

Botschaft zum Gesetzesvorentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Eingliederung behinderter Menschen (Rechtsform von La Castalie)

Der Staatsrat des Kantons Wallis

an den

Grossen Rat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete

Wir haben die Ehre, Ihnen zusammen mit der vorliegenden Botschaft einen Entwurf betreffend die Änderung des Gesetzes über die Eingliederung behinderter Menschen (Definition der Rechtsform von La Castalie) zu unterbreiten.

A. GESETZGEBERISCHE NOTWENDIGKEIT

1. Allgemeiner Kontext

Das Inkrafttreten der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) am 1. Januar 2008 hatte zur Folge, dass die Invalidenversicherung (IV) keine Subventionen für den Bau und den Betrieb von Sonderschulen, Früherziehungsdiensten, geschützten Werkstätten, Heimen und Tagesstätten mehr gewährt. Die materielle und finanzielle Zuständigkeit liegt nun gemäss dem neuen Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG; SR 831.26) ausschliesslich bei den Kantonen.¹

Das medizinisch-erzieherische Zentrum La Castalie ist eine kantonale Anstalt, die geistig behinderten Menschen ein angepasstes Lern- und Lebensumfeld bietet. In La Castalie werden geistig behinderte Kinder und Erwachsene – mit oder ohne physischer oder psychischer Zusatzbehinderung – betreut. Zur Erfüllung dieser Aufgabe verfügt die Anstalt über ein Ausbildungszentrum und ein Heim für Kinder sowie über eine Tagesstätte und ein Heim für Erwachsene.

Infolge des Inkrafttretens der NFA fallen für La Castalie die Subventionen des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV) weg. Die Anstalt wird neu durch das kantonale Amt für Sonderschulwesen (ASW) und die Dienststelle für Sozialwesen (DSW) finanziert. La Castalie muss deshalb mit diesen Verwaltungseinheiten Leistungsaufträge abschliessen.

2. Änderung der Rechtsform von La Castalie – selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit

¹ BSV, Neugestaltung des Finanzausgleichs – umfassende Reformen umsetzen, Mai 2007, S. 255

La Castalie ist gegenwärtig eine kantonale Anstalt im Sinne von Artikel 3 des Reglements über die Organisation der Kantonsverwaltung vom 15. Januar 1997. Allerdings ist diese Rechtsform in keiner kantonalen Gesetzesbestimmung formell verankert. Zudem verfügt die Anstalt über keine eigenen Organe und ihr Betrieb stützt sich fast ausschliesslich auf die Person des Direktors, der direkt dem Departementsvorsteher unterstellt ist, was sich je nach Umständen als nachteilig erweisen könnte.

Angesichts der finanziellen Auswirkungen der NFA und der Fragilität der gegenwärtigen Organisation von La Castalie hat der Staatsrat beschlossen, die Anstalt auf eine solide Gesetzesgrundlage zu stellen und so ihren Fortbestand zu gewährleisten. Es wird vorgeschlagen, La Castalie als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt zu konstituieren. Zudem sollte dieser Anstalt eine eigene Rechtspersönlichkeit verliehen werden, da sie inskünftig mit verschiedenen kantonalen Verwaltungseinheiten Leistungsaufträge abschliessen muss.

Die selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt ist eine dezentralisierte Organisationseinheit des Staates, die mit spezifischen Aufgaben betraut wird. Sie definiert sich als *Verwaltungsorganisation, die über personelle und materielle Mittel verfügt, die dauerhaft für die Ausführung einer bestimmten Aufgabe, welche im Allgemeinen in der Erbringung von Leistungen besteht, eingesetzt werden.*²

Die gegenwärtige Leistung von La Castalie besteht darin, dass sie geistig und mehrfach behinderten Menschen (Kinder und Erwachsene) ein angepasstes Lern- und Lebensumfeld bietet. Zu diesem Zweck bietet La Castalie den betroffenen Personen ein individuelles Programm, das auf die Aktivierung der Ressourcen und eine harmonische persönliche Entwicklung ausgerichtet ist. Zudem werden heilpädagogische Methoden umgesetzt, welche die Autonomie und die Eingliederung der behinderten Person fördern. Ziel der Anstalt ist auch eine Entlastung der Familien. La Castalie bietet also den Personen, die sie betreut, konkrete Leistungen. Die geplante Änderung der Rechtsform darf diesen Auftrag nicht infrage stellen. Ganz im Gegenteil, La Castalie muss ihren Auftrag im Dienste der Öffentlichkeit weiterhin wahrnehmen. Bereits heute verfügt La Castalie über eine Infrastruktur in Monthey und kompetentes Personal, um ihrer Aufgabe gerecht zu werden.

