

AUFHEBUNG DES KANTONSRATSBESCHLUSSES
BETREFFEND INVESTITIONS- UND BETRIEBSBEITRAG AN DIE
THERAPEUTISCHE GEMEINSCHAFT FÜR DROGENABHÄNGIGE IM KANTON
ZUG

BERICHT UND ANTRAG DES REGIERUNGSRATES

VOM 30. OKTOBER 2007

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Um den Fortbestand der erfolgreichen und bewährten Fachinstitution für Suchttherapie ‚sennhütte‘ zu gewährleisten, ist einerseits eine Neuregelung der jährlichen Beitragsleistung des Kantons und andererseits eine Beteiligung des Kantons am Verlust 2006 der ‚sennhütte‘ erforderlich. Der Regierungsrat beabsichtigt, den Betriebsbeitrag des Kantons im Rahmen seiner gesetzlichen Kompetenzen neu zu regeln. Wir unterbreiten Ihnen deshalb die Vorlage zur Aufhebung des Kantonsratsbeschlusses betreffend Investitions- und Betriebsbeitrag an die Therapeutische Gemeinschaft für Drogenabhängige (‚sennhütte‘) im Kanton Zug vom 30. Mai 1985, welche auch die Beteiligung des Kantons am Verlust 2006 der ‚sennhütte‘ beinhaltet. Den erläuternden Bericht dazu gliedern wir wie folgt:

1.	DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE	2
2.	AUSGANGSLAGE	4
3.	STATIONÄRE SUCHTREHABILITATION IM ALLGEMEINEN	6
4.	FACHINSTITUTION FÜR SUCHTTHERAPIE ‚SENNHÜTTE‘ IM SPEZIELLEN	8
4.1	Finanzielle Situation	9
4.2	Fortbestand der ‚sennhütte‘	10
4.2.1	Ausbau Klientinnen- und Klientenplätze / Tagestaxen / IVSE	10
4.2.2	Skizzierung der vorgesehenen Neuregelung des Betriebsbeitrags	12
4.2.3	Verlust 2006	16
5.	FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN AUF DIE STAATSRECHNUNG	17
6.	ANTRAG	17

1. DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

Der Verein zum Betrieb einer Therapeutischen Gemeinschaft für Drogenabhängige im Kanton Zug (VTG) führt die Fachinstitution für Suchttherapie ‚sennhütte‘ (nachfolgend ‚sennhütte‘ genannt). Die Finanzierung der ‚sennhütte‘ richtet sich nach dem Kantonsratsbeschluss betreffend Investitions- und Betriebsbeitrag an die Therapeutische Gemeinschaft für Drogenabhängige im Kanton Zug vom 30. Mai 1985 (BGS 825.41). Der Kanton leistet demnach an die jährlichen ungedeckten Betriebskosten der ‚sennhütte‘ einen maximalen Beitrag von Fr. 170'000.-- (indexiert). Für 2007 ist aufgrund dieser Rechtsgrundlage mit einem Beitrag von ca. Fr. 253'000.-- (Indexbasis 1982 = 100; Fr. 170'000.-- : 105.1 Punkte [1984] x 156.3 Punkte [Juli 2007] = Fr. 252'816.--) zu rechnen. Dieser Beschluss wurde für die Jahre 2001 bis 2005 mit Entscheid des Kantonsrats vom 28. Juni 2001 geändert und der Finanzierungsbeitrag während dieser Zeitspanne auf maximal Fr. 400'000.--(indexiert) erhöht.

Diese Massnahme war eine Folge der geänderten Kostentragungspraxis des Bundesamts für Sozialversicherung (BSV) bezüglich der Institutionen der stationären Suchthilfe. Gleichzeitig mit der Ankündigung der Praxisänderung des BSV stellte der Bund ein neues Modell zur Finanzierung der stationären Suchttherapie (FiSu) in Aussicht, welches jedoch nie realisiert und im Jahr 2004 eingestellt wurde.

Aufgrund der grösseren Kantonsbeteiligung in den Jahren 2001 bis 2005 konnten die Defizite der ‚sennhütte‘ fast immer ausgeglichen werden. Lediglich im 2003 musste der VTG bzw. dessen Trägervereine (Gemeinnützige Gesellschaft des Kantons Zug und Verein Drogen Forum Zug) ein Defizit in der Höhe von Fr. 41'707.-- selber tragen. Um den Einbruch bei der Bundesbeteiligung kompensieren zu können, wurden seitens der ‚sennhütte‘ Anstrengungen unternommen, um das Platzangebot ab 2006 zu erweitern. Diese Ausweitung der Plätze konnte erst im Herbst 2006 realisiert werden. Diese späte Realisierung trug dazu bei, dass die ‚sennhütte‘ im Jahr 2006 ein ungedecktes Defizit in der Höhe von voraussichtlich Fr. 112'146.-- erwirtschaftete.

Der Fortbestand der ‚sennhütte‘ ist mit der aktuellen Kantonsbeteiligung nicht mehr gewährleistet, da der VTG bzw. die Trägervereine diesen Verlust und allfällige weitere Verluste nicht kompensieren können. Eine neue Finanzierungsregelung ist notwendig. Gemäss § 11 Abs. 1 und 2 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Betäubungsmittel vom 6. September 1979 (EG BetmG, BGS 823.5) liegt es im Kompetenzbereich des Regierungsrates, Verträge mit kantonalen sowie ausserkantonalen Spezialkliniken und Rehabilitationseinrichtungen abzuschliessen und an solche Institutionen Betriebskostenbeiträge oder Defizitbeiträge zu leisten. Damit liegt eine genügende Rechtsgrundlage vor, dass der Regierungsrat in eigener Kompetenz die Neufinanzierung der ‚sennhütte‘ regeln kann, ohne dass ein Kantonsratsbeschluss zur Regelung des Betriebsbeitrags notwendig ist.

