kanton glarus

Volkswirtschaft und Inneres
Soziales
Zwinglistrasse 6
8750 Glarus

Konzept

Heimaufsicht im Kanton Glarus

InhaltsverzeichnisInhaltsverzeichnis 2
Abkürzungsverzeichnis 2
1. Ausgangslage 3
2. Rechtliche Grundlagen im Kanton Glarus 3
3. Ziele der staatlichen Heimaufsicht 3
4. Mittel der Heimaufsicht im Kanton Glarus 4
4.1. Betriebsbewilligung 4
4.2. Kontrollen 4
4.3. Sanktionsmöglichkeiten 5

Abkürzungsverzeichnis

KV	Verfassung des Kantons Glarus vom 1. Mai 1988 (Kantonsverfassung; I A/1/1)
PAVO	Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern
SHG	Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe vom 7. Mai 1995 (Sozialhilfegesetz; VIII E/21/3)
VO BB	Verordnung über die Erteilung von Betriebsbewilligungen für stationäre Einrichtungen vom Mai 2002 (VIII E/21/6)
RL BB	Richtlinien für die Erteilung von Betriebsbewilligungen für stationäre Einrichtungen vom 3. September 2019

1. Ausgangslage

Dem Kanton obliegt die Aufsicht über Alters- und Pflegeheime, über anerkannte Behinderteneinrichtungen, über Heime für Kinder und Jugendliche und weitere stationäre Einrichtungen für Erwachsene (Art. 29 Abs. 2, 33 Abs. 4 KV i.V.m. Art. 43 Abs. 1 SHG).

Das vorliegende Heimkonzept regelt einzig die Heimaufsicht für diejenigen Bereiche, die in die Zuständigkeit des Departements Volkswirtschaft und Inneres (DVI) fallen:

- Alters- und Pflegeheime[1]
- Anerkannte Behinderteneinrichtungen
- Weitere stationäre Einrichtungen[2]
- Heime für Kinder und Jugendliche, Pflegefamilien[3] (auch Tagespflege)

Nicht dem Departement obliegt die Aufsicht über:

- Kantonsspital[4]
- Sonderschulen[5]
- Tagesstrukturen nach Bildungsgesetz
- Kinderkrippen

2. Rechtliche Grundlagen im Kanton Glarus

Die KV verpflichtet den Kanton Glarus die Aufsicht über Sozialhilfeeinrichtungen, im Besonderen über stationäre Einrichtungen (Art. 29 Abs. 2 KV), über Spitäler und Heime (Art. 33 Abs. 4 KV) sowie Sonderschulen und Erziehungsheime (Art. 39 Abs. 3 KV) im Gesetz zu regeln. Sie spricht bei stationären Einrichtungen, bei Sonderschulen und Erziehungsheimen ausdrücklich von der „Aufsicht des Kantons", demgemäss ist in diesem Bereich eine Delegation der Aufsicht, z.B. an die Gemeinden, nicht ohne weiteres möglich.

Einrichtungen, welche mehr als fünf Kinder, Jugendliche oder Erwachsene ganztägig betreuen, unterstehen nicht nur der Aufsicht, sondern unterliegen nebst dem auch einer Bewilligungspflicht (Art. 44 Abs. 1 SHG). Dem Kanton obliegt die Kontrolle, ob die Voraussetzungen und Auflagen der Betriebsbewilligung eingehalten werden (Art. 44 Abs. 3 SHG). Das Bewilligungsverfahren hat der Regierungsrat in der VO BB geregelt.

Das DVI übt die Heimaufsicht aus (Art. 44 Abs. 3 SHG, Art. 3 VO BB) und es erteilt und entzieht Betriebsbewilligungen. Dazu hat es Richtlinien (RL BB) erlassen.

Die (periodischen) Aufsichtsbesuche führt die Hauptabteilung Soziales im Auftrag des DVI durch (Art. 3 Abs. 3 VO BB). Sie erstattet schriftlich Bericht über diese Inspektionen.

3. Ziele der staatlichen Heimaufsicht

Ziel der Heimaufsicht ist die Gewährleistung des Schutzes und die Förderung des Wohls der Heimbewohnerinnen und -bewohner. Missstände sollen verhindert, rechtzeitig erkannt und zeitnah behoben werden.

---

[1] Die Aufgabe stationäre Altersbetreuung obliegt den Gemeinden (Art. 33 Abs. 2 – 4 KV), die Aufsicht dem Kanton (Art. 43 SHG).
[2] Was nicht einem anderen Departement zugewiesen ist, fällt in die Zuständigkeit des DVI (z.B. Internatsteil Sonderschulen: Schulteil fällt in die Zuständigkeit des Departements für Bildung und Kultur).
[3] Die Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (PAVO) unterscheidet zwischen den Begriffen Familien-, Tages- und Heimpflege. Die Familien- und Heimpflege bedarf einer Bewilligung, die Tagespflege muss lediglich gemeldet werden, untersteht aber auch der Aufsicht.
[4] Das Kantonsspital unterliegt der Aufsicht der Departements Finanzen und Gesundheit (Art. 8 Gesundheitsgesetz).
[5] Die Aufsicht obliegt dem Departement Bildung und Kultur (Art. 80 Bildungsgesetz).

