

ÄNDERUNG DES KANTONSRATSBESCHLUSSES  
BETREFFEND BEWILLIGUNG VON PERSONALSTELLEN  
IN DEN JAHREN 2005 - 2008

BERICHT UND ANTRAG DES REGIERUNGSRATES

VOM 14. AUGUST 2007

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Hiermit unterbreiten wir Ihnen einen Antrag auf vorzeitige Abänderung des Kantonsratsbeschlusses betreffend Bewilligung von Personalstellen in den Jahren 2005 - 2008 vom 16. Dezember 2004 (Personalplafonierungsbeschluss, BGS 154.212). Die Änderungen betreffen die Bereiche des kantonalen Sozialamtes, des Rettungsdienstes, des Amtes für gemeindliche Schulen sowie des didaktischen Zentrums. Unseren Bericht gliedern wir wie folgt:

1.	Das Wichtigste in Kürze.....	1
2.	Sozialamt.....	3
3.	Rettungsdienst (RDZ).....	11
4.	Amt für gemeindliche Schulen und Didaktisches Zentrum.....	15
5.	Zusammenfassung der finanziellen Auswirkungen.....	17
6.	Antrag.....	19

**1. Das Wichtigste in Kürze**

Aufgrund verschiedener aktueller Entwicklungen wird dem Kantonsrat hiermit eine Änderung des Kantonsratsbeschlusses betreffend Bewilligung von Personalstellen in den Jahren 2005 - 2008 vom 16. Dezember 2004 (BGS 154.212) beantragt.

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) tritt auf den 1. Januar 2008 in Kraft und hat unter anderem

Auswirkungen auf den Aufgabenbereich des Sozialamtes, wofür zwei zusätzliche Stellen beantragt werden. Bereits seit Jahren ist bekannt, dass der Rettungsdienst Zug personell unterdotiert ist. Die notwendige Aufstockung um 3.15 Stellen kann nicht mehr weiter hinausgeschoben werden. Die Folgen des Beitrittes des Kantons Zug zur Interkantonalen Vereinbarung für Soziale Einrichtungen (IVSE) bedingen eine Ausweitung um eine halbe Stelle im Amt für gemeindliche Schulen. Durch die Auslagerung der Lehrerweiterbildung an die Pädagogische Hochschule Zentralschweiz (PHZ), Teilschule Zug, können im Didaktischen Zentrum 2.50 Stellen abgebaut werden.

Es werden somit folgende Änderungen per 1. Januar 2008 beantragt:

– Sozialamt (Direktion des Innern)	+ 2.00 Stellen
– Rettungsdienst (Gesundheitsdirektion)	+ 3.15 Stellen
– Amt für gemeindliche Schulen (Direktion für Bildung und Kultur)	+ 0.50 Stellen
– Didaktisches Zentrum (Direktion für Bildung und Kultur)	- 2.50 Stellen
<b>Total</b>	<b><u>+ 3.15 Stellen</u></b>

Der aktuell in der Bereinigten Gesetzessammlung (BGS) abgedruckte Personalplafonierungsbeschluss datiert vom 1. Januar 2006 und umfasst 930.3 Personaleinheiten. In der Zwischenzeit sind verschiedene Beschlüsse gefällt worden, welche den Plafond gemäss nachfolgender Tabelle verändert haben:

Stand 1.1.06	930.30	
AIO (Pragma-Amt)	-26.80	(seit 1.1.2007)
Polizei (Vorlage 1413.11)	+4.50	(KRB vom 30.11.2006)
Schulgesetz (Vorlage 1455.9)	+4.50	(KRB vom 3.5.2007)
ZFA 2. Paket (Vorlage 1483.6)	+2.10	(KR 1. Lesung 28.6.2007)
<b>Total neu</b>	<b>914.60</b>	

Bei Genehmigung dieser Vorlage würde der neue Personalplafond insgesamt 917.75 Personalstellen betragen.

Die finanziellen Auswirkungen basieren auf einem Personalaufwand von 135'000 Franken pro Stelle und betragen total Fr. 762'750.-. Es handelt sich dabei um den durchschnittlichen rechnerischen Wert in der kantonalen Verwaltung, basierend auf dem Jahr 2006, inklusive Sozialleistungen, ohne Infrastrukturkosten.

## 2. Sozialamt

### 2.1 Ausgangslage

#### 2.1.1 NFA

Gemäss Art. 73 des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (IVG) gewährt die Invalidenversicherung (IV) heute kollektive Beiträge an die Bau-, Einrichtungs- und Betriebskosten von Wohnheimen zur dauernden oder vorübergehenden Unterbringung sowie an Tages- und Werkstätten für die Beschäftigung von invaliden Personen. Im Kanton Zug werden zurzeit 13 Einrichtungen gemäss Art. 73 IVG, verteilt auf insgesamt sechs Institutionen, von der IV finanziert. Gemäss untenstehender Tabelle handelt es sich dabei um folgende Institutionen und Einrichtungen:

Institutionen	Einrichtungen	Kategorien gemäss Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV)
Verein Zugerische Werkstätte für Behinderte (ZUWEBE)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Wohnheim Inwil, Baar</li> <li>– Werkstatt Inwil, Baar</li> <li>– Werkstatt Bösch, Hünenberg</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Wohnheim ohne Beschäftigung</li> <li>– Werkstatt</li> <li>– Werkstatt</li> </ul>
Stiftung Phönix Zug für Sozialpsychiatrie	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Tageszentrum, Zug</li> <li>– Übergangwohnheim, Zug</li> <li>– Wohnheim Euw, Unterägeri</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Tagesstätte</li> <li>– Wohnheim ohne Beschäftigung</li> <li>– Wohnheim mit Beschäftigung</li> </ul>
Stiftung Maihof	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Wohnheim Maihof, Zug</li> <li>– Wohnheim Euw matt, Unterägeri</li> <li>– Wohnheim Wiesenweg und Aussenwohngruppen, Steinhausen</li> <li>– Wohnheim Sonnhalde, Menzingen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Wohnheim mit Beschäftigung</li> <li>– Wohnheim mit Beschäftigung</li> <li>– Wohnheim mit Beschäftigung</li> <li>– Wohnheim mit Beschäftigung</li> </ul>
Verein ConSol	<ul style="list-style-type: none"> <li>– ConSol-Office, ConSol-Glas, ConSol-Papier, ConSol-Bistro, Zug</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Werkstatt</li> </ul>
Verein Wohn- und Werkheim Schmetterling	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Wohn- und Werkheim Schmetterling, Cham</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Wohnheim mit Beschäftigung</li> </ul>
Wohnheim Rufin	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Wohnheim Rufin, Oberwil</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Wohnheim mit Beschäftigung</li> </ul>
<b>Total 6 Institutionen</b>	<b>Total 13 Einrichtungen</b>	<b>Total 7 Wohnheime mit Beschäftigung 2 Wohnheime ohne Beschäftigung 1 Tagesstätte 3 Werkstätten</b>

