



Gesetz über soziale Einrichtungen (SEG)

Bericht und Antrag der vorberatenden Kommission
vom 20. Mai 2010

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Unsere Kommission hat die im Titel aufgeführte Vorlage im Rahmen einer ersten halbtägigen Sitzung am 12. März 2010, einer zweiten gantztägigen Sitzung am 1. April 2010 sowie einer abschliessenden dritten halbtägigen Sitzung am 20. Mai 2010 beraten. Die Vorsteherin der Direktion des Innern, Regierungsrätin Manuela Weichelt-Picard, Marianne Kohli Caviezel, Generalsekretärin, Donat Knecht, Leiter des Kantonalen Sozialamtes, und Patrick Lindauer, juristischer Mitarbeiter des Direktionssekretariats, haben der Kommission Red und Antwort gestanden. Das Protokoll führte Salomé Müller, juristische Praktikantin der Direktion des Innern. Für die kompetente und engagierte Unterstützung der Kommissionsarbeit sei an dieser Stelle herzlich gedankt.

1. Ausgangslage

Im Kanton Zug ist man sich seit mehreren Jahren des Handlungsbedarfs an einer ganzheitlichen und übersichtlichen Regelung im Bereich der Unterstützung von Personen mit besonderen Betreuungsbedürfnissen durch soziale Einrichtungen bewusst. Der Kanton verfügt zwar im Sozialhilfegesetz (SHG) über eine gesetzliche Grundlage, um Beiträge an Einrichtungen zu leisten. Mit der Bewilligungspflicht für Heime, welche ebenfalls im SHG geregelt wird, übt der Kanton zudem eine minimale Kontrolle über die Qualität und Sicherheit der Einrichtungen aus. Die Bestimmungen im SHG genügen jedoch den heutigen strukturellen, rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen nicht mehr.

Bereits bei der Teilrevision des Sozialhilfegesetzes im Jahre 2006 erkannte der Regierungsrat den Handlungsbedarf. Er verzichtete damals aber bewusst darauf, den Bereich der sozialen Heime - das war die damalige Terminologie - bereits in der Teilrevision des SHG zu regeln, da diese Thematik in einem eigenen Gesetz inhaltlich von der Sozialhilfegesetzgebung getrennt werden sollte. Darüber hinaus galt es für die Erarbeitung des nun vorliegenden Gesetzes über soziale Einrichtungen (SEG) die Auswirkungen der folgenden bedeutsamen Entwicklungen im Bereich der Unterstützung von Personen mit besonderen Betreuungsbedürfnissen durch soziale Einrichtungen abzuwarten:

- Im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) zog sich die Invalidenversicherung (IV) vollständig aus der Planung, Steuerung und Finanzierung von Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderung zurück. Seit dem 1. Januar 2008 haben hierfür die Kantone die alleinige Verantwortung zu tragen. Das Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG) gibt den Kantonen für die Umsetzung der neuen Aufgaben verschiedene Rahmenbedingungen vor, die es zu berücksichtigen gilt. In einer Übergangsphase mussten die Kantone gestützt auf Art. 197 Ziff. 4 der Schweizerischen Bundesverfassung (BV) die bisherigen Leistungen der IV übernehmen, bis sie über ein genehmigtes Be-

hindertenkonzept verfügen, mindestens jedoch für drei Jahre, das heisst bis mindestens Ende 2010.

- Im Rahmen des zweiten Pakets der Zuger Finanz- und Aufgabenreform (ZFA 2) ging die Zuständigkeit für die individuelle Heimfinanzierung gesamthaft per 1. Januar 2008 auf den Kanton über. Während die Gemeinden weiterhin bei der Fallführung federführend sind, liegt die Finanzierung ausschliesslich beim Kanton.
- Der Kanton Zug trat am 1. Januar 2007 der Interkantonalen Vereinbarung für Soziale Einrichtungen (IVSE) bei. Bei der IVSE handelt es sich seit der Einführung der NFA um die einzige verbindliche Grundlage für die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich der sozialen Einrichtungen. Der Abstimmung des SEG auf diese interkantonalen Standards ist somit besonderer Aufmerksamkeit zu widmen.

Nicht abgewartet werden kann die Totalrevision der eidgenössischen Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (PAVO), mit welcher eine umfassende Neuregelung der ausserfamiliären Kinderbetreuung erfolgen soll. Zu diesem Zweck wird die PAVO durch die neue Verordnung über die ausserfamiliäre Betreuung von Kindern (Kinderbetreuungsverordnung, KiBeV) ersetzt. Der zweite Entwurf soll im September 2010 in die Vernehmlassung gegeben werden. Die Inkraftsetzung der KiBeV ist mittlerweile auf den 1. Januar 2013, daher zeitgleich mit dem neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrecht, vorgesehen. Die notwendige definitive Harmonisierung des SEG mit der KiBeV kann vor diesem Hintergrund nicht mehr vor der kantonsrätlichen Beratung des SEG vorgenommen werden.

2. Einführung in die Vorlage und Eintreten

Regierungsrätin Manuela Weichelt-Picard und Donat Knecht, Leiter des Kantonalen Sozialamtes, stellten der Kommission die Vorlage des Regierungsrates vor.

