

# **Erläuterungen zur Verordnung des Regierungsrates über die Heimaufsicht**

## **I. Anstoss zur Revision**

Mit Teilrevisionen des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz; SHG), wurden die Bewilligungspflicht und Aufsicht für Betreuungs- und Pflegeangebote mit bis zu vier betreuten Personen geregelt und die Gemeinden als für die Aufsicht zuständig erklärt (§§ 6b und c). In § 6c Abs. 1 letzter Satz SHG wurde der Regierungsrat beauftragt, für die Betreuung von Angehörigen und engen Bezugspersonen die Ausnahmen zu regeln. Es ist zweckmässig, diese Ausnahmeregelung in die Heimaufsichtsverordnung zu integrieren. Die Grundlagen für die Bewilligung und Beaufsichtigung der Heime sind im Lauf der Jahre durch detaillierte Richtlinien ergänzt worden. Im Interesse der Rechtssicherheit sind die wichtigsten Bestimmungen in die revidierte Verordnung aufgenommen worden. Im Weiteren erwies sich die aus dem Jahre 1977 stammende Heimaufsichtsverordnung infolge mehrerer Gesetzesrevisionen in verschiedener Hinsicht als veraltet, weshalb sie gesamthaft zu überarbeiten war. In der neuen Verordnung wird den bereits heute in der Praxis geübten Erkenntnissen einer auf Qualitätsmerkmalen beruhenden Heimaufsicht Rechnung getragen. Klargestellt werden auch die Aufgaben und Kompetenzen von Departementen, Fachstellen und kantonaler Heimkommission bei ihrer Aufsichtstätigkeit. Die Neuerungen führen zu einer Totalrevision der bestehenden Verordnung.

## **II. Umfassender Geltungsbereich**

Mit der umfassenden Definition des Heimbegriffs in § 1 Abs. 2 ist zukünftig sichergestellt, dass die Verordnung neben den Institutionen im Alters- und Behindertenbereich auch bezüglich der Heimaufsicht im Pflegekinder- und Jugendlichenbereich sowie im Sonderschulbereich Anwendung findet. Da für Pflegekinder, Jugendliche sowie Sonderschüler und Sonderschülerinnen auf Bundesebene ebenfalls Regelungen vorhanden sind, war bis anhin nicht klar, was unter den Heimbegriff gemäss § 1 der heutigen Verordnung zu subsumieren ist. Dieses Manko wird mit der neuen Heimdefinition behoben und die Aufsicht durch den Regierungsrat bzw. das jeweils zuständige Departement für alle genannten Bereiche festgelegt. Klar gestellt wird auch, dass Tagesangebote ebenfalls den Vorschriften über die Heimaufsicht unterliegen, soweit Regelungsbedarf besteht. Darüber entscheidet das jeweils zuständige Departement.

## **III. Ausnahme für die Betreuung von Angehörigen und engen Bezugspersonen**

Aufgrund von § 6c Abs. 1 SHG erhielt der Regierungsrat den Auftrag, bezüglich der Betreuung von Angehörigen und engen Bezugspersonen die Ausnahmen betreffend Bewilligungspflicht und Aufsicht zu regeln. Mit der Einfügung von § 1 Abs. 4 in die Verordnung legt der Regierungsrat fest, dass die Betreuung und Pflege von höchstens zwei Personen durch Angehörige und enge Bezugspersonen von der Heimaufsicht ausgenommen ist. Diese Bestimmung entspricht dem Wunsch des Grossen Rates, welcher anlässlich der Diskussion betreffend der Teilrevision des SHG geäussert worden ist.

## **IV. Kantonale Aufsicht**

### **Einleitung**

Das bisherige Recht (vgl. §§ 20 ff. VO Heimaufsicht; RB 850.71) wies der Heimkommission die Rolle eines eigentlichen Aufsichtsorgans zu. Dies ergab sich zum einen aus der altrechtlichen Formulierung, dass der Regierungsrat die Oberaufsicht über die Heime inne hat (§ 20) und „zu diesem Zweck ... eine Kommission für Heime“ einsetzt (§ 21 Abs. 1), und zum andern aus den umfassenden Befugnissen der Heimkommission (§§ 22 und 23). Diese Stellung widerspricht nun aber der Tatsache, dass die Heimkommission über keine formellen Entscheidungskompetenzen verfügt. Richtigerweise liegen diese bei den beaufsichtigenden Departementen, welche die Betriebsbewilligung erteilen, über ihre Fachstellen die ständige Aufsicht ausüben und die Schliessung eines Heims verfügen können. Dieser Widerspruch ist in jüngerer Vergangenheit bei der Handhabung einzelner Fälle zu Tage getreten und hat auch in den Medien Ausdruck gefunden. Die Revision wurde dazu benützt, die Aufsichtskompetenzen klar zu regeln. Demnach soll die eigentliche Aufsicht bei den Departementen liegen und sich die Funktion der Heimkommission auf diejenige eines beratenden Organs beschränken, wie es der üblichen Rolle einer regierungsrätlichen Kommission entspricht.