Der Regierungsrat hat sich mit der Frage der künftigen Finanzierung auseinandergesetzt. Ein Schwachpunkt der bisherigen Finanzierungsregelung besteht darin, dass bei einer guten Auslastungsquote die Defizitbeteiligung seitens des Kantons tiefer ausfällt, während bei einem schlechten Geschäftsgang vielfach das Kostendach seitens des Kantons zum Tragen kommt und der VTG bzw. die Trägervereine nebst ihren jährlichen finanziellen Beiträgen auch noch ein Defizit zu übernehmen haben.

Mit diesem System ist es der ‚sennhütte‘ unmöglich, bei guten Geschäftsgängen Reserven zu bilden, die dann bei einer schlechten Auslastungsquote aufgelöst werden

können. Deshalb plant der Regierungsrat, von der plafonierten Defizitdeckung des Kantons zu einer Pauschalentschädigung seitens des Kantons zu wechseln. Der ‚sennhütte‘ soll neu unabhängig vom Geschäftsgang ein Pauschalbetrag in der Höhe von maximal Fr. 300'000.-- (indexiert) ausgerichtet werden. Die ‚sennhütte‘ erhält so die Möglichkeit, Reserven zu äufnen und diese bei einer schlechten Geschäftslage wieder aufzulösen. Mit der Gewährung des Beitrags soll die Bedingung verknüpft werden, dass, wenn die gebildeten Reserven den Grenzwert von Fr. 200'000.-- übersteigen, der Pauschalbetrag des Kantons um den diesen Grenzwert übersteigenden Betrag gekürzt wird. Dieses neue Finanzierungsmodell soll bereits per 1. Januar 2008 umgesetzt werden.

Aufgrund der sich abzeichnenden guten Auslastung im 2007 wird der aktuelle Kantonsbeitrag von ca. Fr. 253'000.-- (Indexstand Juli 2007) ausreichen, um das Defizit 2007 zu decken. Hier besteht somit kein weiterer Handlungsbedarf, ganz im Gegensatz zum Geschäftsjahr 2006. Im Sinne einer Vergangenheitsbewältigung zur Sicherung des Fortbestands der ‚sennhütte‘ soll der Verlust aus dem Jahr 2006 – da er nicht zuletzt aufgrund der späten Realisierung bei der Angebotsausweitung entstanden ist – zu $\frac{3}{4}$ vom Kanton (voraussichtlich Fr. 84'109.50) und zu $\frac{1}{4}$ von den Trägervereinen (voraussichtlich Fr. 28'036.50) übernommen werden.

2. AUSGANGSLAGE

Der Verein zum Betrieb einer Therapeutischen Gemeinschaft für Drogenabhängige im Kanton Zug (VTG) führt die Fachinstitution für Suchttherapie ‚sennhütte‘. Die Fachinstitution für Suchttherapie ‚sennhütte‘ ist eine zugerische Rehabilitationseinrichtung, deren Aufgabe darin besteht, abhängige Menschen mittels eines speziellen Therapieprogramms in ein suchtfreies Leben zu führen.

Die Finanzierung der ‚sennhütte‘ richtet sich nach dem Kantonsratsbeschluss betreffend Investitions- und Betriebsbeitrag an die Therapeutische Gemeinschaft für Drogenabhängige im Kanton Zug vom 30. Mai 1985. Dabei leistet der Kanton an die jährlichen ungedeckten Betriebskosten einen Beitrag von maximal Fr. 170'000.-- (Konsumentenpreisindex, Stand Dezember 1984). Der maximale Finanzierungsbeitrag wurde zwischenzeitlich für die Jahre 2001 bis 2005 mit Beschluss des Kantonsrats vom 28. Juni 2001 geändert. Während dieser Zeitspanne betrug die jährliche

Maximalgrenze an die ungedeckten Betriebskosten Fr. 400'000.-- (Konsumentenpreisindex, Stand Dezember 1999).

Diese Änderung des Kantonsratsbeschlusses war eine Reaktion auf die geänderte Kostentragspraxis des Bundesamts für Sozialversicherung (BSV). Die Invalidenversicherung (IV) hat über Jahre Versicherungsbeiträge an Institutionen der Suchthilfe bezahlt, ohne in jedem einzelnen Fall zu prüfen, ob die darin untergebrachten Menschen tatsächlich invalid im Sinne des Invalidenversicherungsgesetzes (IVG) sind. Die Finanzierung des Suchtbereichs aus Mitteln der IV war nicht in allen Situationen gerechtfertigt, was zu einer Überprüfung der Praxis des BSV führte. Das BSV prüft seitdem, ob die untergebrachten Personen in den Institutionen der Suchthilfe tatsächlich invalid im Sinne des IVG sind und kommt damit einer konstanten Rechtsprechung des Schweizerischen Bundesgerichts in Luzern (ehem. Eidgenössisches Versicherungsgericht) nach, das wiederholt entschieden hat, dass Sucht per se keinen Gesundheitsschaden im Sinne des IVG begründet. Ein Beitrag erfolgt nur noch, wenn die Klientinnen und Klienten in den stationären Einrichtungen nebst ihrer Suchterkrankung einen Gesundheitsschaden gemäss IVG aufweisen.

Gleichzeitig mit der angekündigten Praxisänderung des BSV stellte der Bund ein neues Modell zur Finanzierung der stationären Suchttherapie (FiSu) in Aussicht.