Donat Knecht erklärte, dass in erster Linie das Erfordernis nach einer ganzheitlichen Regelung des Heimbereichs und die Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) Anlass für die Schaffung des Gesetzes über soziale Einrichtungen (SEG) waren.

Er erläuterte der Kommission, dass sowohl die Neuordnung des Zuger Finanzausgleichs (ZFA) wie auch der Beitritt des Kantons Zug zur Interkantonalen Vereinbarung für Soziale Einrichtungen (IVSE) per 1. Januar 2007 Eingang in das SEG fanden. Als Folge des ZFA werden sog. individuelle Kostenübernahmegarantien (KÜG) für Aufenthalte in sozialen Einrichtungen zu 100% durch den Kanton finanziert. Eine finanzielle Beteiligung der Gemeinden, wie sie zu 50% vor Inkrafttreten des ZFA vorgeschrieben war, besteht nicht mehr. Mit der IVSE werden einerseits die interkantonale Kostenabgeltung für Aufenthalte in sozialen Einrichtungen geregelt und andererseits Qualitätsstandards für soziale Einrichtungen festgelegt.

Das SEG regelt im Wesentlichen die Aufsicht und Steuerung von sozialen Einrichtungen und ergänzend die individuellen KÜG für Aufenthalte in sozialen Einrichtungen. Die Kommission erfährt hierzu, dass zur Aufsicht sowohl die Bewilligung bzw. Anerkennung wie auch die Prüfung der sozialen Einrichtungen gehört. Die Steuerung beinhaltet die Bedarfsplanung sowie den Abschluss von Leistungs- und Subventionsvereinbarungen.

Zur Zusatzvorlage des Regierungsrates zum SEG betreffend Wahrnehmung einer umfassenden Behindertenpolitik erfährt die Kommission, dass sich der Regelungsbereich des SEG für erwachsene Menschen mit Behinderung vorrangig auf die Bereiche "Wohnen" und "Arbeit" bezieht. Die ganzheitliche Förderung der Integration und Gleichstellung von Menschen mit Behinderung entspricht den Anliegen des eidgenössischen Behindertengleichstellungsgesetzes und geht über das SEG und die Umsetzung des Auftrags des Bundesgesetzes über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG) hinaus, das von den Kantonen verlangt, dass Menschen mit Behinderung, die Wohnsitz in ihrem Gebiet haben, ein ausreichendes Angebot an Institutionen zur Verfügung steht, das ihren Bedürfnissen in angemessener Weise entspricht. Verlangt ist eine ganzheitliche Behindertengleichstellungspolitik. Ihre Aufgaben umfassen insbesondere die Entwicklung einer Behindertengleichstellungsstrategie, Koordination der Massnahmen, Anlaufstelle für Verwaltung/Bevölkerung, Information von Verwaltung/Bevölkerung, Monitoring und Berichterstattung sowie Pilotprojekte. Auch die Umsetzung der 5. IVG-Revision, welche durch Früherfassung und -intervention dem Grundsatz "Eingliederung vor Rente" wieder vermehrt Nachachtung schenken will, gehört zu den Aufgaben einer umfassenden Behindertengleichstellungspolitik. Konkret bezogen auf die kantonale Verwaltung bedeutet dies, dass die Verwaltung in Umsetzung dieses Grundsatzes ein Angebot an angepassten Arbeitsplätzen für Menschen mit Behinderung zur Verfügung stellen soll.

In einer Fragerunde erhielten die Kommissionsmitglieder die Möglichkeit, offene Fragen im Zusammenhang mit der regierungsrätlichen Vorlage an die Direktion des Innern zu stellen, um mit den noch benötigten (Fach-) Informationen in die Detailberatung starten zu können.

In der folgenden Eintretensabstimmung sprachen sich die anwesenden 14 Kommissionsmitglieder einstimmig für Eintreten aus.

Die Kommission erachtet das SEG als notwendig zum Wohl von Menschen mit besonderen Betreuungsbedürfnissen, die auf der Schattenseite des Lebens stehen. Für die Kommission ist die Qualität der Betreuung ein wichtiger Punkt. Die Kommission nimmt erfreut zur Kenntnis, dass das SEG nach der externen Vernehmlassung in positiver Hinsicht überarbeitet wurde und nun übersichtlicher und verständlicher ist. Auch wurden viele Hinweise und Anregungen der Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer in das nun vorliegende Gesetz aufgenommen bzw. umgesetzt. Die Kommission nimmt erfreut zur Kenntnis, dass der Regierungsrat mit dem Behindertenkonzept die ersten Schritte zur Verwirklichung einer ganzheitlichen Behindertengleichstellungspolitik eingeleitet hat.

3. Detailberatung der Vorlage

In der Detailberatung wurden viele Einzelaspekte diskutiert. Dabei zeigte es sich, dass es mehrheitlich darum ging, Klarheit zu erhalten, wie die vorgeschlagene Regelung zu interpretieren ist. In der folgenden Berichterstattung werden deshalb auch jene Punkte erwähnt, die zu keinen Anträgen oder Beschlüssen der Kommission führten.