### **Regierungsrat, zuständiges Departement und Fachstellen, §§ 2 und 3:**

§ 2 hält die Oberaufsicht des Regierungsrates fest. Die bisherige Verordnung regelte die direkte Aufsicht durch das jeweils zuständige Departement nicht; dies hält § 3 neu ausdrücklich fest. Damit der Zuständigkeitsbereich für die direkte Heimaufsichtstätigkeit der Departemente unmissverständlich klar ist, listet § 3 Abs. 1 explizit auf, welches Departement für welche Heimbereiche zuständig ist. Den Departementen ist es im Rahmen ihrer Organisationskompetenzen freigestellt, eigene Ämter bzw. interne oder externe Fachstellen mit den Vollzugsaufgaben zu beauftragen (Abs. 2), wie dies in einzelnen Bereichen bereits heute der Fall ist. Der Erlass formeller, rechtsmittelfähiger Entscheide bleibt aber den Departementen vorbehalten.

### **Heimkommission, § 4:**

Wie oben dargelegt, soll die Heimkommission künftig nur noch beratend tätig sein. In dieser Funktion kann sie von den Aufsichtsinstanzen, aber auch vom Regierungsrat zur Beratung in Fragen der Aufsichtstätigkeit beigezogen werden. Die Departemente und deren Fachstellen können die Heimkommission auch in Beschwerdefällen oder in Fällen, in welchen z.B. das Wohl der betreuten Personen gefährdet erscheint, sowie betreffend Koordination und Schulung beratend beiziehen. Zudem befasst sich die Heimkommission anlässlich ihrer periodisch stattfindenden Sitzungen mit grundsätzlichen Fragen des Heimwesens. Die Heimkommission ist aus Fachpersonen zusammengesetzt. Administrativ ist die Heimkommission dem Departement für Finanzen und Soziales unterstellt.

## **V. Organisation der Heime und interne Aufsicht**

In den §§ 7 bis 9 wird klargestellt, dass die Verantwortung für eine korrekte Betriebsführung in erster Linie in den Händen der Führungsorgane des Heims liegt. In § 7 Abs. 1 wird festgehalten, dass die Qualität der Pflege und Betreuung, die Einhaltung der Rechte der betreuten Personen und die Verhinderung von Missbräuchen gewährleistet werden muss. Das Heim hat somit selber die geeigneten und notwendigen Führungs- und Organisationsstrukturen festzulegen bzw. die Zuständigkeiten für die strategischen und operativen Bereiche zu bestimmen. Vorgeschrieben wird jedoch, dass diese Strukturen verbindlich im

Betriebskonzept definiert werden (Abs. 2). Wie die interne Aufsicht der Heime organisiert werden soll, schreibt die Verordnung in § 11 nicht verbindlich fest. Die Heime müssen diesbezüglich ebenfalls eigenverantwortlich dafür sorgen, dass eine wirksame und unabhängige interne Aufsicht besteht.

Die betreffend Gestaltung der Organisation und internen Aufsicht offene Regelung trägt dem Umstand Rechnung, dass in der Heimlandschaft unterschiedliche Rechtsformen und Trägerschaften bestehen. Diese lassen keine einheitlichen, verbindlichen Vorschriften in Bezug auf Führungs- und Organisationsformen zu, ohne dass dies zu Kollisionen v.a. mit dem Privatrecht oder dem öffentlichen Recht führen würde. Die Vorgaben in § 7 i.V.m. § 10 nehmen die Heime dennoch in die Pflicht, geeignete Organisationsstrukturen verbindlich festzulegen. Es ist Aufgabe der beaufsichtigenden Departemente, im Bewilligungsverfahren und anlässlich der periodisch durchgeführten Audits die Organisationsstrukturen auf deren Zweckmässigkeit und Wirksamkeit hin zu überprüfen.

