IFEG) Vorgaben machen wird.

- Absatz 1c regelt die stationären Einrichtungen der Sucht-Therapie und -Rehabilitation. Dieser Bereich ist neu in der IVSE enthalten, jedoch bereits länger im geltenden Heimfinanzierungsgesetz.
- Absatz 1d betrifft die Sonderschulinternate. Über das neue Gesetz werden jedoch nur noch die Kosten für Unterkunft, Verpflegung und ausserschulische Betreuung vergütet. Die eigentlichen Sonderschulkosten fallen nicht unter dieses Gesetz, sondern werden analog den Kosten der Normalschule direkt von den einzelnen Gemeinden übernommen.

Im Sinne einer Abgrenzung schliesst Absatz 2 ausdrücklich gewisse Einrichtungen wie Strafanstalten, Alters- und Pflegeheime sowie medizinisch geleitete Einrichtungen wie Spitäler und Kurhäuser vom Geltungsbereich dieses Gesetzes aus. Abteilungen innerhalb einer medizinisch geleiteten Einrichtung, die IV-Kollektivbeiträge erhalten, die organisatorisch eigenständig sind, eine eigene Rechnung führen und Leistungen im Sinne dieses Gesetzes erbringen, können dagegen diesem Gesetz unterstellt werden.

II. Organisation und Zuständigkeiten

Die Regelung der Organisation und der Zuständigkeiten ist grundsätzlich analog dem geltenden Heimfinanzierungsgesetz ausgestaltet, wird jedoch in gewissen Punkten den neuen Gegebenheiten angepasst. Das heisst, es soll wie im Heimfinanzierungsgesetz auch im neuen Gesetz hauptsächlich der Kanton für den Vollzug des neuen Gesetzes zuständig sein. Neu ist allerdings, dass der Kanton durch die Anerkennung der sozialen Einrichtungen sowie durch die Gestaltung der Leistungsvereinbarungen das Angebot an sozialen Einrichtungen in einem weiteren Masse als bisher plant und steuert. Weiter existiert nach wie vor ein paritätisch zusammengesetztes Gremium von Kantons- und Gemeindevertretern, welches diese Prozesse als beratendes Organ des Regierungsrates begleitet. Dieses soll jedoch nicht mehr Koordinationskommission, sondern ihren neuen Aufgaben entsprechend „Kommission für soziale Einrichtungen“ heissen. Die Verantwortung des Kantons bei der Planung und Steuerung ergibt sich - wie bereits erwähnt - insbesondere daraus, dass bei der Planung nicht alleine innerkantonale soziale Einrichtungen mitberücksichtigt werden müssen und neu in gewissen Bereichen von Bundesrechts wegen kantonale Konzepte ausgearbeitet werden müssen. Immer mehr wird die interkantonale Zusammenarbeit wichtig sein, wie dies im Übrigen bereits heute bei den Justizheimen und den Einrichtungen der stationären Therapie und Rehabilitationsangebote im Suchtbereich der Fall ist.

§ 3 Behörden

Die Verantwortlichkeit für den Vollzug des Gesetzes liegt grundsätzlich beim Regierungsrat und dem Gesundheits- und Sozialdepartement, auch wenn Dienststellen verschiedener anderer Departemente beim Vollzug involviert sein werden. Es ist vorgesehen, die Zuständigkeiten in der Verordnung, sofern erforderlich, weiter auszuführen.

Nach Absatz 2 sind die Einweisungsbefugnisse der zuständigen kantonalen Behörde beim Massnahmenvollzug und im Sonderschulwesen sowie der Vormundschaftsbehörde beim zivilrechtlichen Kindes- und Erwachsenenschutz vorbehalten. Damit wird eine Problematik angesprochen, welche einer Kontrolle der Einweisungen durch eine kantonale Stelle, wie sie wünschenswert wäre, entgegensteht. Lediglich im Sonderschulbereich ist eine eigentliche Beurteilung der Einweisung durch eine kantonale Stelle, das Amt für Volksschulbildung, möglich, da dieses in den meisten Fällen selber über die Einweisung entscheidet.

Im Bereich der jugendstrafrechtlichen und der vormundschaftlichen Massnahmen hingegen, sind die Zuständigkeiten und Grundsätze für die Einweisung in eine soziale Einrichtung grundsätzlich bereits durch höherrangiges Recht geregelt beziehungsweise werden durch Justizbehörden angeordnet, weshalb eine Einflussnahme einer kantonalen Behörde auf den Einweisungsentscheid grundsätzlich nicht möglich ist.