1. Abschnitt

Mit diesem Gesetz wird gleichzeitig ein Paradigmenwechsel abgeschlossen. Während früher die Heimaufsicht der DI für alle Heime zuständig war, hat in den letzten Jahren ein Wechsel stattgefunden, indem die jeweilige Fachdirektion auch für die Heime in ihrem Bereich zuständig ist. So wurden beispielsweise bei der kürzlich erfolgten Totalrevision des Gesundheitsgesetzes alle Alters- und Pflegeheime bzgl. Bewilligung und Aufsicht der Gesundheitsdirektion unterstellt. Die Kommission nimmt diesen Paradigmenwechsel zustimmend zur Kenntnis.

§ 1

Für die Kommission ist es sehr wichtig, dass bei allen Entscheiden im Rahmen dieses Gesetzes über soziale Einrichtungen (SEG) das Wohl der betreuungsbedürftigen Personen im Vordergrund stehen muss. Auch soll bei der Anwendung des SEG - wenn immer möglich - der Grundsatz "ambulant vor stationär" verwirklicht werden. Nachdem von Seiten der Direktion des Innern (DI) erläutert wurde, dass mit den gewählten Formulierungen von § 1 diese beiden Grundsätze gewährleistet sind, wurde auf Ergänzungen verzichtet.

§ 2

Der Kommission ist es ein Anliegen, dass grundsätzlich alle Einrichtungen im Kanton Zug einer Aufsicht unterstehen und gegebenenfalls bewilligt werden müssen. Gemäss § 2 Abs. 1 i.V.m. § 3 ist das SEG für alle sozialen Einrichtungen im Kanton Zug anwendbar, wobei Sonderregelungen nach anderen Erlassen dem SEG vorgehen. Der Kommission wurde versichert, dass durch die bestehenden gesetzlichen Regelungen alle sozialen Einrichtungen erfasst sind. So werden beispielsweise die Sennhütte und das Lüssihaus gestützt auf § 2 Abs. 1 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Betäubungsmittel (EG BetmG; BGS 823.5) von der Gesundheitsdirektion beaufsichtigt und nach § 2 Abs. 3 Bst. a) EG BetmG auch bewilligt.

Hinsichtlich des Geltungsbereichs des SEG möchte die Kommission auch sicher gestellt haben, dass nicht nur die Qualität innerkantonaler sozialer Einrichtungen gewährleistet wird, sondern auch - unter Berücksichtigung des Territorialitätsprinzips - bei ausserkantonalen Einrichtungen eine gewisse Qualität sichergestellt werden kann. Dies garantiert § 20 Abs. 1, wonach individuelle Kostenübernahmegarantien (KÜG) für Beiträge an einen Aufenthalt in einer sozialen Einrichtung u.a. nur dann zu gewähren sind, sofern die Einrichtung der Interkantonalen Vereinbarung für Soziale Einrichtungen (IVSE) unterstellt wurde. Fällt eine Einrichtung nicht in den Geltungsbereich der IVSE, so gewährleistet Abs. 2 von § 20, dass in einem solchen Fall nur dann eine KÜG gewährt wird, wenn die in Frage stehende Einrichtung auch in qualitativer Hinsicht einem gewissen Standard entspricht.

§ 3

Die offene Formulierung, was unter sozialen Einrichtungen zu verstehen ist, wird von der Kommission unterstützt.

§ 4

Zu Abs. 1 wird erläutert, dass für behinderte Kinder ab Eintritt in den freiwilligen Kindergarten bis zum Abschluss der Sonderschulung die Zuständigkeit gemäss Schulgesetzgebung bei der Direktion für Bildung und Kultur liegt. Vor einem möglichen Eintritt in den freiwilligen Kindergarten bzw. nach Abschluss einer Sonderschulung ist für Kinder, die einer besonderen Betreuung bedürfen, das SEG gestützt auf § 4 Abs. 1 Bst. b) anwendbar.

Betreffend Abs. 3 hält die Kommission ausdrücklich fest, dass diese Bestimmung, die Personen, welche gemäss Art. 8 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG; SR 830.1) invalid sind, einen Rechtsanspruch auf Leistungen i.S. des SEG einräumt, nicht zu einer Ungleichbehandlung führen darf. Personen, welche nicht als invalid gemäss Art. 8 ATSG gelten und auf besondere Betreuung i.S. des SEG angewiesen sind, sollen aufgrund der fehlenden Klagemöglichkeit nicht schlechter gestellt werden.

2. Abschnitt**§ 5**

Mit dieser Regelung ist in Zukunft die Direktion für Bildung und Kultur für Bewilligung und Aufsicht des Wohnbereichs von Sonder- und Privatschulen zuständig. Damit kann eine doppelte

Zuständigkeit auf Seiten des Kantons vermieden werden. Es sind die Regelungen des SEG einzuhalten und durch die DBK zu vollziehen. Für Fachfragen ist die Direktion des Innern beizuziehen.

Die Kommission diskutiert weiter, was unter "Fallführung", welche die Gemeinden bei einem Aufenthalt in einer sozialen Einrichtung bei Bedarf sicherzustellen haben, in Abs. 4 zu verstehen ist. Die Kommission hält in Übereinstimmung mit der DI fest, dass hier die Gemeinden klar in der Verantwortung stehen und eine Fallführung im Sinne eines Case Management sehr wichtig für den Erfolg einer vorgenommenen Platzierung ist. Die Direktion des Innern wird ermuntert, bei den Gemeinden einzufordern, wenn das Case Management nicht angemessen sichergestellt ist.