## **VI. Qualitätssicherung**

Neu hält § 10 Abs. 1 verbindlich fest, dass die Heime ein Qualitätsmanagement (QM) zur Qualitätssicherung betreiben müssen. Die Institutionen sind damit verpflichtet, Prozesse und Methoden der internen Qualitätssteuerung festzulegen. Die im QM festgelegten konzeptionellen Grundlagen erleichtern zudem die Aufsichtstätigkeit, und die Offenlegungspflicht gegenüber Personal und Klientschaft schafft die nötige Transparenz (Abs. 2).

## **VII. Zu den weiteren Bestimmungen**

### **Gesuch und Bewilligung, § 5:**

Aufgrund der Erfahrungen in der Praxis ist der Katalog der Gesuchsunterlagen erweitert worden. Die Aufzählung ist jedoch nicht abschliessend. Ein Auszug aus dem Zentralstrafregister dient dazu, die Anstellung einschlägig vorbestrafter Personen zu verhindern. § 5 Abs. 2 Ziff. 2 verlangt daher einen Auszug für die Mitglieder der Heimleitung sowie des Personals mit Leitungsfunktion. Der Auszug aus dem Zentralstrafregister ist für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Leitungsfunktion unabdingbare Voraussetzung; in Bezug auf die weiteren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter hängt die Notwendigkeit zur Klärung allfälliger Vorstrafen von der Art der Institution ab. Diesbezüglich sind etwa die Bedürfnisse im Alters- anders als im Kinderbereich. § 8 Abs. 2 überlässt es daher den Departementen, entsprechende Anforderungen für das übrige Personal vorzuschreiben.

Abs. 2 Ziff. 3 verlangt von den Heimen den Nachweis darüber, dass es über ausgebildetes Fachpersonal in genügender Anzahl verfügt. Damit soll gewährleistet werden, dass ein Heim seinem spezifischen Klientenkreis gerecht wird.

### **Widerruf der Betriebsbewilligung, § 6:**

Neu wird explizit festgehalten, dass das zuständige Departement die Bewilligung widerrufen kann, falls die Voraussetzungen für die Bewilligung nicht mehr erfüllt sind. Der departementale Entscheid kann mit den im Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG) vorgesehenen Rechtsmitteln angefochten werden.

### **Heimleitung, § 8:**

Absatz 1 verlangt die persönliche Integrität und fachliche Kompetenz der Heimleitung. Zu Abs. 2 sei auf die Bemerkungen unter § 5 verwiesen.

Auf die Festlegung, welche Personen in einer Institution betreut werden, und auf das Führen eines „Insassenverzeichnisses“ kann künftig verzichtet werden. Mit den im neuen § 5 verlangten Bewilligungsunterlagen sowie den neu eingeführten QM-Vorgaben (§ 10) wird der Zweck der altrechtlichen Bestimmungen ohne weiteres erfüllt.

#### **Anforderungen an die Heime, § 9:**

§ 9 erteilt dem zuständigen Departement neu die Kompetenz, hinsichtlich der Raumgrösse der Heime die erforderlichen Richtlinien zu erlassen. Damit wird gewährleistet, dass die Unterkünfte den Bedürfnissen der betreuten Personen entsprechen.

#### **Qualitätssicherung, § 10:**

Siehe dazu VI.

#### **Interne Aufsicht, § 11:**

Wesentlicher Teil des Betriebskonzepts soll die heiminterne Überprüfung der Betriebsführung sowie des internen Wegs zur Behandlung von Beanstandungen bilden (siehe dazu die Ausführungen unter § 7).

### **VIII. Rechte und Pflichten der betreuten Personen**

#### **Grundsatz und Rechtsstellung, § 12:**

§ 12 führt aus, dass sich das Angebot der Institutionen nach dem Wohl der betreuten Personen zu richten hat. Es wird Wert darauf gelegt, dass das Selbstbestimmungsrecht zu wahren und Persönlichkeit und Würde zu achten sind, wobei der Vorbehalt der betrieblichen Möglichkeiten gilt. Im Rahmen des Machbaren soll den in Heimen betreuten Personen ein möglichst „normales“ Leben angeboten werden. Massgebend sind die Richtlinien des für die Bewilligung und Aufsicht zuständigen Departementes. Als weiteres zeitgemässes Erfordernis an eine Institution ist in § 12 die Förderung der persönlichen Weiterentwicklung verankert.