Da diese Situation im Hinblick auf die von diesem Gesetz verfolgten Ziele, insbesondere das Gebot der Wirtschaftlichkeit, nicht befriedigt, schlagen wir in § 18 dieses Entwurfs vor, dass bei einer behördlichen Einweisung, mit Ausnahme der Einweisung durch Justizbehörden und im Sonderschulbereich, eine kantonale Stelle, zumindest eine Empfehlung zur Eignung der vorgesehenen Institution für die angeordnete Massnahme abgeben können soll.

§ 4 *Regierungsrat*

Der Regierungsrat schliesst mit anderen Kantonen Vereinbarungen über die Finanzierung sozialer Einrichtungen ab, namentlich die IVSE. Er ist weiter zuständig für die Genehmigung des vom Gesundheits- und Sozialdepartement zu erstellenden Planungsberichts und für die Anerkennung der sozialen Einrichtungen im Kanton, welche in den Genuss von finanziellen Leistungen der öffentlichen Hand kommen sollen. Wie bereits im Heimfinanzierungsgesetz stellt die Anerkennung eines der wesentlichen Steuerungsinstrumente dar. Der Regierungsrat genehmigt auch die zwischen dem Gesundheits- und Sozialdepartement und den Institutionen abgeschlossenen Leistungsaufträge.

Weiter fallen auch die Festlegung der neu vorgesehenen Kostenbeteiligungen Gemeinde (Gemeindebeitrag), der Kostgeldansätze und der Beiträge für die Sonderschulung in die Zuständigkeit des Regierungsrats. Neu ist der Regierungsrat auch zuständig für die Bestimmung der Grundsätze zur Ermittlung der Betriebskosten und der Leistungspauschalen. Damit kann der Regierungsrat beispielsweise die geforderte Kostenrechnung genauer definieren. Zudem kann er die massgebenden Qualitätskriterien für die anerkannten Einrichtungen festlegen. Die Details beider Bereiche werden auf Verordnungsstufe geregelt.

Schliesslich ist der Regierungsrat für die Wahl der Mitglieder der neuen Kommission für soziale Einrichtungen zuständig, wobei der Verband Luzerner Gemeinden (VLG) die vier Gemeindevertreter, welche in dieser Kommission Einsitz haben, bezeichnet.

§ 5 *Gesundheits- und Sozialdepartement*

Zu den Hauptaufgaben des Gesundheits- und Sozialdepartements gehören die Erstellung des Planungsberichts und der Abschluss von Leistungsaufträgen mit den anerkannten und den zu anerkennenden sozialen Einrichtungen. Im Gegensatz zum Heimfinanzierungsgesetz soll das Departement neu über weitergehende Aufsichtsbefugnisse gegenüber den anerkannten sozialen Einrichtungen verfügen und damit insbesondere die Qualität der vereinbarten Dienstleistung kontrollieren können.

Darüber hinaus ist das Gesundheits- und Sozialdepartement für die Kontrolle der Kostenübernahmegarantien bei Heimeinweisungen zuständig.

§ 6 *Kommission für soziale Einrichtungen*

Stellung, Organisation und Zusammensetzung der Kommission für soziale Einrichtungen entsprechen grundsätzlich der vom geltenden Heimfinanzierungsgesetz her bekannten Koordinationskommission.

Die Kommission besteht aus je vier Vertretern des Kantons (BKD, JSD, GSD und FD) und der Gemeinden. Der Kommissionsvorsitz soll alle vier Jahre zwischen Kanton und Gemeinden wechseln. Damit soll dem Wunsch der Gemeinden nach mehr Mitsprache Rechnung getragen werden. Im Gegensatz zur Koordinationskommission nehmen in der Kommission für soziale Einrichtungen keine Vertreter der Heimleiterkonferenz mehr Einsitz. Dadurch werden allfällige Interessenkonflikte vermieden.

Zu den Aufgaben der Kommission für soziale Einrichtungen gehört insbesondere die Abgabe einer Empfehlung zur Anerkennung und zum Ausbau von sozialen Einrichtungen. Die Mitwirkung der Gemeinden erfolgt somit einerseits bei der Anerkennung und andererseits darf auch nicht vergessen werden, dass es in den meisten Fällen die Gemeinden sind, welche über die Einweisung in eine soziale Einrichtung entscheiden. Darüber hinaus ist vorgesehen, dass die

Kommission zum Planungsbericht des Gesundheits- und Sozialdepartements Stellung nehmen können soll.

III. Planung und Steuerung

Die Planung und Steuerung ist ein wesentliches neues Element des neuen Gesetzes gegenüber dem Heimfinanzierungsgesetz. Es wird beabsichtigt, das Angebot aufgrund der Planung zu steuern und neue soziale Einrichtungen beziehungsweise zusätzliche Plätze nur auf der Grundlage dieser Planung anzuerkennen beziehungsweise überzählige Plätze falls angezeigt abzubauen. Weiter können Institutionen oder einzelne Plätze in Institutionen, für die aufgrund der Planung kein Bedarf mehr besteht, aberkannt werden. Der Kanton und die Gemeinden kaufen die Leistungen bei den Institutionen ein. Die von den sozialen Einrichtungen zu erbringenden Leistungen, insbesondere auch die Abgeltung von Vorhalteleistungen (Bereitstellung von Notfallplätzen), werden vertraglich mittels Leistungsaufträgen definiert.