§ 6

Die Kommission behandelte einen Antrag, die Aufsicht expliziter zu regeln. Die Aufsichtstätigkeit lässt sich im Grundsatz in zwei Hauptkategorien aufteilen: präventive und repressive Aufsicht. Mit der präventiven Aufsicht wird unabhängig von konkreten Massnahmen angestrebt sicherzustellen, dass die beaufsichtigten Einrichtungen ihre Aufgaben korrekt erfüllen. Repressive Aufsicht bezeichnet die Reaktion der Aufsichtsbehörde auf festgestelltes rechtswidriges Verhalten oder sonstige Missstände in den beaufsichtigten Einrichtungen. Die begleitende Aufsicht ist entweder präventiver oder repressiver Art, je nachdem, ob sie an konkrete Ereignisse anknüpft oder unabhängig davon in genereller Weise vorgesehen ist. Es handelt sich dabei weniger um eine eigene Aufsichtskategorie als um eine Form der präventiven oder repressiven Aufsichtstätigkeit. Mit § 6 verfügt die zuständige Behörde über die rechtliche Grundlage, um die in einem konkreten Einzelfall notwendig gewordenen Massnahmen - sei es in präventiver oder repressiver Hinsicht - zu verfügen.

Die Kommission ist sich einig, dass die Aufsicht umfassend sein soll. Eine genauere Umschreibung des Begriffs Aufsicht erweist sich als nicht notwendig, da dazu in den verschiedensten Rechtsbereichen eine umfangreiche und langjährige Rechtspraxis besteht.

Da sich die Kommissionsmitglieder gegen sog. "Kann-Vorschriften" aussprechen, wird einstimmig beschlossen, § 6 Abs. 3 neu wie folgt zu formulieren:

"Die Aufsichtsbehörde **ordnet** die erforderlichen Massnahmen **an**."

Die Kommission möchte ausdrücklich festhalten, dass primär, daher vor der Aufsicht des Kantons, die vollumfängliche Verantwortung für den Betrieb und die Leitung der sozialen Einrichtung bei der privaten Trägerschaft liegt.

3. Abschnitt

Das vorgeschlagene Gesetz unterscheidet zwischen Bewilligung und Anerkennung. Die Bewilligung ist die Voraussetzung, damit überhaupt eine soziale Einrichtung betrieben werden kann. Die Anerkennung geht darüber hinaus. Mit der Anerkennung wird eine soziale Einrichtung der IVSE unterstellt, d.h. sie muss auch die entsprechenden Anforderungen erfüllen. Eine Leistungsvereinbarung wird nur dann abgeschlossen, wenn der Kanton eine öffentliche Aufgabe überträgt. Falls eine Einrichtung eine Aufgabe im öffentlichen Interesse wahrnimmt, kann der Kanton mit ihr eine Subventionsvereinbarung abschliessen. Diese Zweistufigkeit (Bewilligung – Anerkennung), welche indirekt auch zwei unterschiedliche Qualitätsstufen der sozialen Einrichtungen beinhaltet, wurde intensiv diskutiert. Die Kommission entscheidet sich, im Grundsatz dem vorgeschlagenen Weg zu folgen.

§ 8

Der Bewilligung unterstehen nur stationäre Einrichtungen, nicht aber Werkstätten.

Im Sinne einer besseren Verständlichkeit des Gesetzestextes beschliesst die Kommission einstimmig, § 8 Abs. 2 folgendermassen abzuändern:

"Die Bewilligungspflicht von stationären Einrichtungen für Minderjährige richtet sich nach den Bestimmungen der eidgenössischen Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (PAVO), soweit dieses Gesetz **nicht weitergehende Voraussetzungen** vorsieht."

Denn gemäss Art. 3 Abs. 1 PAVO (SR 211.222.338) sind die Kantone befugt, zum Schutz von Unmündigen, die ausserhalb des Elternhauses aufwachsen, Bestimmungen zu erlassen, die über die PAVO hinausgehen. Gerade bei Kindern und Jugendlichen ist für die Kommission die Sicherstellung der Qualität in deren Betreuung von grosser Bedeutung. Dies zeigt z.B. die aktuelle Berichterstattung über einen Vorfall in einer Kinderkrippe im Kanton Aargau.

§ 9

Der Inhalt von Abs. 1 ist für die Kommission unbestritten und wird als zwingend erachtet. Für die Kommission ist es sehr wichtig, dass die Einrichtung über ein angemessenes Konzept verfügt, das Zweck, Art und Menge des Leistungsangebotes, die Zielgruppe, Anforderungen an das Personal und Qualität der Einrichtung festlegt. Gemäss dem Entwurf zur Verordnung zum Gesetz über soziale Einrichtungen (SEV) wird ein derartiges Konzept von der Einrichtung verlangt (vgl. § 10 Abs. 1 Bst. a) Entwurf SEV). Die Kommissionsmitglieder diskutieren deshalb, ob § 10 Abs. 1 Bst. a) Entwurf SEV nicht in das SEG aufzunehmen ist. Mit 10 : 5 Stimmen befürwortet die Kommission schliesslich die Vorlage des Regierungsrates. Die Regelung auf Verordnungsstufe wird als genügend erachtet.

