

SP Kanton Zug  
Postfach  
6301 Zug



An  
Direktion des Innern des Kantons Zug  
Postfach 146  
6300 Zug

Zug, 28. Oktober 2009

## **Vernehmlassungsantwort zum Gesetz über soziale Einrichtungen (SEG) und Behindertenkonzept**

Sehr geehrte Frau Regierungsrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, in oben genannter Angelegenheit eine Vernehmlassung einzureichen. Unsere Ausführungen gliedern sich wie folgt:

1. Vorbemerkungen zum Gesetz über Soziale Einrichtungen (SEG)
2. Gesetz über Soziale Einrichtungen
3. Behindertenkonzept

### **1. Vorbemerkungen zum Gesetz über Soziale Einrichtungen (SEG)**

#### ***1.1 Geltungsbereich***

Das neue SEG sollte ein Rahmengesetz sein, das nicht nur im Behindertenbereich und bei sozialen Indikationen im engeren Sinn zur Anwendung kommt, sondern es sollte grundsätzlich für Heime und Institutionen gelten, ausser es gäbe spezial-gesetzliche Regelungen, welche dann Vorrang haben. Dies ist wichtig, weil es sonst Heimbereiche geben kann, welche keiner oder einer nur sehr oberflächlichen Aufsicht unterstehen. Entgegen den Aussagen bei der letzten SHG-Änderung ist die Begrifflichkeit nicht klarer geworden.

Die im Zweckartikel hochgesteckten Ziele und Grundsätze werden in den nachfolgenden Artikeln leider zu wenig umgesetzt. Die Regelungen bleiben im Wesentlichen bei der Präzisierung der heutigen Praxis stehen. Es erfolgen kaum neue Impulse zu Gunsten der Menschen mit Behinderung.

## **1.2 Bewilligung/Aufsicht**

Die Unterscheidung in Bewilligung und Anerkennung ist unsinnig. Es darf nur ein Bewilligungsverfahren geben. Alles andere führt zu einem Zweiklassensystem. Die Voraussetzungen für eine Bewilligung sollten analog § 27 des neuen Gesundheitsgesetzes formuliert werden, wobei zusätzlich anzufügen ist, dass im Rahmen des Bewilligungsverfahrens die Einhaltung aller rechtlich relevanten Voraussetzungen geprüft wird. Dies betrifft z.B. IVSE, IFEG im Behindertenbereich, PAVO usw. Um Unklarheiten zu vermeiden, müsste festgehalten werden, dass die Bewilligung der Anerkennung gemäss Art. 5 IFEG entspricht.

Es sollte von Aufsicht wie im § 6 und nicht von Prüfung (§ 15) gesprochen werden. Prüfung ist eher ein einmaliger Akt, Aufsicht ist eine Daueraufgabe.

## **1.3 Planung/Steuerung**

Dem Kanton kommt in allen Heimbereichen eine Planungs-, Steuerungs- und Koordinationsfunktion zu, ausser es sei spezialrechtlich etwas anderes definiert (wie z.B. in der Langzeitpflege).

## **1.4 Finanzierung**

Weder im Gesetzestext noch in den Erläuterungen wird klar, wie die Finanzierung erfolgen soll. Hier wären klare Aussagen und einige Beispiele zwingend. Wie hoch wird bsw. die Eigenleistung eingesetzt: Ist dies im Behindertenbereich Rente plus Maximum an Ergänzungsleistungen? Wird der Restbetrag als Betriebsbeitrag oder als Pauschale pro Betreuungstag bezahlt?

Unklar ist auch, ob die KÜG immer auszusprechen ist oder ob diese nur bei ausserkantonalen Aufenthalten notwendig ist.

# **2. Gesetz über Soziale Einrichtungen**

Vorbemerkung: Mit allen nicht ausdrücklich erwähnten Gesetzesparagrafen sind wir einverstanden.

## **1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen**

### **§ 1 Abs. 2 Zweck**

*„Die Gestaltung des Angebots des Kantons Zug erfolgt auf der Grundlage einer kantonalen Planung nach den Grundsätzen der Notwendigkeit, „Zweckmässigkeit“, Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Qualität“*

Neu soll in 1 Abs. 2 der Grundsatz der „Zweckmässigkeit“ aufgenommen werden. Die Zweckmässigkeit betont die Wahl durch und die Eignung für die Betroffenen.