#### **Akteneinsicht betreuter Personen, Aktenaufbewahrung sowie Auskunfts- und Einsichtsrecht Dritter, §§ 13, 14 und 15:**

Da es betreffend der erlaubten Informationen aus dem Heimbetrieb in der Vergangenheit teilweise Unklarheiten gab, regelt die Verordnung nun ausdrücklich die wesentlichen Fragen im Zusammenhang mit der Führung der Akten über betreute Personen durch das Heim. Ein umfassendes Einsichtsrecht in die persönlichen Akten steht der gesetzlichen Vertretung und den für die Heimaufsicht zuständigen Behörden zu (§ 15 Abs. 3). Die Akteneinsicht anderer Behörden (z.B. Sozialversicherungen) richtet sich nach der entsprechenden Spezialgesetzgebung und betrifft das Rechtsverhältnis zwischen Versicherung und Leistungsbezüger.

#### **Pflichten der betreuten Personen, § 16:**

Im Gegensatz zur bisherigen Heimaufsichtsverordnung, welche mehrere Paragraphen der Hausordnung widmete, verzichtet die revidierte Verordnung auf die ausdrückliche Erwähnung der Hausordnung. Die Erwähnung der Pflichten der betreuten Personen in § 16 verdeutlicht dennoch, dass diese sich an die Weisungen der Institution zu halten und individuelle Anordnungen des Personals zu befolgen haben.

### **Beanstandungen und Anzeigen, §§ 17 und 18:**

Bis anhin regelte § 13 das Recht auf Aussprache und § 15 das Anzeigerecht. Da sich diese Bestimmungen jedoch in der Praxis als ungenügend und unklar erwiesen, sehen die §§ 17 und 18 neu ein umfassendes Beanstandungs- und Anzeigerecht vor. Die betreuten oder ihnen nahestehende Personen haben demnach die Möglichkeit, sich im Falle von Beanstandungen gegenüber der Heimleitung respektive dem Personal an das gemäss Betriebskonzept zuständige Heimorgan zu wenden. Dieses hat die Beanstandung innert Monatsfrist zu behandeln, d.h., den Reklamationsgründen nachzugehen, die notwendigen Massnahmen zu treffen, falls die gerügten Beanstandungen berechtigt sind, und den Reklamierenden innert Monatsfrist eine schriftliche Antwort zu erteilen (§ 17). Der Begriff „Beanstandung“ wird im Interesse einer klaren Unterscheidung vom Rechtsmittel bewusst jenem der „Beschwerde“ vorgezogen.

Von der Beanstandung zu unterscheiden ist das Anzeigerecht gemäss § 18. Die Anzeige richtet sich an das für die Aufsicht zuständige Departement und steht einerseits generell - also auch aussenstehenden Dritten - zur Verfügung, wenn Missstände im Heim beanstandet werden sollen. Andererseits dient die Anzeige den Betreuten oder ihren Angehörigen, falls die im heiminternen Verfahren erhobene Beanstandung nicht zu einem sie befriedigenden Ergebnis geführt hat (Abs. 1). Im Fall einer Anzeige soll die Aufsichtsinstanz rasch den Sachverhalt abklären und die erforderlichen Massnahmen treffen (Abs. 2). Die Geschwindigkeit des Vorgehens hängt von der Schwere und Ernsthaftigkeit der erhobenen Vorwürfe ab, wobei auch hier das Wohl der Betreuten Richtschnur bildet. Erscheint es als akut gefährdet, ist eine unangemeldete Intervention vor Ort innert 24 Stunden angezeigt. In leichten Fällen kann ein angemeldeter Besuch mit vorangehendem Schriftenwechsel genügen.

Die Anzeige lehnt sich an den entsprechenden Rechtsbehelf des Verwaltungsrechtspflegegesetzes an (vgl. §§ 74 und 75 VRG). Der Anzeige erstattenden Person kommt somit grundsätzlich nicht Parteistellung zu. Sie ist daher nur soweit erforderlich, also im Rahmen ihrer rechtlichen Interessen, über das Ergebnis der behördlichen Abklärungen zu informieren. Ausdrücklich hält Abs. 3 zudem fest, dass schutzwürdige Geheimhaltungsinteressen Dritter zu wahren sind. Dies ist insbesondere unter dem Aspekt des Persönlichkeitsschutzes in das Verfahren involvierter Personen, aber auch mit Bezug auf Konsequenzen, welche die Institution als solche betreffen (zu denken ist etwa an den Widerruf oder die Überprüfung der Bewilligung [vgl. §§ 6 bzw. 22]), von Bedeutung.