Die Direktion des Innern hat im Einzelfall das Konzept zu begutachten und festzustellen, ob dieses den Anforderungen, welche an die in Frage stehende Einrichtung gestellt sind, gerecht wird und vor allem auch, ob es entsprechend umgesetzt wird. Nach Ansicht der Kommission hat ein entsprechendes Konzept zu berücksichtigen, dass jederzeit ausreichendes Fachpersonal für die teilweise sehr anspruchsvolle Betreuungsarbeit vorhanden sein muss. Da die Anforderungen je nach Aufgabenstellung sehr unterschiedlich sind, macht es wenig Sinn, Quoten fürs Fachpersonal usw. im Gesetz festzulegen. Die Kommission erwartet von den zuständigen Direktionen, dass sie bei der Beurteilung von sozialen Einrichtungen das Wohl der Betroffenen auch in diesem Punkt in den Vordergrund stellt.

Da nach Ansicht der Kommission auch die persönliche Eignung der Leitung sichergestellt werden muss, beschliesst sie einstimmig § 9 Abs. 1 Bst. a) wie folgt zu ergänzen:

"die Leitung mit entsprechender fachlicher Qualifikation **sowie persönlicher Eignung** und ausreichendes Fachpersonal sichergestellt sind;"

Aufgrund dieser gesetzlichen Grundlage und entsprechender Konkretisierung in der SEV (vgl. § 9 Abs. 1 Entwurf SEV) soll es möglich sein, gegebenenfalls auch einen Strafregisterauszug der Leitung einfordern zu können.

Betreffend § 9 Abs. 1 Bst. c) beschliesst die Kommission schliesslich einstimmig noch folgende Umformulierung:

"die betrieblichen, wirtschaftlichen und räumlichen Verhältnisse **dem vorgesehenen Zweck** entsprechen."

§ 10

In Abs. 4 möchte die Kommission die Auflistung von weiteren Anerkennungsvoraussetzungen nicht als abschliessend verstanden wissen, um so dem Regierungsrat in der SEV weitergehen-

de Möglichkeiten einzuräumen. Die Kommission beschliesst deshalb einstimmig, das Wort "insbesondere" noch in die Formulierung einzufügen:

"Der Regierungsrat kann weitere Anerkennungsvoraussetzungen **insbesondere** betreffend Anforderungen an die Organe der Trägerschaft, die Rechnungslegung, die Leistungserbringung und Qualität einer sozialen Einrichtung schaffen."

§ 12

Hier wird der Philosophiewechsel, die Bewilligung oder die Anerkennung der Trägerschaft und nicht mehr der Heimleitung zu erteilen, der seit 1. Januar 2008 gestützt auf die Sozialhilfeverordnung (SHV) für soziale Einrichtungen für Erwachsene gilt, auf Gesetzesstufe vorgenommen.

4. Abschnitt

Die Bedarfsplanung erfolgt zwingend nur für den Behindertenbereich, weil dies vom Bundesrecht her so verlangt ist (IFEG). Für die übrigen Bereiche soll nur dann eine Bedarfsplanung erstellt werden, wenn tatsächlich Handlungsbedarf gegeben ist. Die Bedarfsplanung wird mittels Leistungsvereinbarungen umgesetzt. In allen übrigen Fällen erfolgt die Steuerung über die individuellen Kostenübernahmegarantien (KÜG).

§ 15

Hinsichtlich der Bedarfsplanung wird erläutert, dass aktuell die Bedarfsplanung für den Zeitraum von drei Jahren erstellt wird (2008 – 2010 / 2011 – 2013). Die Direktion des Innern weist darauf hin, dass man jedoch durchaus bereit sei, auch während der dreijährigen Periode eine neue Bedarfsplanung auszuarbeiten bzw. die laufende anzupassen und dem Regierungsrat zur Verabschiedung vorzulegen, sofern es nötig werde, einen offensichtlichen Bedarf - beispielsweise mit einem neuen Projekt - zu decken. Die Kommission erwartet, dass der Bericht zur Bedarfsplanung der interessierten Öffentlichkeit in einer noch zu bestimmenden Form, z.B. im Rahmen einer Publikation im Zugerischen Amtsblatt, künftig zugänglich gemacht wird.

§ 17

Leistungsvereinbarungen werden vom Regierungsrat beschlossen. Sie haben sich – wie alle Leistungsvereinbarungen des Kantons Zug mit privaten Dritten betreffend die Übertragung öffentlicher Aufgaben des Kantons – nach einer Mustervereinbarung zu richten. Dieser Musterleistungsvertrag enthält Vertragsbestimmungen, die zwingend in jede Leistungsvereinbarung aufzunehmen sind aber auch solche, die fakultativ in die jeweilige Leistungsvereinbarung aufgenommen werden können.

In finanzieller Hinsicht kontrolliert die Finanzkontrolle als Fachorgan der Finanzaufsicht des Kantons gemäss § 42 Abs. 2 Bst. b) des Finanzhaushaltgesetzes (FHG; BGS 611.1) das Finanz- und Rechnungswesen von Organisationen ausserhalb der Kantonalen Verwaltung, denen der Kanton öffentliche Aufgaben überträgt. Daneben steuert und überwacht die Direktion des Innern nach § 18 Abs. 1 SEG die Erfüllung der Leistungsvereinbarung mit einem Leistungs- und Finanzcontrolling.