Tabelle 1: Einrichtungen gemäss Art. 73 IVG im Kanton Zug

Insgesamt wurden vom Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) im Kanton Zug für das Jahr 2007 total 223 Plätze in Wohnheimen, 9 Plätze in Tagesstätten und 276 in Werkstätten bewilligt und somit auch finanziert. Dabei gilt es zu beachten, dass ein

Werkstattplatz oft von mehr als nur einer Arbeitnehmerin oder einem Arbeitnehmer besetzt wird (Teilzeitangebote).

Der Kanton Zug beteiligte sich bisher bei einigen Einrichtungen in Form von nachträglichen Defizitbeiträgen oder mit vorgängig geregelten Pauschalbeiträgen an der Finanzierung, sofern die Bundesbeiträge (IV-Beiträge) nicht ausreichten. Grundsätzlich wurden die Leistungen der Institutionen durch den Kanton Zug vollständig restfinanziert. Die Betriebsbeiträge des Bundes an die oben genannten Institutionen betragen im Jahr 2005 rund 15.3 Mio. Franken. Zusätzlich zahlte der Kanton Zug rund 3.3 Mio. Franken Betriebsbeiträge.

Im Gegensatz zu den Betriebsbeiträgen fallen die Bau- und Einrichtungsbeiträge pro Jahr - je nach aktuellen Investitionsprojekten - sehr ungleichmässig aus. Der Bundesanteil betrug jeweils maximal ein Drittel der gesamten Investitionskosten. Der Rest wurde entweder durch die Institutionen oder durch den Kanton Zug mit einem Kantonsratsbeschluss finanziert.

Mit Inkrafttreten der NFA per 1. Januar 2008 fällt, gestützt auf den neuen Art. 112b Abs. 2 der Bundesverfassung (BV), die Aufgabe der Finanzierung der Bau-, Einrichtungs- und Betriebsbeiträge an Wohnheime, Tages- und Werkstätten vollständig in den Zuständigkeitsbereich der Kantone. Der Bund zieht sich aus der Finanzierung zurück.

Der von den eidgenössischen Räten beschlossene Art. 197 Ziff. 4 BV, welcher per 1. Januar 2008 in Kraft treten soll, beinhaltet eine Übergangsbestimmung, die die Kantone verpflichtet, die bisherigen Leistungen der IV an die Wohnheime, Tages- und Werkstätten gemäss Art. 73 IVG zu übernehmen, bis sie über ein vom Bund genehmigtes Behindertenkonzept verfügen, mindestens aber für den Zeitraum von drei Jahren. Die im Kanton Zug für die NFA-Übergangsphase notwendige kantonale Gesetzesgrundlage für die Übernahme der bisherigen Leistungen ist im Gesetz über die Änderung von Erlassen zur Neugestaltung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Rahmen der NFA (NFA-Mantelerlass, Vorlage Nr. 1506.1) erfolgt und vom Kantonsrat am 5. Juli 2007 genehmigt worden.

Durch die Übernahme der bisherigen Bundesaufgaben fallen im Kanton nicht nur zusätzliche Kosten durch die Bau-, Einrichtungs- und Betriebsbeiträge an, sondern es erwachsen ihm auch neue Aufgaben, die neue Personalstellen erfordern. Insbesondere hat er die mit der Finanzierung verbundene Steuerung zu übernehmen und ein Behindertenkonzept zu erarbeiten. Mit der Finanzierung des Bundes

verbunden sind bisher auch die Anerkennung und die Qualitätssicherung der Institutionen. Der Bund hat letztere an akkreditierte Zertifizierungsstellen ausgelagert und nur noch die Zertifizierung kontrolliert. Auch diese Aufgaben müssen ab 1. Januar 2008 vom Kanton wahrgenommen werden.

Mit dem Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG), das mit der NFA per 1. Januar 2008 in Kraft tritt, hat der Bund ein Rahmengesetz geschaffen, welches Mindeststandards für die Kantone festlegt. Das IFEG definiert

- die Aufgaben der Kantone (Gewährleistung eines Angebots an Institutionen für invalide Personen, das ihren Bedürfnissen entspricht),
- die Anerkennungsvoraussetzungen für Institutionen,
- die Zuständigkeit für die Kontrolle der Anerkennungsvoraussetzungen
- und die Kostenbeteiligung der Kantone.