Eine weitergehende Planung der Heimfinanzierung drängt sich einerseits aus Gründen der Kostentransparenz auf. Andererseits jedoch sind die Kantone auch aufgrund der NFA neu ohnehin verpflichtet, im Behindertenbereich eine Planung durchzuführen. Nach dem künftigen Artikel 197 Ziffer 4 BV muss jeder Kanton ein Konzept erstellen, um die Eingliederung invalider Personen zu fördern. Dieses Konzept muss eine Bedarfsplanung in quantitativer und qualitativer Hinsicht und ein Verfahren für periodische Bedarfsanalysen enthalten sowie sich zur Art der Zusammenarbeit mit den Institutionen, zu den Grundsätzen der Finanzierung und der beruflichen Aus- und Weiterbildung des Fachpersonals, zum Schlichtungsverfahren bei Streitigkeiten zwischen invaliden Personen und Institutionen, zur Art der Zusammenarbeit mit anderen Kantonen, insbesondere bei der Bedarfsplanung und Finanzierung, sowie zur Planung für die Umsetzung des Konzepts äussern. Es ist vorgesehen, dass dieses kantonale Konzept nach Anhörung der Institutionen und Behindertenorganisationen erstellt, von einer Fachkommission des Bundes abgehört und dann schliesslich vom Bundesrat genehmigt werden muss.

In Anbetracht der bundesrechtlichen Vorgaben hinsichtlich Planung im Behindertenbereich erscheint es uns sinnvoll, die Planung in den anderen Geltungsbereichen dieses Gesetzes, so weit möglich, nach den gleichen Kriterien zu gestalten.

§ 7 Planungsbericht

Diese Bestimmung schafft die (kantonale) Rechtsgrundlage für eine Planung. Sie verpflichtet den Kanton, regelmässig eine solche Planung, die auf mehrere Jahre ausgerichtet ist, in Form eines Planungsberichts durchzuführen. Es wird dabei von einem jeweils zehnjährigen Planungshorizont ausgegangen. Auf kurzfristige Veränderungen soll vielmehr mit einer Anpassung der Leistungsaufträge reagiert werden (vgl. § 9).

Der Planungsbericht wird vom Gesundheits- und Sozialdepartement erstellt. Die anderen Departemente unterstützen das Gesundheits- und Sozialdepartement durch Berichte über die Entwicklung in ihrem Zuständigkeitsbereich. Der Planungsbericht ist vom Regierungsrat zu genehmigen (Abs. 1).

Absatz 2 umschreibt die Bestandteile des Planungsberichts und dessen Zweck. Der Planungsbericht soll insbesondere das vom IFEG geforderte kantonale Konzept zur Förderung invalider Personen beinhalten. In allgemeiner Hinsicht soll der Planungsbericht grundsätzlich eine Bedarfsanalyse und -planung umfassen, welche die damit angestrebten Wirkungen, die Entwicklungsschwerpunkte, die voraussichtlich benötigten finanziellen Mittel sowie die Art der interkantonalen Zusammenarbeit aufzeigen soll. Zusätzlich wird auch ausgeführt sein müssen, inwieweit und aus welchen Gründen auf das Angebot ausserkantonalen Einrichtungen zurückgegriffen werden muss. Die interkantonale Zusammenarbeit wird dort wichtig, wo es

nicht Sinn macht, dass jeder Kanton eine spezialisierte Einrichtung für sich führt oder dort, wo es sogar indiziert ist, dass jemand in einer Institution ausserhalb des Kantons platziert wird.

§ 8 Kostenrechnung und Leistungsstatistik

Um eine grösstmögliche Kostentransparenz oder -wahrheit zu ermöglichen, haben die anerkannten sozialen Einrichtungen ihre Kosten zu ermitteln und ihre Leistungen nach einheitlicher Methode zu erfassen. Hiezu haben sie eine Kostenrechnung und eine Leistungsstatistik zu führen. Die Kostenrechnung bildet insbesondere die Grundlage für die Berechnung der Pauschalen zur Abgeltung der Leistungen der anerkannten sozialen Einrichtungen (Abs. 1). Mittelfristig soll die Kostenrechnung auch Betriebsvergleiche ermöglichen, um so die „wahren Kosten“ einer bestimmten Leistung ermitteln zu können. Damit wiederum wird die Bemessung von indikationsabhängigen und institutionsunabhängigen Leistungspauschalen möglich sein. Ziel soll sein, dass dieselbe Leistung in jeder anerkannten sozialen Einrichtung gleich viel kostet.