Der Kommission ist es ein Anliegen, dass Leistungsvereinbarungen mit allen sozialen Einrichtungen etwa einen ähnlichen Standard zu erfüllen haben. Für Wohnheime von Sonderschulen ist dies gewährleistet, weil für sie die Regelungen des vorliegenden Gesetzes gelten. Hingegen enthält das Gesundheitsgesetz keine Aussagen zu Leistungsvereinbarungen. Die Kommission erwartet deshalb vom Regierungsrat, dass er für eine einheitliche Praxis sorgt.

§ 19

Es wurde die Frage kurz diskutiert, ob nicht die bestehende Fachkommission hier erwähnt werden müsste. Da es gemäss DI offen ist, ob diese Kommission auf die Dauer bestehen bleiben soll, wird darauf verzichtet.

§ 20

Hier wird festgelegt, dass der Kanton nur noch dann einen Aufenthalt in einer sozialen Einrichtung finanziert, wenn diese der IVSE unterstellt ist. Dies wird damit begründet, dass der Kanton bei ausserkantonalen Platzierungen davon ausgehen kann, dass die Qualitätsansprüche eingehalten werden. Für andere Unterbringungen werden in Zukunft die Gemeinden die Verantwortung übernehmen und auch bezahlen müssen.

§ 22

Diese Regelung ist für jene Situationen gedacht, in denen zur Aufrechterhaltung einer sozialen Einrichtung der Kanton vorübergehend die Führung übernehmen können muss. Es geht hier also nicht generell um die Errichtung von sozialen Einrichtungen, die vom Kanton selber geführt werden. Im Sinne einer redaktionellen Korrektur beschliesst die Kommission einstimmig noch folgende Änderung von Abs. 2:

"Der Regierungsrat beschliesst über die Errichtung und den Zweck **dieser** kantonalen sozialen Einrichtung und regelt deren Organisation und Betrieb."

§ 23

Mit diesem Paragraphen erhält der Regierungsrat die Kompetenz, der IVSE beitreten zu können. Die Kommissionsmitglieder sind jedoch nicht der Ansicht, dass der Regierungsrat auch zuständig sein soll, darüber zu entscheiden, ob eine soziale Einrichtung zusammen mit anderen Kantonen geführt werden soll. Hierbei geht es z.B. um die Möglichkeit, dass eine spezielle Einrichtung für hirnerkrankte Menschen, von denen es ev. schweizweit lediglich zwei benötigt, von Kantonen gemeinsam geführt werden kann. Hierüber soll nicht der Regierungsrat, sondern der Kantonsrat entscheiden. Die Kommission befürwortet dies mit 8 : 7 Stimmen. Paragraph 23 lautet demzufolge neu wie folgt:

"Der Regierungsrat kann mit anderen Kantonen Verträge über die Unterbringung von Personen mit besonderen Betreuungsbedürfnissen in geeigneten sozialen Einrichtungen abschliessen."
~~und Einrichtungen zusammen mit anderen Kantonen führen.~~

5. Abschnitt

Die Finanzierung der sozialen Einrichtungen erfolgt primär durch Eigenleistungen der Bewohnerinnen und Bewohner durch Leistungen des Kantons. Subsidiär gibt es noch die Möglichkeit der Teilfinanzierung mit Sozialversicherungsleistungen. Die Hauptlast trägt eindeutig der Kanton.

Im Rahmen des 5. Abschnitts (Finanzierung) wird auch der Umgang mit Spendengeldern und Legaten behandelt. Die sozialen Einrichtungen müssen im Umgang mit Spendengeldern die entsprechende Leistungsvereinbarung, die IVSE-Richtlinien zur Leistungsabgeltung und zur Kostenrechnung sowie die zukünftige Regelung in der SEV beachten. Die Spenden sind offen auszuweisen. Gemäss dem Entwurf zur SEV sind Spenden mit einschränkender Zweckbindung als Einlage in das zweckgebundene Fondskapital zu übertragen (§ 20 Abs. 1). Spenden ohne einschränkende Zweckbindung sind als Einlage in das freie Fondskapital zu verbuchen (§ 20 Abs. 2).

§ 25

Die Bemessung der Eigenleistung orientiert sich an bestehenden Regelungen. Im Kinder- und Jugendbereich erfolgt beispielsweise eine Harmonisierung mit den Bestimmungen der Direktion für Bildung und Kultur (DBK). Bei Erwachsenen Behinderten bilden die Leistungen der IV (Rente und Ergänzungsleistungen) die Bemessungsgrundlage.

§ 26

Betreffend Investitionen ist die Kommission der Ansicht, dass bei der Umsetzung eine vernünftige Abgrenzung zwischen Unterhalts- und Investitionsbeiträgen zu definieren ist und dass kleine Arbeiten, die eigentlich unter Unterhaltsarbeiten laufen, nicht durch den Regierungsrat zu beschliessen sind. Die Koppelung der Unterhaltskosten an den Gebäudeversicherungswert könnte eine mögliche und zudem praktikable Lösung darstellen.