Die verschiedenen Suchtinstitutionen sahen sich in der Folge mit finanziellen Schwierigkeiten konfrontiert, da nur noch ein Teil der von ihnen betreuten Personen IV-Leistungen beziehen konnte und die Betriebsbeiträge seitens des BSV entsprechend tiefer als in den Vorjahren ausfielen. Um die Liquiditätsprobleme dieser Institutionen aufzufangen und ihren Fortbestand in der Übergangsphase zum FiSu-Modell sicherzustellen, wurden vom Bund Überbrückungskredite gesprochen (1998: Fr. 3 Mio., 1999: Fr. 15 Mio., 2000: Fr. 15 Mio., 2001: Fr. 15 Mio.).

Die geplante Umsetzung des FiSu-Modells musste wegen der Komplexität des Vorhabens immer wieder verschoben werden. Gegen Ende 2002 wurde das Beitrittsverfahren zur FiSu für die Kantone eröffnet. Ende 2003 stellte sich heraus, dass ausser dem Kanton Tessin kein Kanton bereit war, die FiSu künftig anzuwenden. Im März 2004 liess das Eidg. Departement des Innern (EDI) dann verlauten, dass sich der Bund per sofort aus der FiSu zurückzieht. Das neue Finanzierungsmodell musste somit offiziell als gescheitert angesehen werden.

Die finanzielle Situation für die Suchtinstitutionen verschärfte sich noch mehr, da ab 2003 die Institutionen eine Belegung mit 50 % IV-Bezügerinnen und -Bezügern ausweisen müssen, um in den Genuss von Betriebsbeiträgen des BSV zu kommen. Beträgt der Anteil der IV-Berechtigten weniger als 50 %, werden keine Beiträge ausgerichtet.

Vor diesem Hintergrund der unsicheren finanziellen Situation der Suchtinstitutionen wurde wie bereits erwähnt, der Kantonsratsbeschluss betreffend Betriebsbeitrag zugunsten der ‚sennhütte‘ geändert und die Kantonsbeteiligung für die Jahre 2001 bis 2005 erhöht. Bei der zeitlichen Limitierung ging man damals davon aus, dass spätestens ab 2005 das FiSu-Modell eingeführt wird und damit die kantonalen Beiträge wieder gesenkt werden können.

3. STATIONÄRE SUCHTREHABILITATION IM ALLGEMEINEN

Die stationären Therapieeinrichtungen gehören zu den ältesten Einrichtungen der Suchthilfe in der Schweiz. Sie bilden einen der tragenden Pfeiler der seit 1990 geltenden und allseitig anerkannten Vier-Säulen-Politik des Bundes. Diese besteht bekannterweise aus **Prävention, Therapie/Rehabilitation, Schadensminderung/Überlebenshilfe** sowie **Repression**.

Sinn und Zweck der **Prävention** ist es, mittels Aufklärungskampagnen und in der direkten Präventionsarbeit mit verschiedenen Zielgruppen vorab junge Menschen davon zu überzeugen und dazu zu motivieren, keine Suchtmittel zu konsumieren bzw. kein Suchtverhalten auszubilden.

Die Säule **Therapie/Rehabilitation** trägt zur Verringerung des Drogenkonsums bei, indem sie den nachhaltigen Ausstieg aus der Sucht ermöglicht bzw. auf die Erhaltung dieser Möglichkeit hinwirkt. Zudem fördert sie die soziale Integration und die Gesundheit der behandelten Personen. Der Begriff "Suchttherapie- und -rehabilitation" umfasst alle Massnahmen, welche abhängigen Menschen die Möglichkeit eröffnen, wieder angemessen am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen. Therapie und Rehabilitation setzen sich zur Aufgabe, die vorhandenen Ressourcen der abhängigen Person zu aktivieren, damit das angestrebte Ziel der selbstbestimmten Lebensführung mit eigenen Kräften erreicht werden kann.

Zur **Schadensminderung** gehören sämtliche Anstrengungen und Massnahmen, welche die Lebensbedingungen von Süchtigen im Sinne der Überlebenshilfe verbessern sowie eine Integration bzw. Reintegration in die Gesellschaft ermöglichen. Zu den Massnahmen zählen u. a. Einrichtungen des begleiteten Wohnens, Beschäftigungsprogramme, aber auch Spritzentauschprogramme, Fixerstuben und Gassenküchen, mit welchen überdies der Verbreitung verschiedener hochrisikoreicher Krankheiten – denen Süchtige in vermehrter Masse ausgesetzt sind (HIV, Hepatitis C etc.) – entgegen gewirkt werden kann.

Handel, Produktion und Konsum bestimmter abhängigkeiterzeugender Stoffe sind derzeit von Gesetzes wegen verboten. Es ist somit Aufgabe der Strafverfolgungsbehörden Verstösse zu ahnden, wobei heute Produktion und Handel im Zentrum der **repressiven Bemühungen** stehen.

Dieses Vier-Säulen-Modell bedeutet, dass in allen vier Bereichen gleichermassen Anstrengungen unternommen werden müssen, um einerseits Abhängige beim Ausstieg zu unterstützen bzw. Schäden der Abhängigkeit zu mindern und andererseits die Gesellschaft vor schädlichen Auswirkungen des Drogenproblems zu schützen.

Die erfolgreiche stationäre Suchtrehabilitation ist darauf angewiesen, der äusserst heterogenen Gruppierung der Abhängigen von illegalen Substanzen ein möglichst breites und diversifiziertes Angebot bezüglich Therapierichtung, Grösse der Einrichtung, Dauer des Programms, Standort der Institution etc. bereitstellen zu können. Durch die intensive Betreuung der Klientschaft ist der finanzielle Aufwand stationärer Einrichtungen generell hoch. In Bezug auf die Kosten präsentiert sich die Situation bei kleineren Einrichtungen etwas ungünstiger als bei grossen Institutionen, da ein gewisser Personalstock – unabhängig von der Klientinnen-/Klientenzahl – unabdingbar ist.