### **§ 1 Abs. 3 Zweck (neu)**

*Die erforderliche, angemessene Betreuung erfolgt primär durch ambulante und teilstationäre Angebote. Stationäre Angebote kommen dann zum Tragen, wenn die individuell erforderliche Betreuung nicht mehr gewährleistet werden kann.*

Der Grundsatz ambulant vor stationär soll hier speziell verankert werden. Die erforderliche angemessene Betreuung hat primär durch ambulante Angebote zu erfolgen. Stationäre Angebote kommen dann zum Tragen, wenn mit ambulanten Hilfeleistungen die individuell erforderliche Betreuung nicht mehr gewährleistet werden kann. Der Entscheid für eine stationäre Betreuung hängt von verschiedenen Faktoren, wie z.B. von der persönlichen Situation der Betroffenen oder einem Kostenvergleich ab.

### **§ 2 Abs. 2 Geltungsbereich**

Gemäss § 2 Abs. 1 gilt dieses Gesetz für Personen mit besonderen Betreuungsbedürfnissen mit zivilrechtlichem Wohnsitz im Kanton Zug. Mit Abs. 2 wird dieser Geltungsbereich aber zugleich wieder massiv eingeschränkt. In der Vernehmlassungsvorlage auf Seite 6 werden nicht weniger als 8 Regelungen aufgezählt, die diesem Gesetz vorgehen. Für Minderjährige und Personen mit besonderen Betreuungsbedürfnissen ist eine umfassende Aufsicht, Regelung und Kontrolle der sozialen Betreuung und Einrichtung unbestrittenermassen notwendig. Soll dies im Kanton Zug konsequent umgesetzt werden, so müssen alle Einrichtungen, die Minderjährige und Personen mit besonderem Betreuungsbedarf betreuen, die Bewilligungsvorgaben dieses Gesetzes einhalten. Absatz 2 ist deshalb so nicht haltbar. Sonderregelungen bezüglich Finanzierung und weitergehende Anforderungen an das Angebot können gemäss anderen Erlassen gehandhabt werden, nicht aber die Bewilligungsvorgaben.

### **§ 3 Soziale Einrichtungen und andere Angebote**

Die Einrichtungen gemäss diesem Gesetz sollen umfassend benannt werden. Daher soll Bst. c wie folgt ersetzt werden: „c) Werk-, Tages und Beschäftigungsstätten für erwachsene Personen mit besonderen Betreuungsbedürfnissen und....“

Mit der Ergänzung „mit besonderen Betreuungsbedürfnissen“ und dem Verzicht auf die einschränkende Bezeichnung „mit Behinderung“ lässt sich eine erwünschte und auch anzustrebende Durchlässigkeit zwischen den verschiedenen Bedürfnissen der Betroffenen und dem Angebot erzielen.

Der in Abs. 2 verwendete Begriff „Versorgung“ ist veraltet und ist zu ersetzen:

### **§ 4 Personen mit besonderen Betreuungsbedürfnissen**

§ 4 Abs. 1 Bst. b ist textlich wie folgt anzupassen: „b) Personen, die infolge familiärer und/oder sozialer Umstände einer besonderen Betreuung bedürfen. Mit Betreuung ist genügend klar beschrieben was gemeint ist. Das Wort „sozialen“ ist in diesem Zusammenhang ein Pleonasmus und daher unnötig.

§ 4 Abs. 3 regelt den Rechtsanspruch auf Leistungen im Sinne dieses Gesetzes. Das vorliegende Gesetz gilt nicht nur für invalide Personen gemäss Art. 8 des ATSG. Im Zweckartikel (§ 1 Zweck) werden Personen mit besonderen Betreuungsbedürfnissen erwähnt. Daher ist die Einschränkung des Rechtsanspruchs in § 4 Abs. 3 auf nur invalide Personen falsch. Wir beantragen den Abs. 3 ersatzlos zu streichen. Aufgrund der 5. IV-Revision und der damit verbundenen restriktiven Praxis der IV stellen wir fest, dass immer mehr Personen mit besonderen Betreuungsbedürfnissen von IV-Leistungen ausgeschlossen werden. Auch diese Personen sollen Anspruch auf Leistungen gemäss vorliegendem Gesetz beanspruchen können.