Es wird nun darum gehen, die Anstalt von der Zentralverwaltung loszulösen, das Dienstverhältnis des Personals zu definieren und La Castalie mit den für die Erfüllung ihres Auftrags nötigen Infrastrukturen (Miete von Gebäuden und Grundstücken, die Eigentum des Staates Wallis bleiben) auszustatten. Zudem erhält La Castalie einen Verwaltungsrat und eine Direktion, wodurch die Verantwortung für den reibungslosen Betrieb der Anstalt auf die verschiedenen Mitglieder der Führungsorgane aufgeteilt werden kann, statt auf einer einzigen Person zu lasten. La Castalie wird auch die Leistungsverträge mit den betroffenen Verwaltungseinheiten aushandeln und abschliessen können.

B. ERLÄUTERUNG DES ENTWURFS

1. Gesetzsystematische Zuordnung

Der Staatsrat verfolgt die Absicht, eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit zu schaffen und sie den anderen privatrechtlichen Anstalten gleichzustellen. Es bedarf also einer Gesetzesgrundlage, die sich auf Artikel 40 Absatz 3 der Kantonsverfassung stützt, welcher besagt, dass das Gesetz gewisse Aufgaben des Staates autonomen Körperschaften oder Anstalten öffentlichen Rechts übertragen kann. Das Gesetz über die Eingliederung behinderter Menschen regelt die Tätigkeit des Staates in diesem Bereich, weshalb es angebracht scheint, die nötige Gesetzesgrundlage in diesem Gesetz zu verankern.

² P. MOOR, *Droit administratif*, Vol. III, Bern 1992, S. 67 (Übersetzung)

Der zu den allgemeinen Bestimmungen gehörende Artikel 4 dieses Gesetzes definiert die Rolle des Staates. Absatz 8 dieses Artikels sieht vor, dass der Kanton im Bedarfsfall die notwendigen Einrichtungen schafft, erwirbt und verwaltet. Es scheint zweckmässig, die Rechtsform von La Castalie in einem neuen Artikel 4bis zu regeln.

2. **Kommentar zu Artikel 4bis neu**

Im neuen Artikel wird zunächst einmal die Rechtsform von La Castalie (öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit) festgelegt. Obwohl La Castalie inzwischen über mehrere Standorte verfügt (Eröffnung einer Tagesstätte und eines Heims für Erwachsene mit zwölf Plätzen im Institut Notre-Dame de Lourdes in Siders) und noch weitere Entwicklungen anstehen, ist im neuen Artikel von der Anstalt «La Castalie» mit Sitz in Monthey die Rede. Dies hat den Vorteil, dass die Interessierten sofort wissen, auf welche Anstalt sich das Gesetz bezieht. Auf diese Weise können Verwechslungen mit anderen Anstalten, die in diesem Bereich tätig sind, vermieden werden.

Weiter wird in Artikel 4bis der Zweck der Anstalt genannt. Dieser ist weit gefasst, um einerseits den Tätigkeitsbereich von La Castalie, die einen Auftrag im Dienste der Öffentlichkeit wahrnimmt, nicht einzuschränken und ihr andererseits einen gewissen Handlungsspielraum bei der Erfüllung ihres Auftrags zu lassen, da die künftige Entwicklung nicht vorhersehbar ist.