Seit dem 1. Januar 2004 erfasst Infodrog, Schweizerische Koordinations- und Fachstelle Sucht, Bern, die Auslastung der stationären Suchttherapieinstitutionen der Schweiz (illegale Drogen und Alkohol). An der Belegungsstatistik beteiligen sich zurzeit 75 Institutionen der stationären Suchttherapie und -rehabilitation sowie Aussenwohngruppen und teilstationäre Angebote. Diese sind auf 17 Kantone und 3 Halbkantone verteilt. 2006 betrug die durchschnittliche jährliche Auslastung in diesen

Einrichtungen 87 % (1'155 belegte von 1'326 erfassten Plätzen)¹. Im 2005 betrug die durchschnittliche gesamtschweizerische Auslastung 89 % und im 2004 82.69 %. Diese Zahlen zeigen, dass nach wie vor ein Bedarf an stationären Suchttherapie- und Suchtrehabilitationseinrichtungen besteht. Eine Auslastung von 80 % und mehr wird gemäss Infodrog grundsätzlich als gut erachtet.

Bei der "Import-/Exportbilanz"² zählt der Kanton Zug nebst den Kantonen Bern und Freiburg zu den Kantonen mit einer ausgeglichenen Bilanz. Diese Kantone weisen in absoluten Zahlen (fast) ebenso viele ausserkantonale Platzierungen in diesem Bereich auf, wie sie ausserkantonale Klientinnen und Klienten aufnehmen.

4. FACHINSTITUTION FÜR SUCHTTHERAPIE ‚SENNHÜTTE‘ IM SPEZIELLEN

Die ‚sennhütte‘ ist eine Rehabilitationseinrichtung; ihr Angebot ist dem Bereich Suchtrehabilitation zuzuordnen. Seit Juli 2005 besteht eine Vereinbarung zwischen der Drogenkonferenz des Kantons Zug und dem Verein zum Betrieb einer Therapeutischen Gemeinschaft für Drogenabhängige im Kanton Zug (VTG), welche den konkreten Leistungsauftrag der ‚sennhütte‘ regelt. Demnach wird mit der ‚sennhütte‘ eine stationäre Drogenrehabilitation für suchtmittelabhängige Frauen und Männer im Alter von 20 bis 50 Jahren betrieben, die ihre Gesundheit nicht mehr im ambulanten Rahmen erlangen können, sondern auf eine stationäre Behandlung angewiesen sind. Voraussetzung für die Aufnahme ist eine abgeschlossene Entzugsbehandlung. Das soziale Umfeld wird, soweit sinnvoll, in den therapeutischen Prozess miteinbezogen. Ziel der Behandlung ist die Wiedererlangung der körperlichen und psychischen Gesundheit und der Aufbau von Arbeits- und Sozialkompetenzen, die ein eigenständiges Leben ermöglichen. Die Aufenthaltsdauer liegt zwischen 12 und 18 Monaten. Die Klientinnen und Klienten beenden die Behandlung in der Regel mit einem auf sie abgestimmten Anschlussprogramm, d. h. die Wohn- und Arbeitssituation und die psychotherapeutische Nachbetreuung sind geklärt.

¹ Quelle: Infodrog, Schweizerische Koordinations- und Fachstelle Sucht, Bern, www.infodrog.ch. Siehe insbesondere den Bericht "Stationäre Suchttherapieinstitutionen: Interkantonale Platzierungen in der Schweiz 2006", publ. Juni 2007.

² Stand 2006. Quelle: Infodrog, Schweizerische Koordinations- und Fachstelle Sucht, Bern

Die ‚sennhütte‘ stellt heute neun Therapieplätze (plus einen Reserveplatz) zur Verfügung. Die Betreuung der Klientinnen und Klienten ist an 365 Tagen und zu 24 Stunden am Tag gewährleistet. Der Schwerpunkt der ‚sennhütte‘ liegt in der intern geleiteten Psychotherapie und im agogischen Handeln (Arbeit als Werkzeug zur Förderung und Festigung der Identität). Wegen dieses besonderen Konzeptes ist die ‚sennhütte‘ bei Beratungsstellen und Kliniken in der Deutschschweiz als qualitativ hoch stehende Institution bekannt. Die Platzierung ausserhalb des Wohnkantons erhöht die Erfolgschancen, da eine gewisse Distanz zur Drogenszene geschaffen wird. So besteht auch der grösste Teil der Klientinnen und Klienten der ‚sennhütte‘ aus ausserkantonalen Personen. Im 2005 wurden Klientinnen und Klienten aus den Kantonen Graubünden (2 Personen), St. Gallen (3 Personen) und Zürich (2 Personen) in der ‚sennhütte‘ aufgenommen. Im 2006 wurde jeweils eine Person aus den Kantonen Aargau, Glarus, St. Gallen, Solothurn und Zürich und je zwei Personen aus den Kantonen Luzern und Neuenburg aufgenommen. Aus dem Kanton Zug wurden in diesen beiden Jahren je zwei Klientinnen bzw. Klienten aufgenommen.

Die durchschnittliche Auslastung der ‚sennhütte‘ ist als hoch zu bezeichnen. Die Belegungszahlen der letzten Jahre zeichnen folgendes Bild:

Jahr	Belegungsquote¹
2000	80.10 %
2001	71.80 %
2002	97.80 %
2003	89.07 %
2004	99.30 %
2005	98.50 %
2006	78.50 %
2007 / erstes Halbjahr	90.46 %

4.1 Finanzielle Situation

Die Wohnsitzgemeinden/-kantone der Klientinnen und Klienten übernehmen die Kosten für den Aufenthalt und die Therapie in der ‚sennhütte‘ aufgrund von definierten Tagestaxen. Für die aus dem Betrieb der ‚sennhütte‘ resultierenden ungedeckten

¹ Quelle: Angaben der ‚sennhütte‘

Kosten leistet der Kanton Zug jährlich einen Beitrag in Form einer limitierten Defizitgarantie.

