

Beschluss Nr. 1634/2004

Schwyz, 30. November 2004 / bz

Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE)

Beitrittserklärung

1. Ausgangslage

1.1 Seit dem 1. Januar 1987 ist die Interkantonale Vereinbarung über Vergütungen an Betriebsdefizite und die Zusammenarbeit zu Gunsten von Kinder- und Jugendheimen sowie von Behinderteneinrichtungen (Heimvereinbarung) vom 2. Februar 1984 (SRSZ 380.311.1, IHV) in Kraft. Die IHV umfasst die Geltungsbereiche Teil A "Kinder- und Jugendheime" und Teil B "Einrichtungen für Erwachsene". Der Regierungsrat des Kantons Schwyz trat mit Beschluss vom 22. August 1984 der Heimvereinbarung im Geltungsbereich Teil A bei (RRB Nr. 1452/1984).

1.2 Zwischenzeitlich hat die Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren und Sozialdirektorinnen (SODK) die IHV einer Revision unterzogen. Sie schlägt eine überarbeitete Verwaltungsvereinbarung mit der Bezeichnung „Interkantonale Vereinbarung für Soziale Einrichtungen (IVSE)“ vor. Im Hinblick auf die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), hat die IVSE eine wichtige staatspolitische Bedeutung im Sozialbereich und in der Sonderschulung. Sie sichert die interkantonale Zusammenarbeit.

1.3 Die IVSE gliedert die sozialen Einrichtungen neu in vier Teilbereiche:

Abkommen Teil A: Kinder- und Jugendheime

Stationäre Einrichtungen gemäss Abschnitt 4 „Familienpflege“ der eidgenössischen Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (SR 211.222.338, PAVO.) vom 19. Oktober 1977, die 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.

Abkommen Teil B: Einrichtungen für erwachsene Personen mit Behinderungen gemäss Art. 73 des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung.

Einrichtungen, die Leistungen zur beruflichen Eingliederung im Sinne der Artikel 16 und 17 des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung erbringen, fallen nicht unter diese Vereinbarung.

Abkommen Teil C: Stationäre Therapie- und Rehabilitationsangebote im Suchtbereich (medizinisch geleitete Einrichtungen fallen nicht unter die IVSE, da diese auf einer Spitalliste aufgeführt sind oder bei Erfüllen der vom KVG vorgeschriebenen Voraussetzungen auf diese zu setzen wären).

Abkommen Teil D: Sonderschulen (inklusive Internate)

Angesichts der in den Kantonen unterschiedlichen Handhabung dieser Institutionen, ist es zulässig, die Internate auch unter Teilbereich A zu führen. Die Externate hingegen werden in jedem Fall unter Teilbereich D subsumiert.

1.4 Die IVSE wird von der SODK im Einvernehmen mit der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD), der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Sanitätsdirektoren (SDK) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren den Kantonen vorgelegt. Ziel ist, dass soziale Einrichtungen Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen mit Wohnsitz in einem anderen Kanton offen stehen sollen, dass die Kostenübernahme zwischen den Kantonen auf der Grundlage einheitlicher Berechnungsmethoden gesichert ist und dass eine enge interkantonale Zusammenarbeit im Bereich der sozialen Einrichtungen möglich ist. Die Trägerkantone setzen nur jene Institutionen auf die Liste der Einrichtungen der IVSE, die ein mit Hilfe von Richtlinien vorgeschriebenes Minimum an Qualität garantieren. Die Vereinbarung enthält mit der Abstimmung der Angebote ein neues wichtiges Element der Zusammenarbeit. Die Liste der Einrichtungen bekommt einen höheren Stellenwert.

1.5 Der Wechsel von der IHV zur IVSE hat geringfügige Mehrkosten für die Aufwände des Sekretariats der IVSE innerhalb des Sekretariats der SODK zur Folge. Die Kosten der IHV-Geschäftsführung wurden bisher im Rahmen des SODK-Sekretariats getragen und von den Kantonen anteilmässig mit dem Beitrag an die SODK geleistet. Neu wird für die Geschäftsführung IVSE innerhalb des SODK-Sekretariats eine eigene Kostenstelle geführt und die Kosten werden auf die Kantone, entsprechend der Zahl ihrer Einwohner, aufgeteilt (Art. 18 Abs. 1). Bei einer Annahme von jährlichen Verwaltungskosten in der Höhe von Fr. 120 000.-- macht dies für den Kanton Schwyz zirka Fr. 2 200.-- pro Jahr aus.