Das SHG nennt keine Aufsichtsmittel, regelt aber die Bewilligungspflicht (Art. 44) und die Kontrollbesuche (Art. 45) näher. Diese Regelungen zeigen, dass die Aufsicht umfassend und weitreichend zu verstehen ist; sogar die sofortige Schliessung eines Betriebes ist möglich (Art. 45 Abs. 2).

Mit der Aufsicht sollen möglichst optimale *Rahmenbedingungen* sichergestellt werden. Der Schwerpunkt der staatlichen Aufsicht liegt somit im Wesentlichen in der Kontrolle der Rahmenbedingungen als Voraussetzungen für eine gute Pflege- und Betreuungsqualität. Fehler und kleinere Missstände im täglichen Betrieb können dadurch nicht verhindert werden, sondern sind zwangsläufige Folge menschlicher Arbeit.

Die Gewährleistung der möglichst optimalen *Betreuungs-, Pflege- und Lebensqualität* für Heimnutzerinnen und –nutzer ist in erster Linie Aufgabe der Heimleitung und der Trägerschaft, welche eine erste (interne) Aufsicht ausüben. Dafür haben die Einrichtungen eine systematische Qualitätssicherung zu betreiben (Art. 10 RL BB).

4. Mittel der Heimaufsicht im Kanton Glarus

Die staatliche Heimaufsicht, welche durch das DVI und in dessen Auftrag durch die Hauptabteilung Soziales ausgeübt wird, gibt den Rahmen vor, in welchem die Heimleistung erbracht werden muss und überprüft dessen Einhaltung. Sie umfasst einerseits die Erteilung/Entziehung einer Bewilligung und die „Aufsicht" (Art. 44 SHG; Aufsicht im weiteren Sinne) sowie andererseits „Kontrollen" (Art. 45 SHG; Inspektionen als Aufsicht i.e.S.).

4.1. Betriebsbewilligung

Jedes Heim oder jede andere Einrichtung, die mehr als fünf Personen ganztätig betreut, bedarf zum Betrieb einer Bewilligung (Art. 44 Abs. 1 SHG). Dem Bewilligungsgesuch sind die Unterlagen gemäss Art. 5 Abs. 2 VO BB beizulegen. Die Heimaufsicht prüft, ob die Unterlagen die notwendigen formalen und inhaltlichen Anforderungen gemäss der VO BB und den RL BB erfüllen.

Die Bewilligung ist direkt an die Person der verantwortlichen Leiterin / des verantwortlichen Leiters geknüpft (Art. 6 Abs. 2 VO BB). Die Leitung ist dafür verantwortlich, dass die im Bewilligungsverfahren gemachten Angaben umgesetzt werden. Ihre hohe persönliche Verantwortung zeigt sich auch darin, dass bei einem Wechsel der Leitung eine neue Bewilligung eingeholt werden muss (a.a.O. Abs. 3). Die Verantwortung der Leitung für den Betrieb der Einrichtung wird auch in den RL BB ausführlich dargelegt. So heisst es ausdrücklich. „Die Leitung der Einrichtung trägt die Gesamtverantwortung für den Betrieb." Die Trägerschaft als Aufsichtsinstanz über die operative Leitung hat daher gegenüber der Bewilligungsinstanz auch den Nachweis der spezifischen, führungsmässigen und betriebswirtschaftlichen Eignung für die Leitung der Einrichtung zu erbringen. Die VO BB geht sodann davon aus, dass die Leitung der Einrichtung von der Trägerschaft getrennt ist.[6]

Änderungen der Bewilligungsvoraussetzungen sind dem DVI von den Trägerschaften unaufgefordert zu melden. Auch bei einer Änderung des Betriebskonzepts ist zwingend eine neue Bewilligung einzuholen (Art. 4 RL BB). Im Weiteren muss das Departement über schwerwiegende Vorfälle (z.B. Machtmissbräuche, Suizide, Brände, ansteckende Krankheiten, fristlose Kündigungen von Personal oder aufgenommenen Personen) unverzüglich informiert werden.

4.2. Kontrollen

Das Gesetz (Art. 45) ermöglicht es der Heimaufsicht, Inspektionen durchzuführen bzw. durchführen zu lassen, Auflagen und Weisungen zu erteilen oder den Betrieb schliessen zu lassen.

---

[6] Nach Art. 6 Abs. 2 VO BB wird die Bewilligung der Trägerschaft angezeigt, was nur bei einer vermuteten Trennung von Leitung und Trägerschaft einen Sinn ergibt. Ebenso werden Weisungen bei groben Missständen nach Art. 45 Abs. 2 SHG gegenüber der Trägerschaft erteilt.