## **2. Abschnitt: Zuständigkeiten**

Die Zuständigkeiten werden in § 5 und § 6 geregelt. Dabei beschränkt sich die Aufzählung auf die Aufgaben des Kantons. Die Gemeinden werden nicht erwähnt. Dabei ist festzuhalten, dass die Gemeinden weiterhin für die Fallführung zuständig bleiben. Sie müssen sämtliche relevanten Veränderungen der Direktion des Innern melden und sind nicht zuletzt auch zuständig für die richtige Ausstellung der Kostenübernamegarantien (KÜG). Wir beantragen die übliche Zuständigkeitsregelung Kanton, Gemeinden, allenfalls Leistungserbringer vorzunehmen und die Aufgaben festzuhalten. Ebenfalls erwarten wir in diesem Abschnitt für welchen Heimbereich welche Direktion zuständig ist. Zudem müsste auch festgehalten werden, welche Direktion für die Bewilligung und Auf-

sicht des Wohnheimbereichs von Sonderschulinstitutionen verantwortlich, respektive zuständig ist.

### **3. Abschnitt: Bewilligung und Anerkennung**

Bewilligung, Anerkennung und Leistungsvereinbarungen stehen in einem direkten Zusammenhang. Aus den Gesetzesausführungen ist die Unterscheidung und die Wirkung der drei Bezeichnungen nicht klar. Die Unterscheidung zwischen den Begriffen sind deutlich zu regeln oder dann auf mindestens eine Bezeichnung (Bewilligung oder Anerkennung) zu verzichten.

#### **§ 7 Grundsätze**

Unbestritten ist, dass der Betrieb einer sozialen Einrichtung im Kanton Zug einer Bewilligung bedarf. Als Standard einer Bewilligung sollen im Kanton Zug die Qualitätsanforderungen der IVSE angewendet werden. Einrichtungen, die diesen Standard nicht erfüllen, sollen bei der Bedarfsermittlung nicht berücksichtigt werden und erhalten keine Subventionen. Bewilligungen unter dem IVSE-Standard sind unseres Erachtens nicht zulässig.

#### **§ 9 Bewilligungspflicht**

Unklar ist, ob zukünftig auch Tagesheime, Lüssihaus, betreute Jugendwohnungen etc. einer Bewilligung der Direktion des Innern bedürfen. Aus Sicht der besonders betreuungsbedürftigen Personen wäre dies sicher wünschenswert. Wir erwarten vom Regierungsrat betreffend die Zuständigkeiten für die Erteilung der Bewilligung klar formulierte Aussagen.

#### **§ 10 Bewilligungsvoraussetzungen**

§ 10 Abs. 1 Bst. a: Die Formulierung lässt zu viel Spielraum offen. Wir schlagen folgende Neuformulierung vor: „a) die Heimleitung mit entsprechender fachlicher Qualifikation und ausreichendes Fachpersonal angestellt ist.“

§ 10 Abs. 3 Sofern für einen „Teilbereich“ einer sozialen Einrichtung keine Bewilligung besteht, so darf diese nicht betrieben werden. Dies insbesondere unter dem Aspekt von Personen mit besonderem Betreuungsbedarf. Abs. 3 ist wie folgt zu formulieren: „Die Bewilligung kann befristet erteilt, mit Auflagen und Bedingungen verbunden werden.“

#### **§ 11 Anerkennung**

Die Wirkung einer Anerkennung ist unklar. Gemeint ist wohl die Anerkennung im Sinne des Bundesgesetzes über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen IFEG (SR. 831.26). Damit würde die Institution zur Deckung des Bedarfs für invalide Personen beitragen und wäre subventionsberechtigt. Andererseits könnte auch die Anerkennung als IVSE-Institution gemeint sein. Dann wäre das Abrechnungsverfahren und die Qualitätsvoraussetzung gemeint. Wir wünschen uns dazu in der Vorlage des Regierungsrates genauere Ausführungsbestimmungen.

### **4. Abschnitt Steuerung**

Dem Kanton kommt in allen Heimbereichen eine Planungs-, Steuerungs- und Koordinationsfunktion zu, ausser es sei spezialrechtlich etwas anderes definiert (wie z.B. in der Langzeitpflege). Dass dieses Gesetz Personen mit einem besonderen Betreuungsbedarf und 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 anstrebt, kann leider darin nicht mehr abgelesen werden.