Bis anhin fehlte eine gesetzliche Grundlage zur Überprüfung der vorgelegten Rechnungen. Für Stichproben zur Überprüfung der Unterlagen ist es jedoch notwendig, dass die zuständige kantonale Behörde Einblick in die Unterlagen erhält. Sie muss auch Auflagen erteilen können (Abs. 2).

Die technischen Details der Kostenrechnung und der Leistungsstatistik werden auf Verordnungsstufe geregelt (Abs. 3). Die Vorgabe der einheitlichen Methode soll dadurch sichergestellt werden, dass sich die Kostenrechnung voraussichtlich nach den Richtlinien der IVSE zu richten hat. Damit werden auch die interkantonalen Anforderungen erfüllt.

§ 9 Leistungsaufträge

Die Steuerung des kantonalen Angebots erfolgt über mehrjährige, das heisst in der Regel vierjährige, Leistungsaufträge. Diese Leistungsaufträge werden zwischen dem Gesundheits- und Sozialdepartement und der zu Anerkennenden oder anerkannten sozialen Einrichtung abgeschlossen (Abs. 1). Für den Fall, dass es sich bei der sozialen Einrichtung um eine kantonale Dienststelle handelt, beispielsweise eine kantonale Sonderschule, kommt das zuständige Departement als dritte Vertragspartei dazu. Der Abschluss der Leistungsaufträge steht jedoch unter dem Vorbehalt der Genehmigung durch den Regierungsrat. Dies ist sinnvoll, da der Leistungsauftrag eine der Anerkennungsvoraussetzungen ist, die Anerkennung durch den Regierungsrat erfolgt (vgl. §§ 4 und 12) und auch Kostenfolgen für den Kanton hat.

Gemäss Absatz 2 des Entwurfs soll der Leistungsauftrag die Modalitäten der Leistungserbringung durch die soziale Einrichtung, insbesondere das eingekaufte Leistungsangebot, die erforderliche Mindestauslastung, die Leistungsabgeltung durch den Kanton und die Gemeinden mittels Pauschalen, regeln. Daneben soll die Leistungsvereinbarung auch Aussagen zu den Entwicklungsschwerpunkten, den Qualitätszielen und der Art der Leistungsüberprüfung enthalten. Die Aufzählung soll jedoch nicht abschliessend verstanden werden.

Absatz 3 des Entwurfs stellt gewisse Grundsätze auf, die bei der Ausgestaltung der Leistungsaufträge zu beachten sind. Teilweise sind diese Grundsätze bereits im heutigen Heimfinanzierungsgesetz enthalten. So ist weiterhin sicher zu stellen, dass die soziale Einrichtung beziehungsweise ihr Träger so weit zumutbar Anstrengungen zu Eigenleistungen unternimmt, dass eine zweckentsprechende und wirtschaftliche Verwendung der Leistungen von Kanton und Gemeinden gesichert ist und dass unternehmerisches Denken der Institution gefördert wird. Zudem ist neu darauf zu achten, dass die Leistungsaufträge mit dem Gebot der Wirtschaftlichkeit in Einklang stehen.

Schliesslich bestimmt Absatz 4 des Entwurfs, dass die Leistungsaufträge regelmässig, das heisst in der Regel jährlich, zu überprüfen sind. Jeder Leistungsauftrag hat eine Kündigungsklausel. Dadurch kann auch bei den vierjährigen Verträgen auf veränderte Verhältnisse reagiert werden.

§ 10 Leistungspauschalen

Ein wichtiger Punkt des neuen Gesetzes ist die Leistungsabgeltung über Pauschalen. Diese werden im Voraus mit den Institutionen vereinbart. Die Leistung wird somit nicht mehr abgelingen, indem die Defizite übernommen werden, welche die Institutionen per Ende Jahr ausweisen.

Die Leistungspauschale deckt die Vollkosten der von der anerkannten Einrichtung erbrachten Leistung pro betreute Person. Je nach Aufwand für Betreuung oder Pflege, das heisst, je nach Schwere der Betreuungsbedürftigkeit werden diese Pauschalen unterschiedlich ausfallen. Die Pauschalen werden aufgrund der benötigten Infrastruktur inklusiv der Beiträge für notwendige bauliche Massnahmen und des benötigten Personals berechnet. Abgezogen werden davon das Kostgeld (§ 20), der Gemeindebeitrag (§ 22) sowie allfällige individuelle (Sozialversicherungsbeiträge etc.) und kollektive (Bau- und Betriebsbeiträge etc.) Leistungen des Bundes.