Artikel 10 des IFEG präzisiert zudem den Inhalt des in Art. 197 Ziff. 4 BV vorgesehenen Behindertenkonzeptes, das folgende Elemente beinhalten muss:

- a) Bedarfsplanung in quantitativer und qualitativer Hinsicht
- b) Verfahren für periodische Bedarfsanalysen
- c) Art der Zusammenarbeit mit den Institutionen
- d) Grundsätze der Finanzierung
- e) Grundsätze der beruflichen Aus- und Weiterbildung des Fachpersonals
- f) Schlichtungsverfahren bei Streitigkeiten zwischen invaliden Personen und Institutionen
- g) Art der Zusammenarbeit mit anderen Kantonen, insbesondere in der Bedarfsplanung und der Finanzierung
- h) Planung und Umsetzung des Konzepts

Solange kein genehmigtes Behindertenkonzept vorliegt, müssen die Kantone gemäss Art. 197 Ziff. 4 BV (Übergangsbestimmung) die «bisherigen Leistungen» der IV übernehmen. Dies ist eine vage Formulierung, die es - sofern keine geeigneten Steuerungsmechanismen vorhanden sind - den betroffenen Institutionen einseitig erlaubt, ihre Dienstleistungen als adäquate Bedürfnisse (gemäss Art. 2 IFEG) darzustellen. Auf diese Weise können ohne direkte Einflussmöglichkeiten des

Kantons neue Platz- und Betreuungszuschläge verlangt werden, welche Bestandteil der bisherigen Leistungen des Bundes, respektive der IV sind.

Zusammenfassend kommen durch das IFEG und Art. 197 Ziff. 4 BV ab 2008 neu folgende Aufgaben auf die Kantone zu:

- Anerkennung und Kontrolle der Institutionen gemäss Art. 4 bis 6 IFEG (Kontrolle der in Art. 5 IFEG aufgeführten Anerkennungsbedingungen, welche auch die Qualitätssicherung beinhalten)
- Finanzierung der Institutionen gemäss Art. 197 Ziff. 4 BV und Art. 7 IFEG
- Bis Mitte 2010 ist ein umfassendes Behindertenkonzept zu erstellen, welches die Punkte a bis h von Art. 10 IFEG beinhalten muss. Damit dieses ab 2011 Gültigkeit erlangen kann, hat es der Bund vorgängig zu genehmigen.

### **2.1.2 Bisherige Aufgaben des Fachbereichs Behindertenhilfe und Heime**

Der im Kantonalen Sozialamt angesiedelte Bereich Behindertenhilfe und Heime ist heute mit einem 80 Prozent Stellenpensum besetzt. Die Aufgaben umfassen die Finanzierung der bisherigen kantonalen Beiträge an die Bau-, Einrichtungs- und Betriebskosten der Zuger Institutionen für invalide Personen gemäss Art. 73 IVG, die Kostengutsprache und die Finanzierung der individuellen Heimbeiträge, das Erstellen von Betriebsbewilligungen für Einrichtungen für Erwachsene sowie für Kinder und Jugendliche - sofern keine andere Direktion dafür zuständig ist - und die Heimaufsicht in denselben Einrichtungen. Letzteres kann nur marginal wahrgenommen werden. Die Fachstelle erarbeitet zudem Entscheidungsgrundlagen und Stellungnahmen für politische Geschäfte im Bereich Behindertenhilfe und Heime zuhanden des Regierungs- respektive Kantonsrates und begleitet entsprechende Vorlagen im Kantonsrat. Bis 2008 ist sie auch für die Koordination zum BSV bezüglich der Institutionen gemäss Art. 73 IVG zuständig.

Mitte 2006 kamen infolge der Vorbereitungen für die NFA und die Zuger Finanz- und Aufgabenreform (ZFA, 2. Paket) sowie infolge des Beitritts zur Interkantonalen Vereinbarung für Soziale Einrichtungen (IVSE) zusätzliche Aufgaben hinzu, die mit den bisherigen Stellen im Bereich Behindertenhilfe und Heime und im Kantonalen Sozialamt kaum zu bewältigen waren und sind. Zu erwähnen ist auch, dass das Kantonale Sozialamt bereits in den letzten Jahren mit dem bewilligten Stellenetat nur noch die dringendsten Aufgaben erledigen konnte.

Für die Umsetzung der ZFA (2. Paket) sieht der Mantelerlass ab 1. Januar 2008 die Schaffung eines 60%-Pensums im kantonalen Sozialamt vor. Diese Stelle wird reichen für eine rudimentäre Kostenkontrolle im Bereich der individuellen Heimfinanzierung, welche ab 2008 zu 100% durch den Kanton übernommen wird (Stand 1. Januar 2007: 214 offene Dossiers). Mit den 60 Stellenprozenten können im Durchschnitt 3.4 Stunden pro Dossier und Jahr aufgewendet werden.

## **2.2 Neue Aufgaben und dafür benötigte Stellen**

Die in Kapitel 2.1.1 dargestellten Anforderungen und Aufgaben, die durch die NFA ab dem 1. Januar 2008 auf die Kantone zukommen, werden im Kanton Zug - wie auch in vielen anderen Kantonen - in zwei Etappen angegangen. Die erste Etappe betrifft die NFA-Übergangszeit 2008 - 2010, in welcher die nötigsten Sachverhalte zur Übernahme der bisherigen BSV-Leistungen geregelt werden müssen. In der zweiten Etappe erfolgen die Vorbereitungen für die definitiven NFA-Neuregelungen ab 2011. Für die betroffenen Aufgabenbereiche müssen die notwendigen Grundlagen praktisch neu entwickelt werden.

### **2.2.1 Erste Etappe: NFA-Übergangsphase 2008 - 2010**

Für diese Etappe erarbeitete das Kantonale Sozialamt zusammen mit dem Kompetenzzentrum Soziale Arbeit und Ökonomie der Hochschule für Soziale Arbeit Luzern HSA und der Hochschule für Wirtschaft Luzern HSW sowie mit zwei Mitarbeitenden der Finanzdirektion des Kantons Zug ein Konzept für die Umsetzung der Übergangsphase, das unter anderem die folgenden Punkte beinhaltet:

- Finanzierung der Institutionen (Betriebs-, Bau- und Einrichtungsbeiträge) gemäss Art. 197 Ziff. 4 BV und Art. 7 IFEG
- Anerkennung gemäss Art. 4 - 6 IFEG
- Qualitätssicherung gemäss Art. 5 IFEG
- Bedarfsplanung
- Leistungsvereinbarungen

Die NFA verlangt eine verstärkte Zusammenarbeit unter den Kantonen. Ein Mittel dazu ist die IVSE, da sie die geforderte interkantonale Zusammenarbeit im Bereich der Finanzierung von ausserkantonalen Platzierungen regelt und verbindliche Qualitätsstandards festlegt. Sie wird zurzeit einer Revision unterzogen, um sie NFA-kompatibel auszugestalten. Der Kanton Zug ist der IVSE per 1. Januar 2007

beigetreten. Die dadurch notwendig gewordenen Anpassungen (neue Kostenübernahmegarantien und Abläufe) und die Ausarbeitung von Richtlinien für die Institutionen sowie der Aufbau einer Kontrolle müssen jedoch noch erfolgen. Die Kantone sind verantwortlich, dass die geforderten Standards von der ISVE unterstellten Institutionen eingehalten werden. Auch in diesem Bereich werden die neuen Aufgaben nicht ohne Erhöhung der Personalstellen zu bewältigen sein.