### **§ 17 Bedarfsplanung**

Weshalb nun plötzlich die Bedarfsplanung nur noch für Einrichtungen für Erwachsene erfolgt, ist unklar. Aus unserer Sicht ist eine solche auch für Wohnheime für Kinder und Jugendliche ohne Sonderschulung notwendig. Die Bedarfsplanung hat den im Gesetz angesprochenen Personenkreis umfassend zu berücksichtigen

### **§ 22 Individuelle Kostenübernahmegarantie**

Weder im Gesetzestext noch in der Vorlage wird aufgezeigt, was unter einem angemessenen Teil der Kosten zu verstehen ist. Wir gehen davon aus, dass der angemessene Teil einerseits mit dem Schulgesetz (CHF 2'700.-- pro Jahr) und andererseits mit den Ergänzungs- und IV-Leistungen korrespondiert. Unklar ist für die SP zudem, wer das Inkasso für nicht bezahlte Eigenleistungen übernimmt, respektive wer die uneinbringlichen Kosten zu übernehmen hat. Wir ersuchen Sie, im Hinblick auf die Behandlung des Gesetzes im Kantonsrat, dazu in der Vorlage Ausführungen anzubringen.

### **§ 24 Kantonale soziale Einrichtungen**

Die Aufzählung, weshalb der Kanton soziale Einrichtungen selber führen kann befriedigt nicht. Wir können uns auch noch andere Gründe vorstellen, weshalb soziale Einrichtungen durch den Kanton zu führen sind. Allerdings können wir uns kaum vorstellen, dass der Kanton die Betreuungsleistungen wirksamer oder kostengünstiger als Private erbringen kann. Die verschiedenen Benchmark-Vergleiche in der Schweiz zeigen, dass reale Kostenvergleiche aktuell gar nicht vernünftig möglich sind.

### **§ 28 Investitionen**

Die Absätze 1 und 2 sind widersprüchlich. Sofern Einrichtungen in der Planung und Finanzierung von Bauvorhaben und anderen Investitionen eigenständig sind, müssen sie dem Kanton vorgängig keine Investitions- und Finanzierungsplanung vorlegen.

### **§ 27 Abs. 2 Eigenleistungen**

Wie bereits bei § 22 individuelle Kostenübernahmegarantie ausgeführt, fehlen im Gesetz Vorgaben für die Bemessung der Eigenleistungen. Diese sollen von der Direktion des Innern festgelegt werden. Wie unsere Erfahrungen in den letzten Jahren gezeigt haben, werden immer mehr Kosten auf die Gemeinden delegiert. Sofern Vorgaben in diesem Bereich fehlen, kann die Eigenleistung stark nach oben angepasst werden. Das führt, wie zum Beispiel im Kanton Luzern, wo die Eigenleistung CHF 30.-- pro Tag beträgt, dazu, dass viele Klientinnen, Klienten und Erziehungsberechtigte Sozialhilfe beantragen müssen, weil sie nebst den Eigenleistungen auch die Nebenkosten begleichen müssen. Dies kann im Monat schnell einmal zwischen CHF 600.00 bis CHF 1'000.00 ausmachen. Dieser Betrag bringt Familien mit kleinem Einkommen an die Grenzen der finanziellen Belastung. Wir plädieren deshalb dafür, die Eigenleistungen tief zu halten oder entsprechend der finanziellen Möglichkeiten der Betroffenen festzulegen.

Wir erwarten für die Berechnung der Eigenleistungen klare Vorgaben durch den Kanton. Die Eigenleistungen sind dabei moderat festzulegen und nach oben zu begrenzen.

## **6. Abschnitt Rechtsschutz**

### **§ 31 Verfahren**

Dass nur Entscheide, die sich auf die PAVO stützen beim Regierungsrat angefochten werden können ist unpräzise. Ein Blick in den Bericht des Regierungsrates zeigt, dass

auch Entscheide, unter kantonaler Verwaltungsbehörde, beim Regierungsrat angefochten werden können. Wir schlagen, vor beide Möglichkeiten im Gesetz abzubilden.

### 3. Behindertenkonzept

Die Anforderungen an das Behindertenkonzept sind in Art. 10 IFEG definiert. Dazu gehört eine Bedarfsplanung in quantitativer und qualitativer Hinsicht. Diese fehlt im vorliegenden Konzept vollständig. Dies ist völlig unverständlich, da dies ja der Kernpunkt für jedes Versorgungskonzept ist. Wegen dieses Mangels müssen wir das Konzept in der vorliegenden Form **ablehnen**. Zudem sind die vorgelegten Aussagen zur Steuerung in dieser Form überflüssig und fachlich teilweise falsch. In der Planung spricht man nach wie vor von Angebot (= Objekte) und Nachfrage oder Bedarf (= Subjekte). Eine sachgerechte Planung bedingt Aussagen zu beiden Elementen:

- Wie ist die aktuelle und zukünftige Nachfrage?
- Mit welchen Angeboten soll diese Nachfrage befriedigt werden?