Da nicht für alle Einrichtungen zwingend die gleichen Pauschalen (Monats-, Tagespauschalen oder andere pro betreute Person) vereinbart werden können, muss der Regierungsrat in der Verordnung sowohl die Vorgaben für die Berechnung als auch für die Art der Pauschale näher regeln. Dabei wird auch zu bestimmen sein, was unter Vollkosten zu verstehen ist.

IV. Anerkennung

§ 11 Begriff

Mit dieser kurzen Begriffsdefinition wird ausgeführt, dass mit der Anerkennung sämtliche Rechte und Pflichten verbunden sind, welche sich aus diesem Gesetz ergeben. Insbesondere kommt eine soziale Einrichtung, welche in den Geltungsbereich dieses Gesetzes gemäss § 2 fällt, erst durch die Anerkennung auch in den Genuss von Leistungen von Seiten des Kantons und der Gemeinden.

§ 12 Voraussetzungen

Die Anerkennung einer sozialen Einrichtung setzt das kumulative Erfüllen von vier Voraussetzungen voraus:

- wie bis anhin gilt als Voraussetzung, dass die Aufsicht gemäss den Vorschriften des Bundes oder des Kantons sichergestellt sein muss (Abs. 1a). Die Aufsicht des Bundes besteht zurzeit in den Bereichen jugendstrafrechtliche und vormundschaftliche Massnahmen (Bundesamt für Justiz) und im Behindertenbereich (Bundesamt für Sozialversicherung). Die kantonale Aufsicht im Sonderschulwesen liegt beim Amt für Volksschulbildung. Als kantonale Aufsicht wird neu die Aufsicht gemäss diesem Gesetz hinzukommen (vgl. § 13).
- damit dem Planungsbericht eine wesentliche Steuerungsfunktion zukommen kann, ist sicherzustellen, dass eine Anerkennung einer sozialen Einrichtung nur möglich ist, wenn ihr Angebot mit der kantonalen Planung übereinstimmt (Abs. 1b).
- weitere Anerkennungsvoraussetzung ist, dass ein Leistungsauftrag mit dem Gesundheits- und Sozialdepartement zustande gekommen ist (Abs. 1c). Mit der Voraussetzung des

abgeschlossenen Leistungsauftrags wird insbesondere sichergestellt, dass keine automatische Anerkennung beziehungsweise kein Anspruch auf Anerkennung, unter Hinweis, dass die Voraussetzungen nach Absatz 1a, b und d gegeben sind, geltend gemacht werden kann.

- schliesslich hat die soziale Einrichtung die bevorzugte Aufnahme von Personen aus dem Kanton Luzern zu gewährleisten (Abs. 1d). Diese Voraussetzung ist ebenfalls bereits im geltenden Heimfinanzierungsgesetz enthalten.

Es ist vorgesehen, dass die Anerkennung auf vier Jahre befristet ist und mit Auflagen oder Bedingungen versehen sowie nur für Teilbereich erteilt werden kann (Abs. 2). Damit kann flexibel auf eine geänderte Bedarfssituation reagiert werden. Mit der Erneuerung der Anerkennung nach fünf Jahren dürfte in der Regel auch die Aushandlung eines neuen Leistungsauftrags einhergehen.

Die anerkannten sozialen Einrichtungen sollen mittels Leistungsaufträgen insbesondere auch zur Zusammenarbeit und Koordination und zur Aufnahme bestimmter Personen sowie zur Schaffung von Notfallplätzen verpflichtet werden können. Mit der Verpflichtung zur Aufnahme bestimmter Personen soll insbesondere vermieden werden, dass sich eine anerkannte soziale Einrichtung aus Bereichen zurückzieht, für die Bedarf besteht, die aber aus Sicht der Einrichtung zu aufwändig beziehungsweise nicht (mehr) „lukrativ“ sind. Weiter sollen die anerkannten sozialen Einrichtungen bei Bedarf auch verpflichtet werden können, Ausbildungsplätze zur Verfügung zu stellen. Ausbildungen im Sozialwesen werden heute im sekundären wie auch im tertiären Bildungsbereich angeboten. Die Lehrpläne beinhalten sowohl schulische als auch praxisbezogene Ausbildungsteile. Damit haben die Auszubildenden die Möglichkeit entsprechende Praktikumsplätze zu erhalten.

Hinsichtlich der Anerkennung von sozialen Einrichtungen für erwachsene Behinderte (§ 2 Absatz 1b) richten sich das Verfahren und die Voraussetzungen grundsätzlich nach dem geplanten Bundesgesetz über Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG).