2. Beitrittsverfahren

2.1 Auf die Notwendigkeit der Zusammenarbeit zwischen den Kantonen hat der Regierungsrat schon in RRB Nr. 42/1984 hingewiesen und den Beitritt zur IVSE als sehr wichtig bezeichnet (RRB Nr. 1625/2003). Damit stellt der Kanton Schwyz eine entsprechende interkantonale Koordination sicher. Auf dieser Grundlage haben die für die ausserkantonalen Platzierungen bzw. für die Kostenübernahmegarantien zuständigen kommunalen Behörden (Vormundschafts- und Fürsorgebehörden), das Justizdepartement (Jugendanwaltschaften und Dienststelle Strafvollzug), das Erziehungsdepartement (Amt für Schuldienste) und das Departement des Innern (Amt für Gesundheit und Soziales) Zugang zu einem möglichst vielfältigen und adäquaten Angebot.

2.2 Aus heutiger Sicht ist es deshalb richtig, künftig nicht nur dem Teilbereich Kinder- und Jugendheime (inklusive Sonderschulen und Sonderschulinternaten), sondern auch dem Teilbereich für erwachsene Behinderte beizutreten. Dies hat eine Vereinheitlichung und Vereinfachung der administrativen Abläufe zwischen den Kantonen zur Folge.

2.3 Den Bereich „Einrichtungen für Erwachsene“ hat der Kanton Schwyz gestützt auf § 1 Abs. 3 Gesetz über Beiträge an Werkstätten und Wohnheime für Behinderte vom 27. März 1980 (SRSZ 362.400, BeitragsG) geregelt. Mit 60 ausserkantonalen Einrichtungen, die 136 Behinderte mit gesetzlichem Wohnsitz im Kanton Schwyz betreuen (Stand November 2004), hat er Finanzierungsvereinbarungen abgeschlossen. Auf dieser Grundlage übernimmt er die nicht ge-

deckten anerkannten Restkosten. Der Abschluss der Finanzierungsvereinbarungen mit jeder einzelnen beitragsberechtigten ausserkantonalen Einrichtung ist verwaltungsökonomisch massiv aufwändiger als die Zusammenarbeit auf der Basis IVSE.

2.4 Inkrafttreten der IVSE

2.4.1 Gemäss Art. 39 Abs. 1 IVSE bestellt die SODK die IVSE-Organe, so bald in drei Regionen mindestens je zwei Kantone mindestens zwei Bereichen beigetreten sind. Anschliessend legt der Vorstand der Vereinbarungskonferenz den Zeitpunkt für das Inkrafttreten fest und orientiert die Kantone und das Fürstentum Liechtenstein. Da die IVSE mit dem Normenwerk der NFA kompatibel ist und insbesondere die regionale Zusammenarbeit fördert und erleichtert, ist spätestens mit dem Inkraft-Treten der NFA damit zu rechnen, dass praktisch alle Kantone sich zum Beitritt bereit erklären werden.

2.4.2 Die IVSE kann innert zwölf Monaten in Kraft gesetzt werden, sobald in drei Regionen mindestens je zwei Kantone mindestens zwei Geltungsbereichen beigetreten sind (Art. 39 IVSE). Gemäss Meldung der SODK-Geschäftsstelle ist mit der Inkraftsetzung der Vereinbarung ab 1. Januar 2006 zu rechnen. In diesem Fall verschiebt sich die (vorsorgliche) Kündigung der IHV (RRB Nr. 1625/2003) um ein Jahr auf den 31. Dezember 2005 bzw. auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Vereinbarung.

2.4.3 Gemäss Meldestand vom 16. September 2004 der SODK haben bislang neun Kantone den Beitritt zu IVSE erklärt (vier Kantone zu allen Teilbereichen, drei zu den Teilbereichen A, B und D, je ein Kanton zu den Bereichen A und D bzw. A und B). Von den Zentralschweizerischen Kantonen haben Luzern den Beitritt zu allen Teilbereichen und Uri zu den Teilbereichen A und B erklärt.