Im Folgenden werden die Aufgaben zur Gewährleistung der NFA-Übergangsphase und zur IVSE in einer Tabelle dargestellt:

Themenbereich	Aufgaben
Finanzierung	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Erstellen von Controlling-Richtlinien für die NFA-Übergangsphase</li> <li>- Controlling</li> <li>- Inhaltliche Beurteilung der Investitionsvorhaben unter Beizug der kantonalen Baudirektion (vgl. Genereller Ablaufplan Dritte [GAP Dritte] gemäss RRB vom 27. März 2007)</li> <li>- Vermehrtes Erstellen von KR-Anträgen für Neuinvestitionen und Begleitung dieser Vorlage im KR</li> </ul>
Anerkennung	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Erarbeiten von Richtlinien mit den Anerkennungsbedingungen gemäss IFEG</li> <li>- Kontrolle der Anerkennungsbedingungen</li> </ul>
Qualitätskriterien	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kontrolle der Einhaltung der Qualitätskriterien (externe Zertifizierung)</li> </ul>
Bedarfsplanung	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Erhebung des aktuellen Bedarfs und Erstellen einer Bedarfsplanung für die Jahre 2008 bis 2010</li> <li>- Mitarbeit in der Zentralschweizer Projektgruppe Bedarfsplanung</li> </ul>
Leistungsvereinbarung	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Erstellen von Leistungsverträgen</li> <li>- Vertragsverhandlungen</li> </ul>
IVSE	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Erstellen von Richtlinien für die Qualitätssicherung für Institutionen für Erwachsene mit Behinderung (IVSE-Bereich B)</li> <li>- Erstellen von Richtlinien für die Qualitätssicherung für Institutionen für Kinder und Jugendliche (IVSE-Bereich A)</li> <li>- Kontrolle der Qualitätssicherung</li> <li>- Finanzkontrolle (Einhaltung der IVSE-Richtlinien)</li> <li>- Übernahme von neuen Sachbearbeitungsaufgaben im Rahmen der von der IVSE geforderten Kostenübernahmegarantien (KÜG)</li> </ul>

Tabelle 2: Aufgaben zur Gewährleistung der NFA-Übergangsphase und der IVSE

### 2.2.2 Zweite Etappe: Vorbereitungen für die definitiven NFA-Neuregelungen ab 2011

Während es in der NFA-Übergangsphase bei der Finanzierung, dem Controlling der Qualitätssicherung etc. um Adaptionen der bisherigen BSV-Regelungen geht, deren Umsetzung in der Übergangsphase zu gewährleisten ist, müssen gleichzeitig für die Zeit ab 2011 die zukünftigen Bedarfsplanungs-, Finanzierungs-, Controlling- und Qualitätssicherungskonzepte von Grund auf entwickelt werden. Diese Konzepte müssen einerseits die Bedingungen des IFEG erfüllen und andererseits sollen sie dem Kanton ab 2011 die Steuerung des Behindertenbereichs ermöglichen. Die



Konzepte fliessen dann in das vom Bund zu genehmigende Behindertenkonzept ein, das die gemäss Art. 10 IFEG vorgeschriebenen Elemente beinhalten muss.

Im Hinblick auf die definitive Umsetzung der NFA per 1. Januar 2011 werden im Kanton Zug ein neues Gesetz für soziale Institutionen, das so genannte «Heimgesetz» (Arbeitstitel), und eine dazugehörige Verordnung nötig sein. Im Rahmen des neuen Heimgesetzes muss unter anderem auch die Heimaufsicht neu konzipiert werden.

Die Aufgaben, die hinsichtlich der definitiven NFA-Neuregelungen bis 2011 zu bewältigen sind, werden in folgender Tabelle dargestellt:

<b>Themenbereich</b>	<b>Aufgaben</b>
Konzeptarbeiten für die Zeit ab 2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Konzeption eines möglichst leistungsbezogenen Finanzierungsmodells</li> <li>– Konzeption eines Qualitätssicherungsmodells</li> <li>– Konzeption eines umfassenden Controllingkonzeptes</li> <li>– Konzeption eines Bedarfsplanungsmodells</li> </ul>
Behindertenkonzept	– Erarbeiten und verfassen eines Behindertenkonzeptes, in welches die Konzeptarbeiten (bezüglich Finanzierung, Qualitätssicherung, Controlling und Bedarfsplanung) einfließen und das den Anforderungen des Bundes gemäss Art. 10 IFEG entspricht. Mit dem Behindertenkonzept wird von Seiten des Kantons auch die Absicht verbunden – im Sinne einer Sozialplanung – die Behindertenpolitik umfassend zu konzipieren und die verschiedenen Angebotsformen (Wohnen, Arbeiten, Freizeit, Assistenzdienste, stationärer und ambulanter Bereich) aufeinander abzustimmen.
Heimgesetz und Verordnung	– Erarbeiten eines Gesetzes und der dazugehörigen Verordnung
Heimaufsicht	– Revision der heutigen Heimaufsicht und Verankerung derselben im neuen Heimgesetz

Tabelle 3: Aufgaben während der NFA-Übergangsphase hinsichtlich der definitiven NFA-Neuregelungen ab 2011