§ 13 Aufsicht

Das Gesundheits- und Sozialdepartement ist Aufsichtsinstanz über die anerkannten sozialen Einrichtungen. Im Rahmen seiner Aufsicht prüft das Departement, ob die in § 12 des Entwurfs genannten Voraussetzungen der Anerkennung noch gegeben sind. Um eine wirksame Aufsicht zu gewährleisten trifft die anerkannten sozialen Einrichtungen eine umfassende Pflicht zur Auskunftserteilung und Akteneinsicht.

§ 14 Änderung der Verhältnisse

Die anerkannten sozialen Einrichtungen trifft eine Meldepflicht. Sie haben der zuständigen kantonalen Behörde (z.B. Gesundheits- und Sozialdepartement, Bildungs- und Kulturdepartement) Änderungen, die ihre Organisation oder ihr Leistungsangebot betreffen, unaufgefordert und schriftlich mitzuteilen.

Es liegt dann an der zuständigen kantonalen Behörde, die Relevanz dieser Änderung zu prüfen und allenfalls den Leistungsauftrag an die geänderten Verhältnisse anzupassen. Da der Leistungsauftrag eine der Anerkennungsvoraussetzungen nach § 12 ist, unterliegt eine Änderung derselben ebenfalls einem Genehmigungsvorbehalt durch den Regierungsrat.

§ 15 Entzug der Anerkennung und Schliessung

Die Anerkennung wird entzogen, wenn eine der Voraussetzungen von § 12 nicht mehr gegeben ist, insbesondere wenn keine Leistungsvereinbarung vorliegt oder aufgrund der Planung kein Bedarf mehr für das entsprechende Angebot der sozialen Einrichtung besteht. Im Weite-

ren ist ein Entzug möglich bei wiederholten oder schwerwiegenden Verstössen gegen dieses Gesetz oder darauf gestützte Erlasse.

Bei Bestehen oder unmittelbarem Drohen einer ernsthaften Gefahr für die in einer sozialen Einrichtung untergebrachten betreuungsbedürftigen Personen soll die zuständige kantonale Behörde die Möglichkeit haben, eine anerkannte soziale Einrichtung zu schliessen.

V. Einweisung und freiwilliger Eintritt

§ 16 Einweisung

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

Absatz 2 verweist hinsichtlich der Zuständigkeiten für die Einweisungen auf die massgeblichen Bestimmungen des Bundesrechts (Kinds-, Vormundschafts- und Strafrecht) und des kantonalen Rechts (Schulrecht). Grundsätzlich ergeben sich für eine Einweisung folgende Zuständigkeiten:

- Einrichtungen für Kinder- und Jugendliche: Gemeinde (Vormundschaftsbehörde), Amt für Volksschulbildung, Jugendanwaltschaft und -gericht
- Einrichtungen für Erwachsene mit Behinderungen: Gemeinde (Vormundschaftsbehörde)
- Stationäre Therapie- und Rehabilitationsangebote im Suchtbereich: Gemeinde (Vormundschaftsbehörde, Sozialamt), Justiz
- Sonderschulinternate: Gemeinde (Schulpflege), Amt für Volksschulbildung

§ 17 Freiwilliger Eintritt

Von der Einweisung ist der freiwillige Eintritt in eine soziale Einrichtung unterschieden. Der Eintritt erfolgt hier grundsätzlich aus eigenem Entschluss beziehungsweise bei Unmündigen auf Wunsch des oder der Inhaber der elterlichen Sorge. Im Zentrum dieser Bestimmung stehen die erwachsenen Behinderten.

Absatz 1 sieht vor, dass vor einem freiwilligen Eintritt in eine soziale Einrichtung eine Genehmigung der Einwohnergemeinde am Wohnort der betreuungsbedürftigen Person einzuholen ist. Die Überlegung ist die, dass, wenn die öffentliche Hand Beiträge an Massnahmen für betreuungsbedürftige Menschen leistet, sie auch mitbestimmen oder kontrollieren soll, ob die Massnahme in dieser Form wirklich geeignet beziehungsweise weiterhin erforderlich ist.

Die Genehmigung erfolgt in der Regel befristet und wird periodisch überprüft (Abs.2). Damit soll sichergestellt werden, dass die Erforderlichkeit des Aufenthalts und die Eignung der sozialen Einrichtung von Zeit zu Zeit überprüft und an allfällige Veränderungen angepasst werden. Durch diese periodische Überprüfung wird vermieden, dass Personen über Jahre hinweg in der gleichen Institution sind, obwohl sie beispielsweise wegen ihres Alters gar nicht mehr dorthin passen. In diesem Sinne liegt die periodische Überprüfung insbesondere auch im Sinne der betroffenen Personen.

Absatz 3 schliesslich bestimmt, dass, wenn ein Eintritt ohne Zustimmung der für die Genehmigung zuständigen Behörden erfolgt, Kanton und Einwohnergemeinden zu keinen Leistungen verpflichtet sind.

