

Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat

20. März 2018

Nr. 2018-164 R-721-11 Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zur Verordnung über Betreuungseinrichtungen

I. Zusammenfassung

Landrat Dr. Toni Moser, Bürglen, reichte am 19. November 2014 eine Motion zu Schaffung einer Heimverordnung ein. Der Landrat erklärte die Motion am 15. April 2015 als erheblich.¹

Die neue Verordnung über Betreuungseinrichtungen schliesst die bisherige gesetzliche Lücke, dass Einrichtungen, die betreuungsbedürftige Personen aufnehmen, aber weder das Gesundheitsgesetz (GG; RB 30.2111) noch die Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE; RB 20.3481) betreffen, keiner Bewilligung und damit auch keiner kantonalen Kontrolle unterstehen. Die Verordnung regelt dazu die für alle Einrichtungen grundlegend geltenden Bestimmungen hinsichtlich der Bewilligung und deren Aufsicht.

Inhaltsverzeichnis

I.	Zusammenfassung	1
II.	Ausführlicher Bericht	2
1.	Ausgangslage	2
2.	Darstellung der bisherigen Situation	2
3.	Zukünftige Regelung durch die neue Verordnung	3
4.	Auswirkungen	3
5.	Vernehmlassungsantworten	4
6.	Bemerkungen zu einzelnen Artikeln	4
III.	Antrag	5

¹ Nr. 35 L-721

II. Ausführlicher Bericht

1. Ausgangslage

Am 19. November 2014 reichte Landrat Dr. Toni Moser, Bürglen, eine Motion zu Schaffung einer Heimverordnung ein. Der Motionär fordert vom Regierungsrat, eine Gesetzesgrundlage zu schaffen, die die Voraussetzung für das Führen von Einrichtungen regelt, die betreuungsbedürftige Personen aufnehmen, aber nicht unter das Gesundheitsgesetz bzw. unter die Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen fallen. In seiner Begründung führt der Motionär aus, dass Einrichtungen, die betreuungsbedürftige Personen aufnehmen, aber weder das Gesundheitsgesetz noch die Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen betreffen, keiner Bewilligung und damit auch keiner kantonalen Kontrolle unterstehen.

Der Regierungsrat erklärte in seiner Antwort vom 10. März 2015, dass im Kanton Uri für Institutionen (Heime), die betreuungsbedürftige Personen aufnehmen, eine gesetzliche Lücke besteht. Gestützt auf diese Überlegungen empfahl der Regierungsrat dem Landrat, die Motion zu überweisen. Der Landrat folgte der Empfehlung des Regierungsrats und erklärte die Motion am 15. April 2015 als erheblich.

2. Darstellung der bisherigen Situation

Für Einrichtungen, die betreuungsbedürftige Personen aufnehmen, aber nicht unter das Gesundheitsgesetz oder die IVSE fallen, regeln bestehende nationale Gesetzgebungen die Bewilligungspflicht und die Aufsicht. Der Kanton Uri ist für die Umsetzung dieser Gesetzgebungen zuständig. Dies sind:

- Die Verordnung vom 19. Oktober 1977 über die Aufnahme von Pflegekindern (Pflegekinderverordnung [PAVO]; SR 211.222.338);
- Das Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG; SR 831.26).

Die PAVO regelt die Bewilligungsvoraussetzungen sowie die Aufsicht über Einrichtungen und Organisationen, die Minderjährige kurzzeitig oder längerfristig aufnehmen. Darunter sind Kinder- oder Jugendheime, Internate, Kindertagesstätten, Spielgruppen, Tagesschulen, Mittagstische, Kinderhorte oder dergleichen zu verstehen.

Das IFEG regelt die Anerkennungsvoraussetzungen und Aufsicht der Institutionen, die invaliden Personen den Zugang zu einer Institution zur Förderung der Eingliederung gewährleisten. Unter diese Kategorie fallen im Kanton Uri die Stiftung Behindertenbetriebe Uri und die Stiftung Phönix Uri.

Einrichtungen, die betreuungsbedürftige nicht-invalide erwachsene Personen aufnehmen und nicht unter das Gesundheitsgesetz oder die IVSE fallen, unterstehen in der bisherigen Gesetzesgrundlage somit keiner Melde- oder Bewilligungspflicht sowie keiner Aufsicht.