3. Verwaltungsabläufe

3.1 Kantonale Verbindungsstelle

3.1.1 Die kantonale Verbindungsstelle ist zuständig für die Entgegennahme der Gesuche um Kostenübernahmegarantie. Nach Bearbeitung und Prüfung des Gesuchs, leitet sie dieses an die innerkantonal festgelegten zuständigen Stellen zur Genehmigung weiter. Die von den zuständigen Stellen genehmigten Kostenübernahmegarantien werden von der Verbindungsstelle auf ihre Vollständigkeit hin geprüft und an die Verbindungsstelle des Trägerkantons mit einer kantonalen Bestätigung weitergeleitet (Art. 11 IVSE). Laut § 17 Abs. 3 ShG dürfen Kostenübernahmegarantien in dringenden Fällen, namentlich bei plötzlich eintretender Krankheit oder bei Unglücksfällen, von den zuständigen Stellen nicht verweigert werden.

3.1.2 Mit der Bestätigungsunterschrift der Verbindungsstelle übernimmt der Kanton die Verantwortung dafür, dass die offenen Rechnungen von den zuständigen Stellen im Kanton bezahlt werden (Kommentar zu Art. 25 IVSE). Schuldner sind nach wie vor ausschliesslich die zahlungspflichtigen Stellen und Personen des Wohnkantons gemäss Kostenübernahmegarantie. Die ausserkantonale Einrichtung stellt nur diesen Rechnung (Art. 19 Abs. 2 IVSE und Kommentar dazu). Im Falle von Inkassoproblemen hat die kantonale Verbindungsstelle Hilfe zu leisten. Diese kann verschiedenartig sein und von der Ermahnung einer zahlungspflichtigen Stelle bis zum Vorschliessen eines Betrages gehen. Grundsätzlich sind auch gerichtliche Klärungen von Streitfällen nicht ausgeschlossen. Wie Konflikte gelöst werden ist aber Angelegenheit des Wohnkantons (Art. 25 IVSE und Kommentar dazu). Die Erfahrungen mit der IHV zeigen aber, dass nach erteilten Kostengutsprachen bis dato kein einziger Streitfall bekannt wurde.

3.2 Erteilung der Kostenübernahmegarantien

3.2.1 Die Kostenübernahmegarantie kann befristet und mit Auflagen versehen sein (Art. 27 Abs. 1 IVSE). Ist sie unbefristet, kann sie mit einer Frist von sechs Monaten gekündigt werden (Art. 27 Abs. 2 IVSE). Damit soll sichergestellt werden, dass es künftig keine unkündbaren Kostenübernahmegarantien mehr geben wird.

3.2.2 Für die Kostenübernahmegarantien bei erwachsenen Personen mit Behinderungen im Sinne der Bundesgesetzgebung über die Invalidenversicherung (§ 1 Abs. 1 BeitragsG) ist gemäss §§ 1 Abs. 3 und 3 Abs. 2 BeitragsG der Regierungsrat im Rahmen des Voranschlags zuständig. Das Verfahren für die Ausrichtung von Betriebsbeiträgen hat er in RRB Nr. 1524/1993 geregelt. Um das schwerfällige, verwaltungsökonomisch aufwändige Verfahren der durch den Regierungsrat zu genehmigenden Finanzierungsvereinbarungen zu vereinfachen, beantragt das Departement des Innern, den erwähnten Regierungsratsbeschluss zu überarbeiten und die Kompetenz der Erteilung der Kostenübernahmegarantien neu auf der Stufe des Amtes für Gesundheit und Soziales zu regeln. Das Amt für Gesundheit und Soziales erhält damit eine ähnliche Entscheidungsgrundlage wie das Amt für Schuldienste mit der Verordnung über die Verteilung der Kosten der Sonderschulung vom 21. April 1998 (SRSZ 611.411).

3.3 Zahlungsverkehr

3.3.1 Der auf der Grundlage der Kostenübernahmegarantien einsetzende Zahlungsverkehr erfolgt direkt zwischen den Einrichtungen und den Kostenträgern (zahlungspflichtige Stellen und Personen) gemäss Kostenübernahmegarantie.

3.3.2 Im Falle der Sonderschulung ist das Amt für Schuldienste für das Inkasso der Gemeindebeiträge zuständig (§ 7 Abs. 4 lit. a Verordnung über die Verteilung der Kosten der Sonderschulung vom 21. April 1998, VO KoSo, SRSZ 611.411). Als Rechnungsstelle zieht das Amt die Beiträge der Eltern ein, sofern sie nicht direkt der Schule oder dem Heim entrichtet werden (§ 7, Abs. 4, lit. C VO KoSo).