§ 18 Anhörung der kantonalen Stelle

Im geltenden Heimfinanzierungsgesetz fehlt insbesondere die Möglichkeit, die Einweisungsentscheide der unterschiedlichen Behörden durch eine qualifizierte Stelle überprüfen zu können. Dies ist insofern problematisch, als mit der Einweisung in eine HFG-anerkannte Institution eine Leistungspflicht des Kantons und der Gesamtheit der Gemeinden verbunden ist. Der Kanton und auch die Gemeinden müssen deshalb ein Interesse daran haben, dass die von einer Behörde angeordnete Einweisung oder der genehmigte freiwillige Eintritt in die geeignete Einrichtung erfolgt.

Wie jedoch bereits bei den Ausführungen zu § 3 erwähnt, haben die Einweisungsbefugnisse der jeweiligen Behörden ihre gesetzliche Grundlage oftmals im Bundesrecht (z.B. vormundschaftliche oder Kinderschutzmassnahmen) oder der Einweisungsentscheid erfolgt durch eine Justizbehörde (strafrechtliche Massnahmen). Im Hinblick auf den Grundsatz des Vorrangs des Bundesrechts und des Gewaltenteilungsprinzips ist eine eigentliche Einflussnahme einer neutralen Stelle auf den Einweisungsentscheid in diesen Bereichen nicht möglich. Andernfalls würde sich die überprüfende Stelle die Funktion eines Gerichts anmassen. Lediglich im Bereich der Sonderschulmassnahmen ist eine verbindliche Beurteilung durch eine kantonale Stelle möglich und wird bereits heute praktiziert, da die Sonderschule im kantonalen Recht geregelt ist.

Vor diesem Hintergrund schlagen wir vor, dass bei einer Einweisung oder einem freiwilligen Eintritt eine kantonale Fachstelle zumindest anzuhören ist (Abs. 1). Diese prüft lediglich die Eignung der vorgeschlagenen sozialen Einrichtung im Hinblick auf die vorgesehene Massnahme und gibt eine entsprechende Empfehlung ab (Abs. 2). Von der Pflicht zur Einholung einer solchen Empfehlung ausgenommen sollen einerseits Einweisungsentscheide der Justizbehörden sein, da hier das Gewaltenteilungsprinzip beachtet werden muss. Andererseits im Sonderschulbereich, wo das Amt für Volksschulbildung bereits heute eine wirksame Kontrolle ausübt und eine weitere Überprüfung durch eine andere kantonale Stelle nicht zweckmässig erscheint.

Folgen die für die Einweisung oder die Genehmigung des freiwilligen Eintritts zuständigen Behörden der Empfehlung der zuständigen kantonalen Stelle nicht, sind Kanton und Gemeinden zu keinen Kosten verpflichtet. (Abs. 3).

Grundsätzlich erachten wir die Pflicht zur Einholung einer Empfehlung nicht als Beschneidung der Befugnisse der betroffenen Stellen, sondern vielmehr als sinnvolle Unterstützung dieser Behörden. Ziel soll es sein, eine Lösung zu finden, welche den Interessen aller Betroffenen (betreuungsbedürftige Person, einweisende Behörde, finanzierende Gemeinwesen) möglichst entgegenkommt.

VI. Kostenregelung

1. Allgemeine Bestimmungen

§ 19 Kostentragung durch Kanton und Gemeinden

Die in den Leistungsaufträgen gemäss § 9 vereinbarten Leistungspauschalen werden durch den Kanton und die Gesamtheit der Gemeinden übernommen, soweit sie nicht von anderen Kostenpflichtigen zu übernehmen sind (Abs. 1).

Die Aufteilung der Kosten zwischen Kanton und der Gesamtheit der Gemeinden entspricht grundsätzlich der geltenden Lösung des Heimfinanzierungsgesetzes. Das heisst, die Kosten werden je hälftig vom Kanton und der Gesamtheit der Gemeinden übernommen. Es ist jedoch vorgesehen, dass der Verteilschlüssel zu einem „Ausgleichstopf“ im Rahmen der Finanzreform 08 wird, über welchen allfällige unerwünschte Auswirkungen der Aufgabenteilung korrigiert werden können.

Die Aufteilung der Kosten innerhalb der Gesamtheit der Einwohnergemeinden entspricht ebenfalls der geltenden Lösung des Heimfinanzierungsgesetzes (Abs. 2).

Spezielle Regelungen bestehen im Bereich des Vollzugs von strafrechtlichen Massnahmen für Kinder und Jugendliche. Diese richten sich nach den Bestimmungen der Strafprozessordnung (Abs. 3).