3. Zukünftige Regelung durch die neue Verordnung

Die Schaffung einer kantonalen Verordnung über Betreuungseinrichtungen bezweckt, dass alle Einrichtungen und Organisationen, die betreuungsbedürftige Personen aufnehmen und/oder betreuen und nicht unter das Gesundheitsgesetz oder die IVSE fallen, bewilligungspflichtig sind und der kantonalen Aufsicht unterstehen. Die bisher bestehende gesetzliche Lücke wird mit der vorliegenden Verordnung geschlossen. Folgende Arten von Einrichtungen und Organisationen fallen namentlich unter die neue Verordnung:

- Institutionen und Heime, die Kinder, Jugendliche und Erwachsene aufnehmen und/oder betreuen;
- Schulinternate für Kinder und Jugendliche;
- Betreuungseinrichtungen wie Kindertagesstätten, Kinderhorte, Spielgruppen, Tagesschulen, Mittagstische oder dergleichen;
- Organisationen mit ambulanten und/oder teilstationären Betreuungsangeboten wie Entlastungsdienste, sozialpädagogische Familienbegleitungen, sozialpädagogische Einzelfallhilfen oder dergleichen;
- Familienplatzierungsorganisationen.

Die Verordnung über Betreuungseinrichtungen regelt allgemeine institutionsübergreifende Bestimmungen wie die Bewilligungspflicht, die Bewilligungsvoraussetzungen, die Gesuche, den Bewilligungszug, die Veröffentlichung, die Aufsicht, die Informationspflicht der Institutionen sowie das Zutrittsrecht für kantonale Behörden zu den Räumlichkeiten der Institution.

Einrichtungen und Organisationen, die bereits eine Bewilligung nach PAVO oder IFEG besitzen, erfüllen die Anforderungen der neuen Verordnung bereits.

Bestehende Einrichtungen und Organisationen ohne Bewilligung müssen spätestens ein Jahr nach Inkrafttreten der Verordnung ein Gesuch für eine Bewilligung eingereicht haben.

4. Auswirkungen

Die vorliegende Verordnung hat keine Auswirkungen auf jene Institutionen, die bis anhin der Bewilligungspflicht und der kantonalen Aufsicht unterstanden. Jene Institutionen, die bisher nicht der Bewilligungspflicht und der kantonalen Aufsicht unterstanden, sind dazu verpflichtet, bis spätestens ein Jahr nach Inkrafttreten der neuen Verordnung ein Gesuch bei der zuständigen kantonalen Stelle einzureichen. Für die Erarbeitung und Beschaffung der notwendigen Unterlagen wird bei den Institutionen ein einmaliger Aufwand anfallen.

Dem Kanton Uri sind derzeit fünf Institutionen bzw. Angebote bekannt, die bisher nicht bewilligungspflichtig waren und keiner kantonalen Aufsicht unterstanden. Dabei handelt es sich um das Mutter-Kind-Wohnen des Hauses Magdalena in Schattdorf, das von der Pro Senectute geführte Tagesheim in Altdorf, den Besuchs- und Entlastungsdienst des Schweizerischen Roten Kreuzes (Kantonalverband Uri) und die sozialpädagogischen Angebote der stiftung papilio in Altdorf sowie der Caveng Beratungen in Erstfeld.

Mit der neuen Verordnung über Betreuungseinrichtungen entstehen dem Kanton zusätzliche Bewilligungs- und Aufsichtstätigkeiten. Es ist mit einem durchschnittlichen Aufwand von rund zehn bis zwölf Stunden je Bewilligungs- oder Aufsichtsverfahren zu rechnen. Bei den aktuell bekannten fünf zusätzlichen Institutionen entsteht im Jahr 2019 ein Mehraufwand von 50 bis 62 Stunden für die Bewilligungsverfahren. Für die nachfolgenden Aufsichtsverfahren (Zweijahresrhythmus) entsteht ein durchschnittlicher jährlicher Mehraufwand von 25 bis 36 Stunden.

5. Vernehmlassungsantworten

Im Vernehmlassungsverfahren ist der Entwurf insgesamt positiv aufgenommen worden. Der neuen Verordnung über Betreuungseinrichtungen haben alle Rückmeldenden im Grundsatz zugestimmt. Die Vernehmlassungsadressaten haben zu einzelnen Bestimmungen wertvolle Anregungen gemacht, die, soweit sie zweckdienlich erschienen, übernommen wurden. Nennenswerte inhaltliche Korrekturen betreffen insbesondere die folgenden Sachbereiche:

- In Bezug auf die in Artikel 2 Absatz 1 aufgelisteten Einrichtungen und Institutionen wurde zu recht mehrfach darauf hingewiesen, dass die Aufzählung der Einrichtungen und Institutionen unvollständig ist.
- In Bezug auf Artikel 2 wurde vereinzelt darauf verwiesen, dass der Begriff der «Betreuungsbedürftigkeit» wenn möglich genauer zu definieren ist.

Zu den einzelnen Änderungsvorschlägen wird unter den jeweiligen Bestimmungen eingegangen.