3.3.3 Erwachsene Personen mit Behinderungen (Bereich B) in Wohnheimen und Beschäftigungseinrichtungen, tragen einen angemessenen Teil der Leistungsabgeltung aus ihrem Einkommen (Rente) und Vermögen (Ergänzungsleistungen) als Kostenbeteiligung (Art. 28 Abs. 2 IVSE). Die Berechnung der Kostenbeteiligung erfolgt nach den im Wohnkanton geltenden Regeln (Art. 28 Abs. 3 IVSE). Diese wird von der Einrichtung direkt bei der leistungsbeziehenden Person oder bei deren gesetzlichen Vertretung auf Grund der Kostenübernahmegarantie der zuständigen Stelle des Wohnkantons eingefordert (Art. 29 Abs. 1 IVSE). Verbleibt nach Abzug der Kostenbeteiligung von der Leistungsabgeltung ein ungedeckter Betrag, so gilt der Wohnkanton diesen der Einrichtung ab (Art. 29 Abs. 2 IVSE). Verfahrensmässig ändert sich mit dem Beitritt zur IVSE gegenüber den bisherigen Finanzierungsvereinbarungen mit den ausserkantonalen Institutionen nichts.

4. Zuständigkeit des Regierungsrates zur Beitrittserklärung

4.1 In RRB Nr. 120/2001 wird die Frage der Zuständigkeit des Regierungsrates für die Beitrittserklärung zur IVSE nicht abschliessend geklärt. Der kantonale Rechtsdienst schlussfolgert in seinem Rechtsgutachten vom 24. November 2003, dass der Regierungsrat in Wahrnehmung seiner Vollziehungsaufgaben gemäss Praxis Verwaltungsvereinbarungen in eigener Kompetenz abschliessen darf. Es handelt sich dabei um Abkommen untergeordneter Bedeutung, speziell um Verträge rechtsanwendender Natur.

4.2 Die IVSE greift in die innerkantonalen, gesetzlich festgelegten Verwaltungs- und Ablaufnormen nicht ein und regelt im Aussenverhältnis der Kantone nur das absolut Notwendige. Deshalb müssen die gesetzlichen Grundlagen entweder vorhanden sein oder geschaffen werden, damit der Kanton die entsprechenden Kompetenzen im Verkehr mit den anderen Kantonen hat oder erhält (Abstimmung der Angebote, Leistungsabgeltung und Kostenübernahmegarantie usw.; siehe Kommentar zu Art. 1, 10 und 11 IVSE). Gemäss § 23 ShG besorgt ausschliesslich das zuständige Departement den amtlichen Verkehr zwischen den Kantonen und den Gemeinden. Damit verfügt der Kanton Schwyz über die geforderte Grundlage.

4.3 Das Departement des Innern hat die innerkantonalen Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten der zuständigen kantonalen und kommunalen Stellen zur Erteilung und zur Vermittlung von Kostenübernahmegarantien geprüft. Es kommt zum Schluss, dass die Zuständigkeiten grundsätzlich für alle IVSE-Teilbereiche sowohl auf kantonaler als auch auf kommunaler Ebene gesetzlich geregelt sind. Mit der Beitrittserklärung geht der Kanton somit keine finanziellen Risiken ein, für die er nicht zuständig ist.

4.4 Die Rolle des Kantons wird im Rechtsgutachten im Sinne von § 46 Abs. 1 Verfassung des eidgenössischen Standes Schwyz vom 23. Oktober 1898 (SRSZ 100.000, KV) umschrieben, wonach er eine Art Verbandsverantwortung (gewissermassen Konzernbetrachtung) für die Gemeinden trägt, die der Regierungsrat als vertretungsbefugtes Organ nach aussen trägt. Der Regierungsrat ist zudem auch vormundschaftliche Aufsichtsbehörde (§ 7 Abs. 1 Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 14. September 1978 (SRSZ 210.100, EGzZGB). Eine beschränkte Führungs- und Koordinationsaufgabe kommt damit dem Regierungsrat zu, die aber in der Tragweite nicht überschätzt werden darf.