Absatz 4 schliesslich sieht vor, dass die sonstigen Kosten, welche durch die Durchführung dieses Gesetzes entstehen, ebenfalls je hälftig vom Kanton und den Gemeinden zu tragen sind. Zu denken ist dabei insbesondere auch an die Entschädigung der Mitglieder der Kommission für soziale Einrichtungen.

§ 20 Kostgeld

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

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

§ 21 Ausserkantonalen Einrichtungen

§ 21 verweist hinsichtlich der Übernahme der Kosten für einen Aufenthalt in einer ausserkantonalen sozialen Einrichtung auf die Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen, welche am 1. Januar 2006 in Kraft tritt.

2. Betreuung von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen

§ 22 Gemeindebeitrag

Eine wesentliche Neuerung, die das Gesetz mit sich bringt, ist, dass die Einwohnergemeinde am Wohnort betreuungsbedürftiger Kinder, Jugendlicher und junger Erwachsener zwingend einen fixen Beitrag an die Aufenthaltskosten zu leisten hat (Abs. 1). Damit sollen die im geltenden Recht bestehenden falschen finanziellen Anreize korrigiert werden, welche heute vor allem darin liegen, dass die einweisende Behörde, welche in der Regel die Wohnortgemeinde (auch als Vormundschaftsbehörde) ist, eine Massnahme primär anordnet, wenn oder weil die Finanzierung über den Kanton und die anderen Gemeinden gesichert ist. Dies obwohl eine aufgrund einer Gesamtbetrachtung günstigere, allenfalls ambulante Massnahme, welche die Wohngemeinde jedoch selber bezahlen müsste, ebenso wirksam wäre.

Die fixe Kostenbeteiligung der Wohngemeinde wird bei der Bemessung der Leistungspauschale berücksichtigt (vgl. § 10). Bei Sonderschulmassnahmen entspricht die fixe Kostenbeteiligung der Wohngemeinde grundsätzlich dem Schulgeld. In den anderen Fällen ist der „Sozkelbeitrag“ vom Regierungsrat durch Verordnung festzulegen (Abs. 2).

Absatz 3 verweist wie bereits § 19 Absatz 3 hinsichtlich der Kostentragung im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs auf die Bestimmungen der Strafprozessordnung.

VII. Schluss- und Übergangsbestimmungen

§ 23 *Aufhebung eines Erlasses*

Mit dem vorliegenden Gesetz kann das geltende Heimfinanzierungsgesetz aufgehoben werden (Abs. 1).

Bestehende Verordnungen bleiben bis zum Erlass neuer in Kraft, soweit sie mit diesem Gesetz oder mit der Bundesgesetzgebung nicht in Widerspruch stehen (Abs. 2).

§ 24 *Änderung eines Erlasses*

Im Zuge des neuen Gesetzes ist § 71 Absatz 1 b des Sozialhilfegesetzes so anzupassen, dass anerkannte soziale Einrichtungen neben der Aufsicht des Bundes und nach diesem Gesetz nicht auch noch unter die Aufsicht und Bewilligungspflicht gemäss Sozialhilfegesetz fallen.

§ 25 *Bisherige Anerkennungen*

Damit soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass die bereits nach Heimfinanzierungsgesetz anerkannten Institutionen sich neu anerkennen lassen müssen. Somit wird diesen Institutionen genügend Zeit eingeräumt, um sich auf die neuen Voraussetzungen einzustellen. Zudem ist auch der kantonale Planungsbericht, der Grundlage für eine Anerkennung bilden soll, noch nicht ausgearbeitet.

§ 26 *Aufgabenteilung zwischen Bund und Kanton*

Die Übergangsbestimmung von Artikel 197 Ziffer 2 und 3 BV verpflichtet die Kantone, ab Inkrafttreten der NFA die bisherigen Leistungen der Invalidenversicherung im Sonderschul- und im Behindertenbereich zu übernehmen, bis sie über genehmigte Sonderschul- und Behindertenkonzepte verfügen, mindestens jedoch während drei Jahren.

Es versteht sich von selbst, dass ein Anspruch der betroffenen sozialen Einrichtungen auf Leistungen mindestens im bisherigen Umfang nur dann besteht, wenn sie ihr Angebot nicht reduzieren.

§ 27 *Beitragszusicherung nach altem Recht*

Sofern die Regierung Beiträge des Kantons an anerkannte soziale Einrichtungen vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes definitiv festgelegt hat, ist es nicht mehr angängig, den neuen Beitragsmodus zur Anwendung zu bringen.

§ 28 *Inkrafttreten*

Das neue Gesetz über soziale Einrichtungen hängt eng mit der NFA zusammen. Noch sind die Auswirkungen der NFA, insbesondere das Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung invalider Personen (IFEG) noch nicht vollständig bekannt. Das Inkrafttreten soll deshalb durch den Regierungsrat bestimmt werden.