Die Aufstellung in der **Beilage** zeigt die finanzielle Situation der ‚sennhütte‘ in den Jahren 1999 bis 2006 auf. Wie aus dieser Übersicht entnommen werden kann, bewegte sich der Fehlbetrag I (Total Aufwand abzüglich erwirtschafteter Ertrag; somit ohne Kantons- oder Bundesbeiträge) in den Jahren 1999 bis 2003 im Bereich zwischen Fr. 506'040.-- bis Fr. 597'422.--. In den nachfolgenden Jahren konnte er gesenkt werden und betrug weniger als Fr. 390'000.--. Bis 2004 liegen die Beitragsverfügungen des BSV vor, so dass diese Zahlen als definitiv angesehen werden können. Für 2005 und 2006 fehlen die entsprechenden Beitragsverfügungen noch, weshalb diese Jahresrechnungen nicht abgeschlossen werden können und die Defizite nicht endgültig sind. Die ‚sennhütte‘ rechnet allerdings nicht damit, dass für diese Zeitspanne noch Betriebsbeiträge gesprochen werden, da mindestens 50 % der Klientinnen und Klienten eine IV-Anerkennung benötigen, um in den Genuss eines Betriebsbeitrags zu kommen. Auch für die weitere Zukunft ist es äusserst unsicher, ob überhaupt je wieder ein Betriebsbeitrag seitens des BSV geltend gemacht werden kann. Deshalb wird für die zukünftige Planung der Finanzierung nicht mit einem IV-Beitrag gerechnet.

4.2 Fortbestand der ‚sennhütte‘

4.2.1 Ausbau Klientinnen- und Klientenplätze / Tagestaxen / IVSE

Im April 2003 unternahm der VTG erste Anstrengungen, die ‚sennhütte‘ baulich zu erweitern. Ein konkreter Antrag auf Ausbau der Büroarbeitsplätze wurde dem Kanton im Februar 2004 gestellt. Im Wissen um die neue Finanzierungspraxis des Bundes und die Reduzierung des Kantonsbeitrags auf wiederum maximal Fr. 170'000.-- (indexiert) bemühte sich der VTG im weiteren Verfahren um eine Optimierung der Wirtschaftlichkeit der ‚sennhütte‘ mittels Erhöhung des Angebots um zwei Plätze ab 2006. Der Kantonsrat bewilligte schliesslich an der Sitzung vom 1. Juni 2006 den Objektkredit für den Bau eines Büropavillons. Im Herbst 2006 waren die neuen Räumlichkeiten bezugsbereit und das grössere Platzangebot konnte zur Verfügung gestellt werden. Durch die zusätzliche Kapazität wurde die Betriebsgrösse der ‚sennhütte‘ optimiert.

Als weiterer Schritt zur Kompensation der wegfallenden Bundesbeteiligungen wurden die Tagestaxen laufend erhöht und sollen auch weiterhin erhöht werden. Dabei ist es wichtig, dass die Tagestaxen nur so stark erhöht werden, wie es die Konkurrenzsituation auch zulässt.

Im 2006 wurden der Staatsrechnung des Kantons für ausserkantonale Therapien Fr. 178'253.-- belastet. Die Tagesansätze schwankten dabei zwischen Fr. 80.-- (Ausserwohngruppe Luzern) und Fr. 333.-- (Stiftung Terra Vecchia, Palagnedra). Im 2005 wurden dafür Fr. 187'797.50 aufgewendet, bei Tagesansätzen von Fr. 140.-- (Institut für Sozialtherapie, Egliswil, teilstationär betreute Wohngruppe) bis Fr. 333.-- (Stiftung Terra Vecchia, Palagnedra). Dieser Auszug aus der Staatsrechnung zeigt die grossen Schwankungen bei den Tagestaxen. Dies lässt sich dadurch erklären, dass sich die Angebote der entsprechenden Institutionen stark voneinander unterscheiden. Beim Vergleich ist es deshalb wichtig, sich differenziert mit der Konkurrenzsituation auseinanderzusetzen, um so gleiche Angebote miteinander vergleichen zu können.

Die ‚sennhütte‘ bietet ein Angebot an, welches der Kategorie A (Stationäre Suchttherapie und -rehabilitation: Therapieeinrichtungen mit dem Schwerpunkt Psychotherapie und 24-Stunden-Betreuung) zuzuordnen ist. Wie aus dieser Gegenüberstellung ersichtlich wird, bewegt sich die ‚sennhütte‘ mit ihren Tagesansätzen von Fr. 240.-- pro Zugerin/Zuger bzw. Fr. 285.-- für ausserkantonale Klientinnen/Klienten im unteren Preissegment. Die Tagestaxen sollen deshalb in Zweijahresschritten kontinuierlich erhöht und an die Preise der übrigen Institutionen angeglichen werden. Eine erste Erhöhung der Tagestaxen erfolgt per 1. November 2007. Dabei werden die Tagestaxen für ausserkantonale Klientinnen und Klienten auf Fr. 310.-- (+ 8.7 %) und auf Fr. 260.-- (+ 8.3 %) für Zugerinnen und Zuger angehoben.