Schliesslich ist eine Kompetenzdelegation zugunsten des Staatsrates vorgesehen, damit dieser eine Verordnung betreffend die Organisation und den Betrieb von La Castalie erlassen kann. Diese Kompetenzdelegation muss im Einklang mit Artikel 57 Absatz 2 der Kantonsverfassung stehen, was bedeutet, dass das Gesetz bereits den Zweck der Verordnung und die ihren Inhalt bestimmenden Grundsätze festlegen muss. Aus diesem Grund werden im neuen Artikel 4bis die zentralen Kapitel der künftigen Verordnung aufgezählt:

- a/ Die neue Rechtsform von La Castalie wird es ermöglichen, einen Verwaltungsrat, eine Direktion und ein Revisionsorgan einzusetzen und deren Zusammensetzung, Konstituierung, Befugnisse und Verantwortlichkeiten in der Ausführungsverordnung festzulegen.

- b/ Da La Castalie keine BSV-Subventionen mehr erhält, muss in der Verordnung unbedingt eine spezifische Befugnis für die Anstaltsorgane zur Aushandlung und zum Abschluss von Leistungsaufträgen mit den betroffenen Verwaltungseinheiten (Dienststelle für Sozialwesen und Amt für Sonderschulwesen) vorgesehen werden.

Es gilt auch, die übrigen Finanzressourcen von La Castalie zu definieren. So kann die Anstalt unter anderem in den Genuss von verschiedenen in der kantonalen Gesetzgebung vorgesehenen Subventionen kommen. Die Anstalt will ihre Finanzierung auch durch die Einführung von vier unterschiedlichen Pensionstarifen – zwei Erwachsenentarife (Tagesstätte und Unterbringung) und zwei Kindertarife (Schule und Unterbringung) – gewährleisten. Diese Tarife werden auch als Berechnungsgrundlage für die auszuhandelnden Leistungsaufträge dienen.

Die Bereitstellung von Umlaufvermögen ist für La Castalie unabdingbar. Dieses wird vom Staat Wallis gewährt werden. Die Modalitäten werden in der Verordnung zu definieren sein.

- c/ Eine der Bedingungen für die Dezentralisierung einer Anstalt ist, dass der Staat die fragliche Anstalt seiner Aufsicht, deren Modalitäten in der Verordnung zu präzisieren sind, unterstellt. Es wird

insbesondere darum gehen, die zuständige Behörde zu bestimmen. Da durch den Abschluss von Leistungsaufträgen zwei Departemente der Kantonsverwaltung betroffen sind, scheint es sinnvoll, den Staatsrat – über die beiden betroffenen Departemente – als Aufsichtsbehörde zu bestimmen. Die Befugnisse dieser Aufsichtsbehörde werden in erster Linie darin bestehen, den Verwaltungsrat zu ernennen, sich zu vergewissern, dass die Tätigkeit der Organe von La Castalie im Einklang mit den Zielen der Anstalt und der geltenden Gesetzgebung steht sowie den Geschäftsbericht und die Jahresrechnung zu genehmigen.

- d/ Der Staat Wallis stellt La Castalie gegenwärtig Gebäude und Grundstücke (namentlich in Monthey) zur Verfügung. Da die Anstalt nun von der Kantonsverwaltung losgelöst werden soll, gilt es einen Mietvertrag mit dem Staat Wallis abzuschliessen und dessen Modalitäten in der staatsrätlichen Verordnung festzulegen. Im Rahmen der Vorbereitungsarbeiten wurde die Miete der Eigentumsübertragung vorgezogen. Diese bereits in der Vergangenheit angewendete Lösung hat den Vorteil, dass der Staat Eigentümer der Immobilien bleibt, was vor allem für die Grundstücke, die sich in einer Zone mit hohem Wertschöpfungspotenzial befinden, zu begrüssen ist.
- e/ Das in La Castalie beschäftigte Personal ist dem Dienstverhältnis des Staatspersonals (Beamte oder Lehrpersonen) unterstellt. Dies mit Ausnahme des Erziehungspersonals, das dem GAV Avaltes-Aviea unterstellt ist. Da die Anstalt von der Zentralverwaltung losgelöst wird, gilt es nun festzulegen, ob das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis beibehalten wird oder ob das Personal inskünftig auf der Grundlage von privatrechtlichen Verträgen mit einer allfälligen GAV-Angliederung angestellt werden soll. Im Rahmen der Vorbereitungsarbeiten hat sich die Beibehaltung des öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses als die bessere Lösung herauskristallisiert, da sie eine gewisse Kontinuität innerhalb der Anstalt ermöglicht. Zudem würde es diese Lösung erlauben, die gegenwärtigen Lohnbedingungen zu garantieren. Sobald der GAV für die schulischen und sozialen Einrichtungen des Kantons auf dem Tisch liegt, kann eine Änderung des Dienstverhältnisses ins Auge gefasst werden. Auf jeden Fall müssen Übergangsbestimmungen vorgesehen werden.