Auch hier in Abs. 3 möchten die Kommissionsmitglieder keine "Kann-Vorschrift" und es wird einstimmig beschlossen, § 26 Abs. 3 neu wie folgt zu formulieren:

"Der Regierungsrat **gewährt** sozialen Einrichtungen Investitionsbeiträge bis 5 Mio. Franken, **sofern die Voraussetzungen erfüllt sind.**"

§ 28

Damit klar hervorgeht, dass es um Pilotprojekte in den Bereichen Steuerung und Finanzierung geht, beschliesst die Kommission einstimmig, den Titel von § 28 folgendermassen zu ändern:

"Pilotprojekte **im Bereich der Steuerung und Finanzierung**"

Solche Projekte sind erwünscht, da nur damit die notwendigen Grundlagen für eine subjektorientierte Steuerung und Finanzierung erarbeitet werden können.

6. Abschnitt

Hier ist anzumerken, dass im neuen Ombudsgesetz vorgesehen ist, dass Organisationen mit Leistungsvereinbarungen auch diese Institution zur Schlichtung nützen können. Von den sozialen Einrichtungen wird erwartet, dass sie ihre Bewohnerinnen und Bewohner über die Beschwerdemöglichkeiten informieren.

7. Abschnitt**§ 31**

In der Zwischenzeit ist § 35^{bis} Sozialhilfegesetz (SHG; BGS 861.4) in Kraft. Paragraph 35^{bis} SHG entspricht § 24 Abs. 2 SEG und kann somit ebenfalls aufgehoben werden. Es wird einstimmig beschlossen, § 31 dahingehend zu ändern, dass §§ 35 **bis** 36 im SHG aufgehoben werden.

Aufgrund des SEG fallen bei der Direktion für Bildung und Kultur neu Arbeiten betreffend Bewilligungserteilung und Aufsicht im Wohnbereich von Sonder- und Privatschulen an. Der Direktion für Bildung und Kultur werden hierfür ohne Einwände seitens der Kommission 0.1 Personalstellen bewilligt.

Da die Zahl maximal bewilligter Personalstellen in § 1 Abs. 1 des Kantonsratsbeschlusses betreffend Bewilligung von Personalstellen in den Jahren 2009 - 2011 (BGS 154.212) mittlerweile geändert hat, ist § 31 wie folgt zu aktualisieren:

"Der kantonalen Verwaltung werden für den Zeitraum 2009 - 2011 maximal 992.15 Personalstellen bewilligt."

4. Zusatzantrag des Regierungsrates bezüglich Änderung des Sozialhilfegesetzes (Gleichstellung von Menschen mit Behinderung) und des KRB betreffend Bewilligung von Personalstellen in den Jahren 2009 - 2011 (Vorlage Nr. 1887.4 - 13348)

Der Bund hat in seiner Bilanz nach fünf Jahren Behindertengleichstellungsgesetz die Wirkung dieses Bundesgesetzes gewürdigt und dabei Optimierungspotenzial vor allem in der Verbesserung der Information und der Etablierung einer umfassenden und institutionell gut verankerten Gleichstellungsstrategie gesehen. Auf kantonaler Ebene hat er festgestellt, dass übergreifende, zentrale Fachstellen zur Behindertengleichstellung fehlen, die als Ansprechpersonen für den Bund, Behindertenorganisationen und Einzelpersonen dienen und Tätigkeiten auf kantonaler Ebene koordinieren. In der Vernehmlassung zum Behindertenkonzept wurde sowohl von sämtlichen Gemeinden wie auch von Behindertenorganisationen verlangt, dass der Kanton eine umfassende Behindertenpolitik betreibe. Diese Fakten haben den Regierungsrat bewogen, dem Kantonsrat einen Zusatzantrag zum SEG zu unterbreiten. Damit soll der Auftrag zur Führung einer umfassenden direktionsübergreifenden Behindertenpolitik gesetzlich verankert werden und die Direktion des Innern für deren Koordination als zuständig erklärt werden.

Nach einer engagierten Diskussion hat die Kommission der Notwendigkeit der Schaffung einer neuen Rechtsgrundlage im Sozialhilfegesetz (§ 34^{bis}) zur Regelung der Zuständigkeit für die Koordination einer kantonalen Behindertenpolitik mit 13 : 1 Stimmen zugestimmt. Die Kommission ist der Meinung, dass eine Koordinationspflicht besteht und dass – wie bei anderen direktionsübergreifenden Aufgaben auch – die Zuständigkeit festgelegt werden muss. Es ist dies üblich, dass im Rahmen der kantonalen Gesetzgebung festgelegt wird, welche Direktion für die Umsetzung der vom Bundesrecht vorgegebenen Aufgaben zuständig ist.

Nur mir einer Gegenstimme hat die Kommission den Grundsatzbeschluss gefällt, dass zur Wahrnehmung der mit der Führung einer umfassenden Behindertenpolitik verbundenen anspruchsvollen Aufgaben zusätzliche personelle Ressourcen notwendig sind. Allerdings erachtete die Kommission es als schwierig, zu beurteilen, ob dafür eine volle Stelle im Sinne des Regierungsrätlichen Antrags notwendig sei bzw. ob auch ein Teilzeitpensum als ausreichend betrachtet werden könnte. Die Kommission entschied sich mit 10 : 4 Stimmen für die Schaffung einer vollen Stelle. Die Beurteilung, ob für die Wahrnehmung der Aufgaben im Zusammenhang mit der Behindertenpolitik auch nach dem Aufbau eine volle Stelle notwendig ist, wird auf Grund der gemachten Erfahrungen leichter fallen; deshalb entschied sich die Kommission mit 10 : 4 Stimmen für die Befristung der Stelle auf vier Jahre.