In den kommenden Jahren sind folgende Anpassungen der Tagesansätze geplant:

Jahr	ausserkantonale Tagestaxe (in Fr.)	innerkantonale Tagestaxe (in Fr.)
01.11.07	310.00  + 0 %	260.00  + 0 %
2008	310.00  + 6.5 %	260.00  + 5.8 %
2009	330.00  + 0 %	275.00  + 0 %
2010	330.00  + 6.1 %	275.00  + 5.5 %
2011	350.00	290.00

Die ‚sennhütte‘ ist auf die Einweisungen aus anderen Kantonen angewiesen. Mit dem Beitritt des Kantons Zug zur Interkantonalen Vereinbarung für Soziale Einrichtungen (IVSE, BGS 861.52) auf den 1. Januar 2007 wurde deshalb ein weiterer Meilenstein zum Fortbestand der ‚sennhütte‘ gelegt. Denn das Konkordat ermöglicht die Aufnahme von Personen mit besonderen Betreuungs- und Förderungsbedürfnissen in geeigneten Einrichtungen ausserhalb ihres Wohnkantons ohne Erschwernisse. Der Kanton Zug ist der ISVE in sämtlichen Bereichen beigetreten. Nebst dem Kanton Zug sind zehn weitere Kantone dem Bereich C (stationäre Therapie- und Rehabilitationsangebote im Suchtbereich) beigetreten. Es ist davon auszugehen, dass die Kantone, welche der IVSE im Bereich C beigetreten sind, Klientinnen und Klienten in diesem Bereich nur noch in IVSE-Kantonen platzieren werden. Die ‚sennhütte‘ erfüllt die an sie gestellten IVSE-Anforderungen und erscheint dementsprechend auch auf der IVSE-Liste des Kantons Zug.

4.2.2 Skizzierung der vorgesehenen Neuregelung des Betriebsbeitrags

Trotz Erhöhung des Platzangebots und Anpassung der Tagestaxen ist es für den Fortbestand der ‚sennhütte‘ zwingend notwendig, dass sich der Kanton weiterhin finanziell beteiligt und dass diese Finanzierungsbeteiligung neu geregelt wird. Im Gegensatz zu den Vorjahren soll deshalb ein fixer Beitrag pro Jahr gesprochen werden, der unabhängig des Geschäftsgangs ausbezahlt wird. Bei einer guten Auslastung können somit Überschüsse erzielt und Reserven angelegt werden, während bei einem schlechten Geschäftsgang eine Verrechnung des Verlustes mit den Reserven vorzunehmen ist. Somit erhält die ‚sennhütte‘ die Möglichkeit, nachfragebedingte Schwankungen eigenständig zu kompensieren, ohne dass bei einer schlechten Auslastungsquote die Trägervereine oder sogar der Kanton Defizite tragen müssen.

Wie es heute bei einer pauschalen Kantonsbeteiligung zugunsten Dritter üblich ist, soll die Pauschalbeteiligung des Kantons automatisch gekürzt werden, sobald die aufgrund der guten Geschäftslage gebildeten Reserven eine bestimmte Höhe erreicht haben. Mit diesem Mechanismus wird verhindert, dass die Institution dank der Kantonsbeteiligung unbegrenzte Reserven äufnen kann. Aufgrund der auslastungsbedingten Schwankungen dürften Reserven in der Höhe von maximal Fr. 200'000.-- ausreichend sein.

Voraussetzung für die Ausrichtung des vollen Pauschalbetrages soll zudem eine Belegungsquote von mindestens 70 % im vergangenen Jahr sein, andernfalls der Pauschalbetrag anteilmässig gekürzt wird. Des Weiteren sollen sich die Trägerorganisationen des VTG wie anhin zu einer finanziellen Beteiligung an der ‚sennhütte‘ verpflichten. Dabei ist vorgesehen, dass neu die minimale Kostenbeteiligung der Trägervereine konkret festgelegt wird. Diese soll zusammen mindestens 25 % des im entsprechenden Jahr ausgerichteten Kantonsbeitrags betragen. Der Kanton leistet ausserdem nach wie vor nur dann Betriebsbeiträge, sofern und soweit das Budget und die Betriebsrechnung genehmigt worden sind. Neu soll nicht mehr der Regierungsrat, sondern die zuständige Fachdirektion, d. h. die Gesundheitsdirektion, für die Genehmigung zuständig sein. Der Kontrollbereich der Finanzkontrolle ist im Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden (Finanzhaushaltsgesetz, BGS 611.1) vom 31. August 2006 umschrieben, so dass die Prüfung der Betriebsrechnung der ‚sennhütte‘ durch die Finanzkontrolle sich zukünftig nach den Bestimmungen von § 42 Abs. 3 des Finanzhaushaltsgesetzes richten wird.

Aufgrund des berechneten Finanzplans dürfte ein jährlicher kantonaler Beitrag in der Höhe von maximal Fr. 300'000.-- (indexiert) zur Deckung der Betriebskosten genügen. Damit findet eine leichte Erhöhung der Kantonsbeteiligung gegenüber der Finanzierungsregelung aus dem Jahr 1985 statt (2007 = ca. Fr. 253'000.--; Indexbasis 1982 = 100; Fr. 170'000.-- : 105.1 Punkte [1984] x 156.3 Punkte [Juli 2007] = Fr. 252'816.--). Für die Berechnung des jeweiligen Kantonsbeitrags soll auf den Indexstand des Konsumentenpreisindex per Januar des entsprechenden Jahres abgestellt und so der maximale Pauschalbetrag für das entsprechende Jahr ermittelt werden. Geplant ist die Ausrichtung des Pauschalbetrags mittels zwei Teilzahlungen. Da der Konsumentenpreisindex für den Januar des entsprechenden Jahres erst im Februar vorliegt, wird eine erste Teilzahlung frühestens im Februar erfolgen können. Die zweite Teilzahlung wird im Juli/August erfolgen.