Grundlegend ist die Betriebsbewilligung. Ergänzend dazu haben Betriebe, für welche eine Bewilligung besteht, der Hauptabteilung Soziales alljährlich innerhalb von 5 Monaten nach Ablauf des Geschäftsjahres einen Rechenschaftsbericht einzureichen (Art. 4 VO BB). Dazu gehört ein Jahresbericht mit revidierter Rechnung, die Personalliste und die Belegungsstatistik. Der Jahresbericht erlaubt einen allgemeinen Einblick in die Tätigkeiten der Einrichtung. Anhand der Personalliste lässt sich überprüfen, ob genügend (oder zu viel) und ausreichend qualifiziertes Personal für die Erziehung, Betreuung und/oder Pflege vorhanden ist. Die Jahresrechnung belegt, ob die Einrichtung über eine gesicherte wirtschaftliche Grundlage verfügt.

Das DVI beauftragt die Hauptabteilung Soziales mit der Durchführung periodischer Inspektionen (i.d.R. alle 2 bis 3 Jahre [Art. 3 Abs. 3 VO BB]). Es können auch punktuelle und unangemeldete Aufsichtsbesuche durchgeführt werden. Zusätzlich können jederzeit schriftliche Befragungen der Heimnutzerinnen und -nutzer, ihrer Angehörigen oder der dort Beschäftigten durchgeführt werden. Insbesondere können die Pflege-Einstufungen bzw. der Individuelle Betreuungsbedarf (IBB) jederzeit überprüft werden.

Ziel der Kontrolle/des Aufsichtsbesuches ist es, sich einen Eindruck bezüglich der Einhaltung der im Bewilligungsverfahren gemachten Angaben und der im Betrieb herrschenden Verhältnisse (Betriebsklima etc.) zu verschaffen. Ein Aufsichtsbesuch umfasst i.d.R. Gespräche mit der Leitung, mit Vertreterinnen und Vertretern der Trägerschaft, mit durch die Aufsicht bestimmten Mitarbeitenden und mit den Nutzerinnen und Nutzern sowie einen Rundgang in der beaufsichtigten Einrichtung mit stichprobenartiger Einsichtnahme in die Unterlagen der Betriebsführung (Personal-, Nutzer-, Finanzunterlagen etc.). Die dabei gewonnenen Erkenntnisse werden in einem Bericht zu Handen aller Beteiligten und des DVI festgehalten (Art. 3 Abs. 3 VO BB).

Ein präventives Aufsichtsmittel (mit Kontrollfunktion) ist die Verpflichtung der Einrichtungen den Klientinnen und Klienten, den Angehörigen und den Mitarbeitenden den Zugang zu einer unabhängigen Ombudsstelle sicherzustellen. Zudem ist das Beschwerdeverfahren zu regeln und mit einer von der operativen Führung unabhängigen Instanz.

4.3. Sanktionsmöglichkeiten

Wird die Heimaufsicht selber oder aufgrund von Hinweisen Dritter (z.B. von Nutzerinnen und Nutzern oder von Mitarbeitenden, aber auch aus der Bevölkerung) auf mögliche Missstände aufmerksam, ist die Sachlage rasch und umfassend zu überprüfen. Festgestellte grobe Missstände werden gemahnt und es wird eine Frist zur Behebung angesetzt. Es können Weisungen erteilt oder die Betriebsschliessung angeordnet werden. In schwerwiegenden Fällen kann sogar eine sofortige Betriebsschliessung angeordnet werden (Art. 45 Abs. 2 SHG).

Das Gesetz beschreibt nur die Sanktionsmöglichkeiten für qualifizierte Rechtswidrigkeiten («grobe Missstände» bzw. «schwerwiegende Fälle»). Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gebietet die Anordnung milderer Massnahmen, wenn sich solche als notwendig und geeignet erweisen.

Seit dem 1. Januar 2016 gilt zudem eine Genehmigungspflicht von Taxordnungen. Die Alters- und Pflegeheime bzw. deren Trägerschaften haben ihre Taxordnungen von der Aufsicht vorgängig genehmigen zu lassen. Die Taxordnungen müssen sich anhand der ausgewiesenen Kosten als gerechtfertigt erweisen.

Eine weitere Besonderheit gilt im Übrigen dort, wo kommunales Handeln beurteilt werden muss (z.B. bei APGN, APG und APGS)[7]. Es unterstünde dieses nämlich nicht nur der Heim-, sondern auch der Gemeindeaufsicht nach Art. 138 ff. Gemeindegesetz (vgl. dort insbes. Art. 142). Ausgeübt wird die Aufsicht jedoch i.d.R. von der Fachaufsicht (Heimaufsicht).

Glarus, 3. September 2019

DEPARTEMENT
VOLKSWIRTSCHAFT UND INNERES

Landesstatthalter Marianne Lienhard

[7] Die stationäre Altersbetreuung (Alters- und Pflegeheime) obliegt den Gemeinden (Art. 33 Abs. 2 KV). Sie können selber solche Heime führen oder deren Führung Dritten übertragen (Abs. 3). Die Gemeinden tragen entweder als Trägerschaft oder als Leistungsvergeber die Verantwortung für die Leistungserbringung.