5. Erwägungen

5.1 Mit dem Beitritt des Kantons zur IVSE erhält die Verwaltung eine Normenvereinbarung zur Regelung des interkantonalen Verkehrs zur gegenseitigen Abgeltung der ungedeckten Aufwendungen auf der Grundlage von Kostenübernahmegarantien durch die zuständigen Ämter und Stellen. Mit der Unterzeichnung dieser Kostenübernahmegarantien der zuständigen Ämter und Personen garantiert der Kanton (Verbindungsstelle) gegenüber den Trägerkantonen und Einrichtungen die Richtigkeit der Garantien gemäss IVSE und leistet Hilfe im Falle von ausstehenden Zahlungen der zuständigen Stellen. Die IVSE-Normen legen fest, dass die Einrichtungen ihre Rechnungen den zuständigen Kostengaranten direkt zustellen. Der Kanton ist in den Zahlungsverkehr nicht involviert, es sei denn, dass er selbst Kostengarant ist (Bereich erwachsene Behinderte gemäss BeitragsG).

5.2 Da es sich bei der IVSE um ein verwaltungstechnisches Normenwerk handelt, das den interkantonalen Verkehr regelt, sich aber in das Innenverhältnis der Kantone nicht einmischt, ist die Zuständigkeit des Regierungsrats zur Beitrittserklärung gegeben. Das Rechtsgutachten unterstützt den Vorschlag des Departements des Innern, die Vereinbarung in eigener Kompetenz und ohne Zustimmung des Kantonsrates abzuschliessen. Dafür spricht auch, dass der Regierungsrat bereits der geltenden Vereinbarung (IHV) beigetreten ist und die bisher gewonnenen Erfahrungen positiv waren.

5.3 Die Vorteile eines Beitritts liegen auf der Hand. Mit der Übernahme der Regeln für die gegenseitige Kostenübernahme wird der interkantonale Verkehr wesentlich effizienter. Er ermöglicht den erleichterten Zugang zum Angebotsmarkt. Ein Abseitsstehen hätte zur Folge, dass die ausserkantonale Platzierung praktisch nur noch auf der Grundlage gegenseitiger Einzelverträge zu Stande käme.

5.4 Der Regierungsrat ist grundsätzlich bereit, allen Teilbereichen beizutreten, für die er entweder im ShG oder im BeitragsG eine gesetzliche Grundlage hat. Vorderhand schliesst er aber den Beitritt zu Teil C (Stationäre Therapie- und Rehabilitationsangebote im Suchtbereich) aus, bis seine Zuständigkeit im Rahmen des geplanten Heim- und Betreuungsgesetzes geklärt ist.

Beschluss des Regierungsrates

1. Der Kanton Schwyz tritt der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) vom 20. September 2002 in den Bereichen A, B, und D bei. Die Beitrittserklärung wird auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Vereinbarung, frühestens aber auf den 1. Januar 2006 hin rechtswirksam.

2. Die in Kraft stehende Interkantonale Heimvereinbarung (IHV) gilt bis zum Inkrafttreten der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE), mindestens aber bis zum 31. Dezember 2005, weiter.

3. Mit Inkrafttreten der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) werden die Finanzierungsvereinbarungen mit den ausserkantonalen Einrichtungen hinfällig. Das Departement des Innern wird beauftragt, die bestehenden Finanzierungsvereinbarungen mit ausserkantonalen Institutionen zu überprüfen und allenfalls auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) für den Kanton Schwyz zu kündigen.

4. Das Departement des Innern erhält den Auftrag, den Regierungsratsbeschluss vom 7. September 1993 (RRB Nr. 1524) im Sinne der Erwägungen zu überarbeiten und dem Regierungsrat zur Beschlussfassung vorzulegen.

5. Die jährlichen Verwaltungskosten der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) im Sinne der Ausführungen sind dem Konto Nr. 22 220 365 90 (Beiträge an Schweizerische Organisationen) zu belasten.

6. Als Verbindungsstelle zur Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen wird wie bisher das Departement des Innern bzw. das Amt für Gesundheit und Soziales bezeichnet.

7. Die Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) wird nach Inkraftsetzung durch die SODK in der Gesetzsammlung publiziert und ersetzt die Interkantonale Vereinbarung über Vergütungen an Betriebsdefizite und die Zusammenarbeit zu Gunsten von Kinder- und Jugendheimen sowie von Behinderteneinrichtungen (Heimvereinbarung, IHV) (SRSZ 380.311.1).

8. Erlass des beiliegenden Schreibens an die Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren und Sozialdirektorinnen (SODK), mit dem dieser vom Beitritt Kenntnis gegeben wird.

9. Zustellung: Erziehungsdepartement (2); Justizdepartement (2); Staatskanzlei; Departement des Innern (3, unter Rückgabe der Akten).

Im Namen des Regierungsrates:

Peter Gander, Staatsschreiber