Um der Annuität der Beiträge gerecht zu werden, soll dieses neue Finanzierungsmodell per 1. Januar 2008 in Kraft treten (vgl. Ziff. IV KRB-Vorlage). Für dessen Einführung bedarf es keines neuen Kantonsratsbeschlusses, da gemäss § 11 Abs. 2 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Betäubungsmittel vom 6. September 1979 (EG BetmG, BGS 823.5) der Regierungsrat an die Institutionen (kantonale sowie ausserkantonale Spezialkliniken und Rehabilitationseinrichtungen) Betriebskostenbeiträge oder Defizitbeiträge leisten kann. Diese Aufgabe wurde in einem formellen Gesetz an den Regierungsrat delegiert und es liegt also schon heute eine

Rechtsgrundlage vor, welche dem Regierungsrat die Kompetenz einräumt, eine entsprechende Finanzierungsregelung zu treffen. Ein neuer Kantonsratsbeschluss für die Finanzierung der ‚sennhütte‘ wird somit obsolet, der bisherige kann ersatzlos aufgehoben werden.

Beim damaligen Erlass des Kantonsratsbeschlusses betreffend Investitions- und Betriebsbeitrag an die Therapeutische Gemeinschaft für Drogenabhängige im Kanton Zug im 1985 bestand an sich in der seinerzeitigen Fassung des EG BetmG auch bereits eine entsprechende Kompetenzregelung zugunsten des Regierungsrates (§§ 10 und 11 alte Fassung EG BetmG). Diese ermächtigte den Regierungsrat, Beiträge an Institutionen zu leisten, die in besonderem Masse drogenabhängige und -gefährdete Personen betreuen, Verträge mit Spezialkliniken und therapeutischen Gemeinschaften abzuschliessen, Betriebskostenbeiträge und Beiträge an den Kauf von Liegenschaften zur Führung therapeutischer Gemeinschaften sowie an Um- und Ausbauten zu leisten. Der Regierungsrat unterbreitete die Gewährung eines Investitions- und jährlichen Betriebsbeitrags an die Therapeutische Gemeinschaft für Drogenabhängige im Kanton Zug jedoch von sich aus dem Kantonsrat mit der Erklärung, dass "es hier nicht bloss darum geht, ein Heim 'mit Beiträgen zu unterstützen', sondern um die Mithilfe bei der Schaffung eines neuen Heimes im Kanton und die zukünftige Defizittragung. Der Regierungsrat hat schon früher gegenüber dem Kantonsrat erklärt, dass er ihm zu gegebener Zeit über dieses Problem eine entsprechende Vorlage unterbreiten werde. Daher erscheint es richtig, den Kantonsrat über die Vorlage beschliessen zu lassen" (vgl. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 12. Februar 1985 zum Kantonsratsbeschluss betreffend Investitions- und Betriebsbeitrag an die Therapeutische Gemeinschaft für Drogenabhängige im Kanton Zug, Vorlage Nr. 5390).

Mit der Vorlage vom 18. Mai 1994 zur Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Betäubungsmittel (Umsetzung des Drogenkonzepts, Vorlage Nr. 163.1 - 8352) beabsichtigte der Regierungsrat, den Kantonsratsbeschluss betreffend Investitions- und Betriebsbeitrag an die Therapeutische Gemeinschaft für Drogenabhängige im Kanton Zug vom 30. Mai 1985 wieder aufzuheben. Er hielt die Führung einer therapeutischen Gemeinschaft im Kanton Zug zwar grundsätzlich nach wie vor für richtig, schlug jedoch eine geänderte Finanzierung vor: Weil künftig die Angebote im Bereich der Sekundärprävention grundsätzlich hälftig auf Kanton und Gemeinden aufgeteilt würden, sollten nach Ansicht des Regierungsrates konsequenterweise Kanton und Gemeinden auch je zur Hälfte die Finanzierung des Defizits der

‚sennhütte‘ sicherstellen. Mit der Aufhebung des Kantonsratsbeschlusses wäre die allgemeine Kostenregelung von § 7 Abs. 2 EG BetmG zur Anwendung gekommen. Diesen Vorschlag lehnten die Gemeinden in der Vernehmlassung ab. Sie akzeptierten lediglich den üblichen gemeindlichen Beitrag an die Tagestaxen (vgl. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 18. Mai 1994, 163.1 - 8352). Die vorberatende Kommission hielt ihrerseits am Kantonsratsbeschluss betreffend die ‚sennhütte‘ fest und beantragte eine Ergänzung von § 7 Abs. 2 EG BetmG mit einer Ausnahmeregelung bezüglich die ‚sennhütte‘ (vgl. Bericht und Antrag der vorberatenden Kommission vom 13. Juli 1994, 163.3 - 8441). Der Kantonsrat folgte diesem Antrag, d. h. er hob den Kantonsratsbeschluss betreffend die ‚sennhütte‘ nicht auf und erliess die Ausnahmeregelung. Diese soll auch in Zukunft bei der Festsetzung des Betriebsbeitrags resp. Pauschalbeitrags durch den Regierungsrat weitergeführt werden. Der Beitrag wird also weiterhin allein vom Kanton getragen, so dass nur die Tagestaxen je zur Hälfte auf den Kanton und die Gemeinden aufgeteilt werden. Die Ausnahmeregelung ist jedoch infolge der Aufhebung des Kantonsratsbeschlusses betreffend die ‚sennhütte‘ näher zu definieren und hinsichtlich der Finanzierungsart dem Wechsel von der Defizitdeckung zur Pauschalentschädigung anzupassen (vgl. Ziff. III KRB-Vorlage).

Die nähere Regelung der Finanzierung soll in Zukunft mittels Festsetzung des maximalen Pauschalbeitrags sowie der Auszahlungsmodalitäten durch den Regierungsrat, einer Leistungsvereinbarung mit der Trägerschaft und auf dem Budgetweg (der notwendige Kredit wird jährlich ins Budget der Gesundheitsdirektion aufgenommen) sichergestellt werden. Der Regierungsrat weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass das Budget 2008 des Kantons noch mit der bisherigen Kantonsbeteiligung erstellt wurde. Mit der Annahme dieser Vorlage bzw. der Erhöhung des jährlichen Beitrags und der Verlustbeteiligung 2006 des Kantons wird es eine Abweichung von Fr. 134'000.-- gegenüber dem Budget 2008 geben. Die Auszahlung der Verlustbeteiligung 2006 des Kantons soll im Jahr 2008 erfolgen.