6. Bemerkungen zu einzelnen Artikeln

Es werden lediglich jene Artikel genauer erläutert, die nicht selbstredend sind.

Artikel 2 Begriffe

Jene Einrichtungen und Organisationen, bei denen die Bewilligungspflicht und die Aufsicht bereits in den Bundesgesetzgebungen geregelt sind, sind in der Aufzählung miteingeschlossen. Dem Umstand der bestehenden Gesetzeslücke wurde dahingehend Rechnung getragen, dass ebenfalls jene Einrichtungen und Organisationen aufgeführt sind, die erwachsene betreuungsbedürftige Personen aufnehmen und/oder betreuen.

Innerhalb der Vernehmlassungsantworten wurde angemerkt, dass der Begriff «Betreuungsbedürftigkeit» genauer zu definieren und die Aufzählung der Einrichtungen und Organisationen unvollständig ist. Die Aufzählung der Einrichtungen und Organisationen wurde soweit wie möglich ergänzt.

Aufgrund der Komplexität des Begriffs «betreuungsbedürftig» und zugunsten der Lesbarkeit wird auf eine detaillierte Beschreibung des Begriffs in der Verordnung verzichtet. Ebenfalls hat der Rechtsdienst die Begriffsverwendung nicht bemängelt, wodurch auf eine umfangreiche Definition des Begriffs innerhalb des Verordnungstexts verzichtet wird. Für die praktische Umsetzung der Verordnung hat die zuständige Direktion nachfolgende Detaillierung des Begriffs «betreuungsbedürftig» vorgenommen. Unter den Begriff «betreuungsbedürftig» fallen alle unmündigen Personen sowie jene er-

wachsenen Personen, bei denen die Möglichkeit eines beeinträchtigten Urteilsvermögens, ausgelöst durch einen anhaltenden oder temporären Schwächezustand, besteht. Die Möglichkeit des beeinträchtigten Urteilsvermögens ist demnach bei erwachsenen Personen ausschlaggebend dafür, ob die Einrichtung bewilligungspflichtig und der kantonalen Aufsicht unterstellt ist. Die Beurteilung der Betreuungsbedürftigkeit muss in jedem Fall individuell geprüft werden und liegt bei der zuständigen Direktion.

Artikel 4 Bewilligungsvoraussetzungen

Die Bewilligungsvoraussetzungen verstehen sich als minimale Voraussetzungen für alle unter diese Verordnung fallenden Einrichtungen und Organisationen. Aufgrund der Diversität von Einrichtungen und Organisationen ist ein höherer Detaillierungsgrad der Bewilligungsvoraussetzungen nicht realistisch. Es liegt entsprechend bei der zuständigen Direktion, die Bewilligungsvoraussetzungen dort näher auszuführen, wo es notwendig ist. Denn nicht alle Einrichtungen und Organisationen benötigen eine umfangreiche Bewilligung.

Artikel 5 Gesuche

Die Auflistung der einzureichenden Unterlagen konzentriert sich auf Unterlagen, die von allen Einrichtungen und Organisationen zwingend einzureichen sind und als gemeinsame minimale Anforderung zu verstehen ist. Die für eine Bewilligung notwendigen Unterlagen variieren stark nach Art und Individualität der Einrichtungen und Organisationen. Durch eine minimale Benennung von einzureichenden Unterlagen kann dem Anliegen einer schlanken Verwaltung Rechnung getragen werden. Einrichtungen und Organisationen mit niedrigeren fachlichen Betreuungsanforderungen (z. B. Mittagstische, Schülerhorte usw.) können so administrativ und ohne Vor-Ort-Besuche bewilligt und beaufsichtigt werden.

Die vorgegebene Frist von vier Monaten ermöglicht der zuständigen Direktion, den individuellen Bedarf an Unterlagen einzufordern und fristgerecht zu prüfen.

Artikel 8 Aufsicht

Die Aufsicht betreffend die bereits bestehenden bewilligten Institutionen und Organisationen wird in den jeweiligen Bundesgesetzgebungen sehr unterschiedlich definiert. Bei Familienplatzierungsorganisationen sowie bei Behinderteninstitutionen muss die Aufsicht mindestens jährlich erfolgen. Bei Institutionen der Heimpflege nach PAVO hingegen nur alle zwei Jahre.

III. Antrag

Gestützt auf diese Überlegungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, folgenden Beschluss zu fassen:

1. Die Verordnung über Betreuungseinrichtungen wird beschlossen.

2. Die Motion Dr. Toni Moser, Bürglen, zu Schaffung einer Heimverordnung wird als materiell erledigt am Protokoll abgeschrieben.

Beilage

- Verordnung über Betreuungseinrichtungen (RB 20.3449)