Eine nur subjektorientierte Planung macht keinen Sinn, da ja dann die Aussagen zu den Angeboten fehlen, eine nur objektorientierte Planung riskiert, die Bedürfnisse der Subjekte zu negieren und ist von daher auch nicht wünschenswert. Hingegen ist es üblich, bei der Finanzierung objekt- und subjektorientierte Finanzierung zu unterscheiden. Die Mehrheit der Heime sind bisher in einem Mischsystem finanziert worden. Neben den Tagespauschalen (subjektorientiert) sind meistens auch Betriebsbeiträge, z.B. der IV, geleistet worden (objektorientiert). Eine ausschliesslich subjektorientierte Finanzierung auf der Basis von Tagespauschalen wäre grundsätzlich schon heute möglich. Was fehlt, sind Instrumente für eine zwischen den Subjekten nach Betreuungsaufwand differierende Finanzierung, wie es sie beispielsweise im Langzeitpflegebereich (BESA-Stufen für die Pflege) gibt. Ob eine solche Finanzierung aber wünschenswert ist, bezweifeln wir sehr. Gerade im Langzeitpflegebereich zeigt es sich, dass mit einem solchen Finanzierungssystem die wichtigsten Basisleistungen unter starken ökonomischen Druck geraten. Gerade im Behindertenbereich, wo die Heime in der Regel der Lebensort für die behinderten Menschen sind, darf es nicht sein, dass die persönliche Begleitung und Betreuung durch das Personal eingeschränkt wird, weil diese Arbeit nur schwer quantifiziert werden kann.

Von Interesse finden wir die Ausführungen in den Kapiteln 9 und 10. Sie legen nahe, in den verschiedenen Bereichen sozialer Einrichtungen von der indikationsorientierten Angebotsplanung zu einer Sozialraum-orientierten Planung zu wechseln. Die einzelnen Institutionen sind dann weniger nur für ein bestimmtes Klientel zuständig, sondern für die in einem definierten Sozialraum von Beeinträchtigungen betroffenen Menschen. Eine solches Institutionsverständnis würde verschiedene aktuelle und zu erwartende Schwierigkeiten mildern.

Die Durchlässigkeit verschiedener Angebote soll durch eine Zusammenarbeit über die Institutionen hinaus, durch gezielte Steuerung des Kantons (Anreize) und künftig noch vermehrt durch Menschen mit Behinderung selbst erfolgen.

Mit Blick auf die verstärkten integrativen Bestrebungen im Sonderpädagogischen Bereich („Neuere Entwicklungen und Trends“, 9.1.3, S. 41 und „Übergang von der Sonderpädagogik zur Erwachsenenbetreuung“ 9.3, S. 45) stellt sich folgende Herausforderung: Den Absolvent/innen einer integrativen Schulausbildung sollen integrativ geführte Anschlusslösungen (Berufsbildung, Wohnen, etc.) als Alternativen zum gut ausgebauten

segregierten Angebot zur Verfügung stehen. Denn ist der Eintritt in eine stationäre Einrichtung einmal erfolgt, so ist der Wechsel hin zu einer ambulanten Lösung nur schwer möglich.

Leider beschränkt sich das vorliegende Behindertenkonzept auf die Themen „Wohnen und Arbeit“ sowie „Beschäftigung“. Dies im krassen Gegensatz zum Bericht 2000 „Behindertenhilfe im Kanton Zug“. Nebst den Themen „Wohnen und Arbeit“ und „Beschäftigung“ werden im Bericht 2000 auch Freizeit, Bildung, Sport, Mobilität, Individuelle Hilfe und Förderung umfassend abgehandelt. Wir wünschen uns, dass diese Themen auch in das neue Behindertenkonzept einfließen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unsere Anliegen in der sicher notwendigen Überarbeitung des SEG und des Behindertenkonzeptes.

Freundliche Grüsse  
Für die SP des Kantons Zug



Barbara Gysel, Präsidentin



Markus Jans, Kantonsrat