### **2.3 Anzahl neu zu schaffender Stellen**

In einer ersten Etappe braucht es insgesamt rund 230 neue Stellenprozentanteile. Diese zusätzlich im Kantonalen Sozialamt benötigten Stellen für die Umsetzung der NFA werden im Folgenden nach beruflichen Anforderungen aufgelistet:

Berufliche Qualifikation	Aufgaben	Stellenprozent
Jurist/in	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Heimgesetz und Verordnung</li> <li>– Unterstützung in Rechtsfragen</li> <li>– Mitarbeit beim Behindertenkonzept</li> </ul>	wird mit vorhandenen Stellen erarbeitet
Wissenschaftliche/r Mitarbeiter/in	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Kontrolle der Anerkennungsvoraussetzungen gemäss IFEG inkl. Qualitätssicherung</li> <li>– Bedarfsplanung und Mitarbeit am Bedarfsplanungsmodell ab 2011</li> <li>– Qualitätssicherungsmodell ab 2011</li> <li>– Erstellen von QS-Richtlinien gemäss IVSE</li> <li>– Kontrolle der IVSE-Qualitätsanforderungen<sup>1)</sup></li> <li>– Mitarbeit beim Heimgesetz und bei der Verordnung</li> <li>– Mitarbeit beim Konzept für die neue Heimaufsicht</li> <li>– Behindertenkonzept erarbeiten</li> </ul>	100 %
Betriebswirtschafter/in	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Richtlinien für das Controlling</li> <li>– Controlling</li> <li>– Überprüfung von Investitionsanträgen</li> <li>– Konzeptarbeit für ein Finanzierungsmodell nach 2011</li> <li>– Mitarbeit beim Behindertenkonzept</li> </ul>	80 %
Sachbearbeiter/in	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Erteilen und Überprüfen der Kostenübernahmegarantien im Rahmen der IVSE</li> </ul>	50 %
<b>Total neue Mitarbeiter/innen:</b>		<b>230 %</b>

Tabelle 4: Neu zu schaffende Personalstellen

Das Kantonale Sozialamt, respektive die Direktion des Innern haben sich bemüht, durch interne Verschiebung Stellenprozente für die NFA-Aufgaben freizumachen. Aufgrund dieser Bemühungen können aus dem Asylbereich 30 Stellenprozente zum Fachbereich Behindertenhilfe und Heime verschoben werden. Berücksichtigt man diese 30 Stellenprozente, so verbleiben zwei Stellen, die zur Bewältigung der in den nächsten drei Jahren aufgrund der NFA auf das Sozialamt zukommenden Aufgaben benötigt werden.

## 2.4 Finanzielle Auswirkungen

Die zwei zusätzlich benötigten Personalstellen kosten rund Fr. 270'000.-. Dadurch können die in Ziffer 2.3. genannten Arbeiten erledigt werden, welche aufgrund der Entwicklungen im Behindertenbereich (z.B. stationäres und ambulantes Angebot, Anzahl Plätze, Kosten pro Platz etc.) zur Steuerung und Kontrolle notwendig sind.

<sup>1)</sup> Zwischen den Qualitätsanforderungen des IFEG und der IVSE muss eine Kompatibilität angestrebt werden. Dies geschieht nun im Rahmen der Revision der IVSE-Richtlinien. Die IVSE umfasst jedoch mehr Institutionen als das IFEG (nur Institutionen gemäss Art. 73 IVG). Das Kantonale Sozialamt ist auch für die Kinder- und Jugendeinrichtungen ohne Sonderschulung zuständig.

Angesichts der NFA-bedingten hohen Mehrkosten von 19.4 Mio. Franken (Budget 2008 gegenüber Budget 2007) und der damit verbundenen materiellen Gewichtung der Aufgabenverschiebung erscheinen die Kosten für die zusätzlichen Personalstellen vertretbar.

### **3. Rettungsdienst (RDZ)**

#### **3.1 Ausgangslage**

##### **3.1.1 Einsatzstruktur des RDZ**

An Werktagen stehen zwischen 07.30 und 17.29 Uhr zwei vollständige Einsatzteams (je zwei Rettungssanitäterinnen und Rettungssanitäter mit Fahrzeug) auf dem Stützpunkt des RDZ für Einsätze bereit. Ebenso befinden sich die Person mit Anästhesieausbildung und eine weitere Rettungssanitäterin bzw. ein weiterer Rettungssanitäter auf dem Stützpunkt und sind auf Abruf für Einsätze verfügbar. In der Nacht (17.30 bis 07.29 Uhr), an Wochenenden und Feiertagen reduziert sich der Einsatzdienst auf ein Einsatz- und ein Pikettteam, wobei das Pikettteam nachts von zu Hause aus Dienst leistet. Bei einem Alarm in der Nacht muss sich das Pikettteam zuerst an einem Ort treffen und kann erst von dort aus zum Notfallort ausrücken. Das Pikettteam wird nur dann eingesetzt, wenn ein nicht aufschiebbarer Einsatz ansteht und das Einsatzteam bereits in einem anderweitigen Einsatz steht.

##### **3.1.2 Entwicklung der Einsatzzahlen und weitere Faktoren**

Der RDZ leistete im Jahr 2006 total 3'294 Einsätze. 2002 lag die Einsatzzahl bei 3'069; damit stieg sie um 7.3 Prozent. Insbesondere nahmen die Parallel- und Nachteinsätze an den Wochenenden zu, was unter anderem auf die veränderten Freizeitaktivitäten der Bevölkerung mit den entsprechenden Begleiterscheinungen zurückzuführen ist. Die Einsatzstruktur des RDZ wird neben den Einsatzzahlen auch von Faktoren wie Grösse des Einsatzgebietes, Topographie, Verkehrsnetz, Verfügbarkeit von Einsatzkräften anderer Rettungsdienste und Erreichbarkeit geeigneter Zielspitäler etc. beeinflusst. Heute werden z. B. alle Patientinnen und Patienten mit akutem koronarem Syndrom («Herzinfarkt») sofort zur Koronarangiographie nach Zürich verlegt. Der RDZ ist zum Teil deutlich länger mit der gleichen Patientin bzw. dem gleichen Patienten beschäftigt als früher. Solche Faktoren wie auch die Zunahme der Bevölkerung haben dazu geführt, dass heute

wesentlich mehr Paralleleinsätze geleistet werden müssen. Diese treten auch nachts und an Wochenenden auf.