## **IX. Kantonale Aufsichtstätigkeit**

### **Kantonale Audits, § 19:**

Die Befugnisse der Aufsichtsinstanzen werden in § 19 neu unter dem Marginalen „Audits“ zusammengefasst. Darunter ist die systematische Prüfung aller für die Führung eines Heims qualitätsrelevanten Merkmale und Prozesse zu verstehen. Die Aufsichtstätigkeit richtet sich nach dem Wohl der betreuten Personen (Abs. 1). Dabei gelten für die Qualität hohe Anforderungen; diese haben aber den betrieblichen Möglichkeiten (vgl. § 12) und der Verhältnismässigkeit (u.a. mit Blick auf die finanziellen Möglichkeiten) Rechnung zu tragen. Das Audit findet in Form eines Besuchs im Heim statt, wird schriftlich dokumentiert und dient der anschliessenden Kontrolle der festgelegten Anordnungen und Empfehlungen. Diesem Grundgedanken entsprechend, dient das Audit der Überprüfung der Bewilligungsvoraussetzungen (Abs. 1 Ziff. 1), der Qualitätssicherung (Abs. 1 Ziff. 2) sowie der Rechtsstellung der betreuten Personen (Abs. 1 Ziff. 3). Zu diesem Zweck können anläss-

lich der Audits Befragungen der betreuten Personen sowie Beratungen und Befragungen des gesamten Personals durchgeführt werden (Abs. 1 Ziff. 4 und 5). Periodische Audits werden vereinbart. Daneben steht es den Aufsichtsinstanzen zu, auch unangemeldete Besuche durchzuführen und darüber Berichte zu erstellen.

Vom kantonalen Audit im vorstehenden Sinn ist das externe Audit zu unterscheiden, das für IV-Einrichtungen gilt. Kraft Auflage des Bundesamtes für Sozialversicherung haben sich diese von einer akkreditierten Stelle im Rahmen eines externen Audits zertifizieren zu lassen. Die Zertifikation ist alle drei Jahre zu wiederholen, wobei jährlich ein sog. Überwachungsaudit stattfindet.

Der Aufsichtsinstanz muss Einsicht in sämtliche Unterlagen des Betriebs gewährt werden (Abs. 2), und sie hat jederzeit freien Zutritt zu allen Räumlichkeiten des Heims. Die Institution hat zu gewährleisten, dass sich die betreuten Personen sowie das Personal anlässlich der Befragungen durch die Aufsichtsinstanz unbeobachtet und frei äussern können (Abs. 3).

#### **Auditbericht, § 20:**

Aufgrund seiner rechtlichen Relevanz ist der Audit-Bericht den Heimorganen zur Stellungnahme zu unterbreiten (§ 20 Abs. 1). Der dem Audit zugrundeliegenden Controllingcharakter entsprechend, überprüft die Aufsichtsinstanz die Umsetzung der im Bericht enthaltenen Anordnungen und Empfehlungen (Abs. 2).

#### **Massnahmen der Aufsichtsinstanzen, §§ 21 und 22:**

Kommt das Heim den Auflagen nicht nach, ist ihm eine Nachfrist zur unverzüglichen Erledigung anzusetzen (§ 21 Abs. 1). Neu kann die Aufsichtsinstanz eine externe, unabhängige Expertise in Auftrag geben, deren Kosten der Institution überbunden werden können, falls Mängel in der Betriebsführung festgestellt worden sind (Abs. 2).

Führen die verlangten Massnahmen zu keiner Besserung oder erweist sich deren Anordnung als aussichtslos, kann das zuständige Departement die nötigen Anordnungen zur Schliessung treffen und unterstützend bei der Umplatzierung der betreuten Personen beistehen (§ 22 Abs. 1). Erfordern es die Umstände, kann das Departement mittels eines provisorischen oder superprovisorischen Entscheids die unverzügliche Schliessung eines Heims anordnen (Abs. 2).

### **X. Übergangs- und Schlussbestimmungen, §§ 23 bis 25**

Die Verordnung tritt auf den 1. Januar 2006 in Kraft (§ 25). Bestehende Heime behalten ihre Bewilligung, haben aber binnen zwei Jahren nach Inkrafttreten der Verordnung die QM-Dokumentation der Aufsichtsbehörde einzureichen (§ 23). Damit wird den Institutionen, welche bis anhin kein QM eingeführt haben, eine genügend lange Frist eingeräumt, dies nachzuholen. Die Inkraftsetzung der neuen Verordnung führt zwingend zur Aufhebung der bestehenden (§ 24).