Aufgrund ihrer Loslösung von der Kantonsverwaltung wird La Castalie eine Erwerbsausfallversicherung abschliessen müssen, um die Lohnfortzahlung im Falle von Krankheit, Unfall, Mutterschaft, Adoption, Militär- oder Zivildienst zu gewährleisten zu können. Zudem wird sich die Anstalt einer Pensionskasse anschliessen müssen, um die Leistungen im Bereich der beruflichen Vorsorge sicherstellen zu können. Der Anschluss an die Vorsorgekasse des Staates Wallis scheint die optimalste Lösung zu sein, da das Personal bereits heute bei dieser Kasse versichert ist.

Diese Gesetzesänderung bietet Gelegenheit, die Rechtsform von La Castalie in einem Erlass zu präzisieren und die Anstalt auf die nötige Gesetzesgrundlage zu stellen, um ihren Fortbestand gewährleisten zu können.

D. FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN

Die finanziellen Auswirkungen dieser Änderung der Rechtsform werden auf CHF 279'000.- geschätzt.

Sie sind in erster Linie auf die Arbeitgeberbeiträge an die PKWAL zurückzuführen. Gemäss Artikel 17 Absatz 2 des Gesetzes über die staatlichen Vorsorgeeinrichtungen vom 12. Oktober 2006 muss La Castalie als angeschlossene Institution, deren Vorsorgeverpflichtungen nicht zu 100 Prozent gedeckt sind, einen zusätzlichen Beitrag von 1.5 Prozent des beitragspflichtigen Gehaltes als Beitrag zur Sanierung entrichten, was rund CHF 250'000.- pro Jahr ausmacht. Diese Bestimmung könnte allerdings am 1. Januar 2012 im Rahmen des Übergangs zum Beitragsprimat eine Änderung erfahren. Es ist jedoch wahrscheinlich, dass auch das neue System einen Sanierungsbeitrag seitens der angeschlossenen Institutionen, bei denen die Vorsorgeverpflichtungen für ihr Personal nicht zu 100% gedeckt sind, vorsieht.

Die übrigen Auswirkungen betreffen zusätzliche Ausgaben für Leistungen, die gegenwärtig von den Dienststellen des Staates übernommen werden, insbesondere die Rechnungsrevision und der Erwerb von Lizenzen und Material ausserhalb der Verträge oder Bedingungen des Staates.

Im Vergleich zum Status quo werden die Betriebskosten von La Castalie, welche nicht durch die Einnahmen der in Rechnung gestellten Pensionskosten gedeckt sind, mittels Leistungsaufträgen vollumfänglich in die Budgets der Dienststelle für Sozialwesen und des Amtes für Sonderschulwesen aufgenommen, anstatt wie bislang teilweise durch diese beiden Verwaltungseinheiten subventioniert und teilweise durch das Budget von La Castalie gedeckt zu werden.

Diese zusätzlichen Kosten für La Castalie werden folglich auf die mit der Dienststelle für Sozialwesen und dem Amt für Sonderschulwesen abgeschlossenen Leistungsaufträge übertragen.

Auf Ebene der NFA II wird die Änderung der Rechtsform ansonsten keine Auswirkungen haben. Unabhängig von der Rechtsform wird die Aufteilung der Kosten zwischen Kanton und Gemeinden gemäss den geltenden Regeln erfolgen.

E. SCHLUSSFOLGERUNG

Aufgrund der obigen Ausführungen schlagen wir Ihnen, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, vor, den Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Eingliederung behinderter Menschen anzunehmen und empfehlen Sie, samt uns, dem Machtschutze Gottes.

Sitten, den

Der Präsident des Staatsrates: **Jean-Michel Cina**
Der Staatskanzler: **Philipp Spoerri**