### **3.1.3 Nachteilige Konsequenzen für Nacht- und Wochenendeinsätze**

Die Zunahme der Einsatzzahlen in der Nacht und an Wochenenden hat mit Blick auf die Einsatzstruktur im RDZ (1 Einsatzteam im Stützpunkt und 1 Piketteam) verschiedene nachteilige Konsequenzen:

#### **a. Einsatz der Person mit Anästhesieausbildung**

Steht im Stützpunkt bloss ein Einsatzteam für Einsätze zur Verfügung, ist die Person mit Anästhesieausbildung (wird für Notfälle der Stufe D1, d. h. mit vermuteter Beeinträchtigung der Vitalfunktionen, zwingend benötigt) als Bestandteil des Piketteams oftmals in «Bagatelleinsätzen» gebunden. Umgekehrt hat diese Person bei einem Einsatz der Stufe D1 zusammen mit dem Einsatzteam auszurücken. Dies führt dazu, dass die verbleibende Piketteperson bei einem weiteren Alarm allein ausrücken muss. Selbstverständlich wird versucht, eine Person vom ersten Einsatzort abziehen. Dabei muss aber bedacht werden, dass gerade bei Patientinnen und Patienten im kritischen Zustand die zusätzlichen organisatorischen Massnahmen Ressourcen absorbieren, so dass in solchen Situationen die Patientenversorgung in beiden Einsätzen beeinträchtigt wird. Hinzu kommt, dass die Möglichkeit des alleine Ausrückens vor allem für jüngere Rettungssanitäterinnen und Rettungssanitäter eine hohe Belastung bedeutet. Solche Belastungen führen erfahrungsgemäss zu erhöhter Fehlerwahrscheinlichkeit, weshalb im Rettungswesen die Einsatzdoktrin gilt, dass immer mindestens zwei Personen in den Einsatz gehen.

#### **b. Reduzierte Hilfsfrist**

Laut Empfehlung des Interverbandes für Rettungswesen müssen 90 Prozent der Patientinnen und Patienten innert 15 Minuten erreicht werden (Hilfsfrist). Während diese Vorgabe vom RDZ im Jahr 2002 mit 96 Prozent (Tag) und 93 Prozent (Nacht) ohne weiteres erfüllt wurde, lag die durchschnittliche Hilfsfrist im Jahre 2006 am Tag bei 88 und in der Nacht bei 79 Prozent. Zu beachten ist, dass das Resultat der Tag/Nacht-Statistik vor allem durch die Wochenendeinsätze beeinflusst wird. Die kurze Hilfsfrist ist tagsüber an Werktagen eine der Stärken des RDZ, die sich auch in den hervorragenden Resultaten bei Reanimationen zeigt.

### c. Übermüdungsgefahr beim Personal

In Nächten mit hohem Einsatzaufkommen treten gegen Morgen beim Einsatzteam deutliche Übermüdungserscheinungen auf. Insbesondere lange Transporte bspw. zur Kinderklinik in Luzern oder gar ins Kantonsspital Aarau (Patientinnen und Patienten mit Schädelverletzungen, wenn der Helikopter nicht fliegen kann) können die Übermüdungsproblematik verschärfen. Ein Wechsel des Einsatzteams ist nicht möglich, weil sonst die Pikettperson mit Anästhesieausbildung blockiert würde oder Personal aus der Freizeit (mit der unvermeidbaren zeitlichen Verzögerung) aufgeboden werden müsste.

## **3.2 Notwendiger Handlungsbedarf**

Der Regierungsrat sieht sich zum Handeln gezwungen, weil der RDZ mit seiner Einsatzstruktur an der Grenze des Verantwortbaren angelangt ist. Dies wurde bereits von mehreren Stellen konstatiert.

### **3.2.1 Arbeitsrechtliche Aspekte**

Wegen der öffentlich-rechtlichen Stellung des RDZ muss das Arbeitsgesetz nicht in allen Teilen umgesetzt werden. Während die Vorschriften über den Gesundheitsschutz anzuwenden sind, gilt dies nicht zwingend für die Regeln über die Arbeitszeit. So wird bspw. der 14 Stunden dauernde Dienst während der Nacht nur teilweise als Arbeitszeit angerechnet. Der Arbeitsinspektor kritisierte mit Schreiben vom 14. April 2005 die Arbeitszeitbelastung der Mitarbeitenden des RDZ. Die beanstandete Unterdotierung verschärft sich jeweils durch Ausfälle wegen Krankheit oder Unfall.

### **3.2.2 Haftungsrisiko Strassenverkehr**

Der Kantonsarzt beurteilt in einem Schreiben vom 22. Juni 2007 die Situation vor allem mit Bezug auf die Sicherheit im Strassenverkehr als sehr kritisch und empfiehlt dringend, die Personalressourcen rasch möglichst aufzustocken. Die durch die Ressourcen bedingte Konzeption der Einsatzstruktur des RDZ führe zu Situationen, in denen das Personal Fahrzeuge in übermüdetem Zustand lenke, was im strassenverkehrsgesetzlichen Sinne als Grobfahrlässigkeit betrachtet werde. Im Transportgewerbe würden in solchen Fällen sowohl die Fahrzeuglenkenden als auch die Unternehmerinnen bzw. Unternehmer, welche den Einsatzplan zu verantworten

hätten, belangt. Verkehrsunfälle stellen hier unkalkulierbare Haftungsrisiken für den Kanton Zug als Träger und Arbeitgeber des RDZ dar.