5. Schlussabstimmung und Antrag

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das Gesetz über soziale Einrichtungen (SEG) dringend notwendig ist. Es wird eine zweckmässige Grundlage geschaffen, um Menschen mit besonderen Betreuungsbedürfnissen den Zugang zu den für sie geeigneten Betreuungsangeboten innerhalb und ausserhalb des Kantons Zug zu gewährleisten und ihre soziale Integration durch eine angemessene Unterstützung, Betreuung, Beschäftigung und Förderung anzustreben. Das Gesetz legt die Grundsätze fest und gibt der Regierung und den vollziehenden Verwaltungsstellen das notwendige Instrumentarium zur Gewährleistung eines quantitativ und qualitativ genügenden Angebotes. Der Kommission ist es ein zentrales Anliegen, dass bei der anspruchsvollen Umsetzung das Wohl der betroffenen Menschen im Zentrum aller Bemühungen steht.

Abgesehen von den Kosten für die zusätzlichen Personalressourcen im Umfang von 1,1 Stellen (1 Stelle befristet auf 4 Jahre im Zusammenhang mit der Koordination einer umfassenden kantonalen Behindertenpolitik, 0,1 Stellen unbefristet bei der Direktion für Bildung und Kultur) hat das SEG keine direkten finanziellen Folgen für den Kanton. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass unabhängig vom SEG eine Zunahme des Bedarfs an Betreuungsplätzen wahrscheinlich ist und somit für den Kanton in diesem Bereich tendenziell eher eine Zunahme der Kosten zu verzeichnen sein wird.

Die Kommission beantragt deshalb einstimmig mit 14: 0 Stimmen (ohne Enthaltung) auf die Vorlagen Nrn. 1887.2 - 13 288 bzw. 1887.4 - 13 348 einzutreten.

Sie beantragt Zustimmung in der Fassung der vorberatenden Kommission gemäss beiliegender Synopse

- bezüglich der Vorlage Nr. 1887.2 - 13 288 einstimmig mit 14 : 0 Stimmen (ohne Enthaltung),
- bezüglich der Vorlage 1887.4 - 13 348 mit 13 : 1 Stimmen.

In der Schlussabstimmung stimmt die Kommission mit 14:0 Stimmen dem neuen Gesetz über soziale Einrichtungen (SEG) zu.

Schliesslich beantragt die Kommission einerseits die Motion der Staatswirtschaftskommission betreffend Aufgabenteilung im Bereich Heime vom 4. Juli 1996 (Vorlage Nr. 383.1 - 8985) und andererseits die Motion von Joachim Eder betreffend Ausrichtung kantonalen Beiträge an Organisationen der privaten Alters- und Behindertenhilfe nach dem Wegfall der Bundessubventionen vom 14. Mai 1998 (Vorlage Nr. 564.2 - 10029) als erledigt abzuschreiben.

6. Behindertenkonzept

Die Kommission hat auch kurz das Behindertenkonzept des Kantons Zug diskutiert, welches vom Regierungsrat am 23. Februar 2010 zuhanden des Bundesrates verabschiedet wurde. Das Konzept entstand im Rahmen der Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) im Behindertenbereich gestützt auf den Auftrag im IFEG. Es legt dar, wie der Kanton Zug die neu übernommenen Aufgaben umsetzen wird.

Nach Auffassung der Kommission hat der Regierungsrat die Anliegen der Vernehmlassungsteilnehmenden ernst genommen und das Behindertenkonzept entsprechend überarbeitet. Das Konzept ist jetzt übersichtlich und gut lesbar dargestellt. Die Kommission war sich darin einig, dass mit dem Behindertenkonzept ein Umdenken in der Behindertenpolitik stattgefunden hat. Es wird eine gesamthafte und realistische Perspektiven aufgezeigt, wie sich die Behindertenpolitik künftig entwickeln kann. So will der Regierungsrat beispielsweise die Subjektfinanzierung angehen und er hat auch die Thematik Alter und Behinderung aufgenommen. Gleichzeitig ist aber auch erkennbar, dass diese Neuerungen und Entwicklungen vorsichtig und mit Respekt zum Bestehenden angepackt werden sollen.

Zug, 20. Mai 2010

Mit vorzüglicher Hochachtung
Im Namen der vorberatenden Kommission

Der Präsident: Eusebius Spescha

Kommissionsmitglieder:

Spescha Eusebius, Zug, Präsident
Andenmatten Karin, Hünenberg
Barmet Monika, Menzingen
Christen Hans, Zug
Gaier Beatrice, Steinhausen
Lustenberger-Seitz Anna, Baar
Meienberg Eugen, Steinhausen
Robadey Heidi, Unterägeri
Sieber Beat, Cham
Strub Barbara, Oberägeri
Weber Monika, Steinhausen
Wicky Vreni, Zug
Zeiter Berty, Baar
Zoppi Franz, Risch
Zürcher Beat, Baar

Beilage:

- Synopse