Gemäss § 11 Abs. 2 EG BetmG kann der Regierungsrat die Beitragsleistung an die Einhaltung eines Leistungsauftrags knüpfen. Ein solcher besteht bereits in Form der Vereinbarung vom 15. Juli 2005 zwischen der Drogenkonferenz und dem Verein zum Betrieb einer Therapeutischen Gemeinschaft für Drogenabhängige im Kanton Zug (VTG). Diese Vereinbarung ist zwar als Subventionsvereinbarung betitelt, jedoch den Leistungsvereinbarungen zuzuordnen gemäss den mit Regierungsratsbeschluss vom 25. Oktober 2005 definierten Kriterien, welche für den Abschluss einer Leistungs-

bzw. einer Subventionsvereinbarung massgebend sind. Die Vereinbarung stützt sich auf § 9 EG BetmG und ist unbefristet sowie ungekündigt. Gemäss dieser Bestimmung ist es Aufgabe der Drogenkonferenz, die Koordination der Massnahmen zur Bekämpfung des Betäubungsmittelmissbrauchs und zur Drogenhilfe sicherzustellen (vgl. § 9 Abs. 1 BetmG). Die Drogenkonferenz wurde nämlich zu dem Zweck geschaffen, eine zwischen Kanton und Gemeinden kohärente Drogenpolitik zu betreiben. Die Drogenkonferenz beschliesst zudem gemäss § 9 Abs. 2 EG BetmG über solche Massnahmen, insbesondere beschliesst sie über Leistungsaufträge von subventionierten Institutionen (weitere Leistungs- resp. Subventionsvereinbarungen hat die Drogenkonferenz mit dem Drogen Forum Zug betreffend den Betrieb Lüssihaus sowie den Betrieb ZOPA und mit der Gemeinnützigen Gesellschaft des Kantons Zug betreffend Zuger Job-Börse sowie mittagsBEIZ abgeschlossen). Da die bestehende Vereinbarung zwischen der Drogenkonferenz und dem VTG sich auf den aufzuhebenden Kantonsratsbeschluss stützt, wird sie an den zu fassenden Beschluss des Regierungsrates betreffend Regelung des jährlichen Betriebsbeitrags an die ‚sennhütte‘ anzupassen sein.

4.2.3 Verlust 2006

Aufgrund der späten Realisierung des Büropavillons – der Anbau stand erst im Oktober 2006 zur Verfügung (vgl. 4.2.1) – sind der ‚sennhütte‘ im Jahr 2006 wichtige Einnahmen entgangen. Bei einer früheren Realisierung des Anbaus bzw. der Aufstockung um zwei Plätze hätte der erwartete Verlust 2006 von Fr. 112'146.-- (vgl. **Beilage**) mit den zusätzlichen Einnahmen aus der Kapazitätserhöhung voraussichtlich gedeckt oder zumindest massiv reduziert werden können (Berechnung der zusätzlichen Einnahmen bei voller Kapazität Januar bis Ende September: ca. 273 entgangene Tage x Fr. 285.-- ausserkantonale Tagestaxe x 2 Personen = Fr. 155'610.--). Ein derart grosser Verlust kann der VTG bzw. können die Trägervereine nicht finanzieren. Der VTG stellte deshalb den Antrag, den im 2006 erwirtschafteten Verlust in der Höhe von voraussichtlich Fr. 112'146.-- zu $\frac{3}{4}$ (Fr. 84'109.50) durch öffentliche Mittel zu finanzieren. Der Regierungsrat unterstützt dieses berechnete Begehren und hat deshalb eine entsprechende Regelung in den vorliegenden Kantonsratsbeschluss aufgenommen (vgl. Ziff. II KRB-Vorlage).

5. FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN AUF DIE STAATSRECHNUNG

Die nachstehende Übersicht zeigt die finanziellen Gesamtauswirkungen aufgrund der geplanten neuen Finanzierung (inkl. Beteiligung des Kantons am Verlust 2006) auf.

A)	Investitionsrechnung	2007	2008	2009	2010
1.	Gemäss Budget oder Finanzplan:				
	• bereits geplante Ausgaben	0	0	0	0
	• bereits geplante Einnahmen	0	0	0	0
2.	Gemäss vorliegendem Antrag:				
	• effektive Ausgaben	0	0	0	0
	• effektive Einnahmen	0	0	0	0

B)	Laufende Rechnung	2007	2008	2009	2010
3.	Gemäss Budget oder Finanzplan:				
	• bereits geplanter Aufwand (ohne Berücksichtigung Gutschrift Stiftung Prof. Otto Beisheim)	0	251'000	253'000	256'000
	• bereits geplanter Ertrag	0	0	0	0
4.	Gemäss vorliegendem Antrag:				
	• effektiver Aufwand (ohne Berücksichtigung Gutschrift Stiftung Prof. Otto Beisheim)	0	385'000	303'000	306'000
	• effektiver Ertrag	0	0	0	0

6. ANTRAG

Gestützt auf diese Ausführungen **b e a n t r a g e n** wir Ihnen,

auf die Vorlage Nr. 1602.2 - 12526 einzutreten und ihr zuzustimmen.

Zug, 30. Oktober 2007

Mit vorzüglicher Hochachtung

REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZUG

Der Landammann: Joachim Eder

Der Landschreiber: Tino Jorio

Beilage

300/sk