### **3.2.3 Haftungsrisiko Einhaltung der Hilfsfrist und Fehlerwahrscheinlichkeit**

Müdigkeit infolge belastender Arbeitszeiten ohne Möglichkeit längerer zusammenhängender Pausen und zusätzlicher zeitlicher Druck (vgl. Hilfsfrist) führen zu physischen und psychischen Belastungen, welche die Fehlerwahrscheinlichkeit erhöhen. Für den Kanton Zug bedeutet dies Haftungsrisiken in den verschiedenen Tätigkeitsbereichen der Einsatzteams.

### **3.2.4 Unterdotierung des RDZ als anerkanntes Problem**

Die Gesundheitsdirektion und die Leitung des RDZ waren sich der problematischen Situation seit einiger Zeit bewusst. Die zuständigen Mitglieder der Staatswirtschaftskommission (Delegation Gesundheitsdirektion) befassten sich ebenfalls mehrmals mit der Situation im RDZ. So führten sie bereits im Bericht zur Staatsrechnung 2003 aus, dass der RDZ tadellos funktioniere, aber personell unterdotiert sei. Nach den raschen Wechseln in der Amtsleitung des RDZ wurde vorerst durch betriebsinterne Massnahmen der Einsatzablauf optimiert. Jetzt ist allerdings der Zeitpunkt gekommen, die unumgänglich gewordene Personalaufstockung zu beantragen.

## **3.3 Erhöhung der Zahl der Einsatzkräfte**

Zur Entschärfung der geschilderten Problematik müssen mindestens an den Wochenenden und Feiertagen jeweils zwei einsatzbereite Teams mit je einem Fahrzeug während 24 Stunden im Stützpunkt zur Verfügung stehen und im Wechselsystem ausrücken können. Die Person mit Anästhesieausbildung leistet für Einsätze der Stufe D1 am Tag auf dem Stützpunkt und in der Nacht von zu Hause aus Dienst bzw. Pikettdienst. Die Unterdotierung wirkt sich vor allem an den Wochenenden nachteilig aus. Die vom Regierungsrat beantragte Aufstockungsmassnahme beschränkt sich deshalb darauf. Um die Einsatzzeit des zusätzlichen Fahrzeuges sicherzustellen, bedarf es einer Personalaufstockung um 3.15 Stellen.

Der Vergleich mit anderen Rettungsdiensten zeigt, dass der RDZ selbst nach dieser Personalaufstockung mit 18.75 Stellen für den Einsatzdienst noch unter dem Bestand vergleichbarer Organisationen liegt. Laut Versorgungsplanung des Kantons Bern muss ein Rettungsdienst in der Lage sein, zwei Notfalleinsätze (Stufe D1 und

D2 - Notfall ohne vermutete Beeinträchtigung der Vitalfunktionen) gleichzeitig ausführen können. Dazu benötigt er 26.0 Vollzeitstellen. Der Kanton Schaffhausen berechnet für seinen Rettungsdienst, der eine ähnliche Struktur wie der Zuger RDZ aufweist, einen Sollbestand von 27.3 Stellen. Vergleichbar ist auch der Kanton Solothurn, der - ohne Anästhesieperson gerechnet - über 20.4 Stellen verfügt.

### **3.4 Finanzielle Auswirkungen**

Mit der Erhöhung der Zahl der RDZ-Einsatzkräfte um 3.15 Stellen ist ab 2008 mit zusätzlichem wiederkehrenden Personalaufwand von Fr. 425'250.- zu rechnen. Dazu kommen im ersten Jahr einmalige Beschaffungen im Bereich Ausrüstung (Fr. 6'000.-/Person) und Mobiliar (Fr. 2'000.-/Person) von rund Fr. 24'000.-.

## **4. Amt für gemeindliche Schulen und Didaktisches Zentrum**

### **4.1 Amt für gemeindliche Schulen**

Der Kanton Zug ist auf den 1. Januar 2007 der Interkantonalen Vereinbarung für Soziale Einrichtungen (IVSE) beigetreten. Diese von der Schweizerischen Konferenz der Kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) ausgearbeitete Vereinbarung bezweckt, die Aufnahme von Personen mit besonderen Betreuungs- und Förderungsbedürfnissen in geeigneten Einrichtungen ausserhalb ihres Wohnkantons ohne Erschwernisse zu ermöglichen. Sie bezieht sich auf Einrichtungen, die einerseits der Direktion für Bildung und Kultur und andererseits der Direktion des Innern zur Bearbeitung zugewiesen sind. Es geht dabei um Folgendes:

A. Stationäre Einrichtungen, die gestützt auf eidgenössisches oder kantonales Recht Personen bis zum vollendeten 20. Altersjahr, längstens jedoch bis nach Abschluss der Erstausbildung beherbergen, sofern sie vor Erreichen der Volljährigkeit in eine Einrichtung eingetreten oder dort untergebracht worden sind. Im Fall von jugendstrafrechtlichen Massnahmen kann der Eintritt auch nach Erreichen der Volljährigkeit erfolgen. Hier liegt die Altersgrenze unabhängig vom Eintrittsalter beim vollendeten 25. Altersjahr.

B. Einrichtungen für erwachsene Personen mit Behinderungen gemäss Art. 73 des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung. Bereiche von Einrichtungen, soweit sie Leistungen zur beruflichen Eingliederung im Sinne der Artikel 16 und 17

des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung erbringen, fallen nicht unter diese Vereinbarung.

C. Stationäre Therapie- und Rehabilitationsangebote im Suchtbereich

D. Tagesschulen im Bereich Sonderschulen

Die neue Vereinbarung bringt einerseits für die beiden erwähnten Direktionen einen Mehraufwand, andererseits für die durch die von der Direktion für Bildung und Kultur betreute Verbindungsstelle einen wesentlichen Mehraufwand, der mit den bisherigen Personalressourcen nicht mehr zu bewältigen ist. Mit der per 1. Januar 2007 in Kraft getretenen Vereinbarung hat der Kanton Zug neue Koordinationsaufgaben zwischen den innerkantonalen und den ausserkantonalen Stellen zu übernehmen. Der bei den beiden Direktionen anfallende Mehraufwand wird zurzeit noch im Rahmen der vorhandenen Personalstellen bewältigt. Dies ist nicht mehr möglich für den Mehraufwand der Verbindungsstelle, da die entsprechenden Aufgaben die heutigen Aufgaben der Verbindungsstelle um ein Mehrfaches übersteigen.

Bei den neuen Aufgaben der Verbindungsstelle handelt es sich im Wesentlichen um folgende:

- Aufnahme aller Zugerischen Einrichtungen für Erwachsene in die Vereinbarung und damit Zunahme des Arbeitsaufwandes für die Registrierung und Abklärungen von Gesuchen um Kostenübernahme
- Koordination der Information und der Geschäftsbearbeitung mit Verwaltungen sowie Einrichtungen (z.B. Überprüfung der monatlich anfallenden Rechnungen der Einrichtungen) und deren Vertretungen innerhalb des Kantons.
- Informationsaustausch und Geschäftsbearbeitung mit Verbindungsstellen anderer Vereinbarungskantone.
- Führung eines Registers über die erteilten Kostenübernahmegarantien.
- Zusätzliche Sitzungen der kantonalen Verbindungsstellen zur einheitlichen Anwendungspraxis.

Zur Bewältigung der seit 2007 erwähnten zusätzlichen Aufgaben werden mindestens 0.5 Stellen (gemäss Erfahrungen des 1. Halbjahres 2007) benötigt. Vorläufig werden diese bei der Direktion für Bildung und Kultur angesiedelt. Angesichts der Tatsache, dass seit dem Beitritt zur IVSE die Mehrarbeit der Verbindungsstelle vor allem durch



die Erweiterung auf die Heime für Erwachsene bedingt ist, werden die Direktion für Bildung und Kultur und die Direktion des Innern eine allfällige Überführung der Verbindungsstelle und damit der beantragten Stellenprozente an die Direktion des Innern in naher Zukunft prüfen.

#### **4.2 Didaktisches Zentrum**

Gemäss Konkordat über die Pädagogische Hochschule Zentralschweiz PHZ vom 15. Dezember 2000<sup>2)</sup> gehört zu deren Aufgabenbereich nicht nur die Ausbildung der Lehrpersonen der Volksschulstufe, sondern auch die Weiterbildung und Zusatzausbildungen der Lehrpersonen aller Stufen (Art. 3 Bst. b des Konkordats). Als letzter Standortkanton einer Teilschule der PHZ überführt der Kanton die bisherige kantonale Lehrerweiterbildung auf den 1. Januar 2008 an die PHZ Zug. Dies betrifft 2.5 Personalstellen, was im Personalplafonierungsbeschluss zu berücksichtigen ist. Konkret wird damit die Anzahl der bewilligten Stellen per 1. Januar 2008 um 2.50 Personaleinheiten reduziert. Während sich damit der Personalaufwand des Didaktischen Zentrums um rund Fr. 337'500.- verringert, erhöht sich der Aufwand bei der PHZ Zug im gleichen Ausmass.

#### **4.3 Finanzielle Auswirkungen**

Aus dem beantragten Stellenzuwachs von 0.5 Personaleinheiten im Zusammenhang mit der IVSE resultiert ein jährlicher Mehraufwand von ca. Fr. 67'500.-. Mit der Ausgliederung der bisherigen Lehrerweiterbildung an die PHZ, Teilschule Zug, ist für den Kanton keine Kostenreduktion verbunden. Der Aufwandreduktion beim Didaktischen Zentrum (Kostenstelle 1744) steht ein Mehraufwand in gleichem Ausmass bei der PHZ Zug (Kostenstelle 1765) gegenüber.

### **5. Zusammenfassung der finanziellen Auswirkungen**

In den Kapiteln 2 bis 4 sind Stellenänderungen beantragt worden, welche folgende finanziellen Auswirkungen haben:

---

<sup>2)</sup> BGS 414.361

<b>Amt (Direktion)</b>	<b>Stellen</b>	<b>Kosten (Fr.)</b>
Sozialamt (Direktion des Innern)	+ 2.00	+ 270'000
Rettungsdienst (Gesundheitsdirektion)	+ 3.15	(Personal) + 425'250 (Ausrüstung) + 24'000
Amt für gemeindliche Schulen (Direktion für Bildung und Kultur DBK)	+ 0.50	+ 67'500
Total	+ 5.65	+ 786'750
Didaktisches Zentrum (DBK)	- 2.50	Verschiebung zu PHZ (kostenneutral)
<b>Zusammenfassend</b>	<b>+ 3.15</b>	<b>+ 786'750</b>

Die aufgeführten Kosten basieren auf einem Personalaufwand von 135'000 Franken pro Stelle. Es handelt sich dabei um den durchschnittlichen rechnerischen Wert in der kantonalen Verwaltung, basierend auf dem Jahr 2006, inklusive Sozialleistungen, ohne Infrastrukturkosten. Der Ausrüstungsaufwand beim Rettungsdienst fällt lediglich im ersten Jahr an. Die Auswirkung auf die Jahresrechnung des Kantons präsentieren sich wie folgt:

A)	Investitionsrechnung	2007	2008	2009	2010
1.	Gemäss Budget oder Finanzplan:				
	• bereits geplante Ausgaben				
	• bereits geplante Einnahmen				
2.	Gemäss vorliegendem Antrag:				
	• effektive Ausgaben				
	• effektive Einnahmen				

B)	Laufende Rechnung	2007	2008	2009	2010
3.	Gemäss Budget oder Finanzplan:				
	• bereits geplanter Aufwand		0	0	0
	• bereits geplanter Ertrag				
4.	Gemäss vorliegendem Antrag:				
	• effektiver Aufwand		786'750	762'750	762'750
	• effektiver Ertrag				

**6. Antrag**

Gestützt auf die obigen Ausführungen **b e a n t r a g e n** wir Ihnen,  
auf die Vorlage Nr. 1567.2 - 12454 einzutreten und ihr zuzustimmen.

Zug, 14. August 2007

Mit vorzüglicher Hochachtung

REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZUG

Der Landammann: Joachim Eder

Der Landschreiber: Tino Jorio