

# Grünes Licht für das Beitrittsverfahren der Kantone : die Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE

Autor(en): **Zürcher, Ernst**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Zeitschrift für Sozialhilfe : ZESO**

Band (Jahr): **99 (2002)**

Heft 11

PDF erstellt am: **06.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-840364>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

## Grünes Licht für das Beitrittsverfahren der Kantone

### Die Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE

Von Ernst Zürcher, Zentralsekretär der SODK

*Nach Jahren des Ringens um die definitive Form steht sie bereit für das Beitrittsverfahren: Die neue Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen, IVSE, ersetzt die heutige «Heimvereinbarung» und bringt eine Öffnung in die schweizerische Landschaft der Sozialen Einrichtungen. Die IVSE ist ein Instrument für eine über Regionen ausgewogene Planung des vielfältigen Angebots. Sie bringt Transparenz in Budget- und Beitragsfragen für Kantone und Institutionen.*

Die Sozialdirektorenkonferenz SODK hat an ihrer Jahresversammlung vom 20. September 2002 dem Entwurf zur Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen, IVSE, zugestimmt. Damit hat das Werk, das in einem jahrelangen Prozess entwickelt wurde (siehe Chronologie S. 178), einen vorläufigen Abschluss gefunden. Die IVSE soll die «Heimvereinbarung» (Interkantonale Vereinbarung über Vergütungen an Betriebsdefizite und die Zusammenarbeit zu Gunsten von Kinder- und Jugendheimen sowie von Behinderteneinrichtungen, IHV), ablösen, die seit dem 2. Februar 1984 in Kraft ist.

#### Die heutige Heimvereinbarung

Die heute geltende Heimvereinbarung IHV umfasst insgesamt 1131 Einrichtungen. Sie ist gegliedert in Teil A) Kinder- und Jugendheime, sowie Teil B) Einrichtungen für Erwachsene. Von den 619 Einrichtungen der Kategorie A gel-

ten 159 als Heime und Einrichtungen des Straf- und Massnahmenvollzuges. Die Kategorie B umfasst 512 Erwachsenenheime und -Einrichtungen. All diese Einrichtungen sind relativ ungleich über die Schweiz verteilt. Besonders für die spezialisierten und damit kostenintensiven Institutionen stellt ein überkantonales Einzugsgebiet in der Regel geradezu eine wirtschaftliche und sozialtherapeutische Notwendigkeit dar. Zur IHV gehören alle Kantone ausser GR und SH; der Kanton GR arbeitet aber eng mit der IHV zusammen. Die Kantone Zürich, Aargau, Genf und Schwyz sind nur dem Teil A, nicht aber dem Teil B beigetreten.

Das Fürstentum Lichtenstein beherbergte im April 2002 rund 30 Personen aus der Schweiz, meist aus dem Kanton St. Gallen, in IV-Einrichtungen. Umgekehrt bringt es, allerdings in wesentlich geringerem Ausmass, auch eigene Klienten in der Schweiz unter, ebenfalls meist im Kanton St. Gallen. Dennoch hat Lichtenstein die IHV bisher nicht unterzeichnet; es ist aber zu einem Beitritt zur neuen IVSE eingeladen.

Als pragmatisches Instrument hat sich die IHV im Grossen und Ganzen bewährt. In jüngerer Zeit werden die Schwächen der Vereinbarung aber immer offensichtlicher. Heime und Kantone können es sich zum Beispiel immer weniger leisten, manchmal jahrelang auf Abrechnungen der IV zu warten, bis die Defizitabrechnung endgültig bereinigt ist und der Trägerkanton

dem Wohnkanton die Schlussabrechnung stellen kann. Eine möglichst genaue Annahme bezüglich der Höhe der IV-Beiträge muss anstelle des definitiven Ergebnisses treten, um Pauschalen oder Tarife festlegen zu können.

### Die wesentlichen Neuerungen

Die Mobilität und damit die ausserkantonale und ausländische Klientel hat in den Heimen und Einrichtungen stark zugenommen. Die systematische Qualitätserfassung und -verbesserung, eine vermehrte Planung und eine verbindlich geregelte Zusammenarbeit zwischen den Kantonen wie auch die Einführung moderner betriebswirtschaftlicher und Verwaltungsmethoden mit Pauschalen sowie vergleichbaren, berechenbaren und budgetierbaren Kosten sind überfällig. Diese Elemente machen einen sinn-

vollen Wettbewerb auch im sozialen öffentlichen Bereich erst möglich. Die neue ISVE bietet den Kantonen eine Grundlage, um diesen neuen Herausforderungen besser gewachsen zu sein.

### Transparenz, Planung, Qualität

Die IVSE führt im Voraus festgelegte Pauschalen ein; damit wird ein Preis-/Leistungsvergleich ermöglicht und die Budgetierung erheblich erleichtert. Die einzelnen Modalitäten werden in Leistungsverträgen vereinbart.

Die IVSE ist so ausgestaltet, dass das Sonderschul-Teilabkommen der EDK-Ost nach Inkrafttreten der neuen Vereinbarung überflüssig wird. Damit brauchen die Kantone für die gleiche Materie nicht mehr zwei verschiedene Vereinbarungen; administrative Doppelspurigkeiten können so beseitigt wer-

### Die neue IVSE entsteht – eine Chronologie

- 31. August 1994: Der Vorstand der SODK setzt ein erste Expertengruppe ein.
- Der Entwurf dieser Gruppe löst in der Vernehmlassung zahlreiche Einwände aus; die Kantone fordern vor allem neue Abrechnungs- und Finanzierungsmodelle.
- November 1997: Der Vorstand der SODK setzt eine Spurguppe ein. Im Juli 1998 liefert diese ihren Bericht in Form von acht Thesen ab.
- August 1999: Einsetzen einer zweiten Expertengruppe unter der Leitung von Ernst Zürcher, Zentralsekretär der SODK, zur Erarbeitung eines neuen Entwurfs.
- 1. Quartal 2001: Vernehmlassungsantworten aller Kantone auf den zweiten Entwurf liegen vor.
- Parallel dazu Gutachten von Professor Kurt Nuspliger, Staatsschreiber des Kantons Bern, zu Fragen der Struktur, der Verträglichkeit mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Demokratietauglichkeit der IVSE.
- 2001: Verarbeitung der Vernehmlassungsergebnisse durch die Expertenkommission; anschliessend Einsetzen einer Redaktionsgruppe.
- Bilaterale Verhandlungen auf politischer Ebene mit dem Kanton Zürich sowie mit der EDK.
- 1. Semester 2002: Ausarbeiten von Richtlinien-Entwürfen; Vernehmlassung; Anpassung.
- Mai 2002: Genehmigungsersuchen an die EDK, SDK und KKJPD.
- 20. September 2002: Genehmigung durch die SODK.

den. Es liegt bei den betreffenden Kantonen, das Teilabkommen EDK-Ost zu gegebener Zeit zu kündigen.

Die Kantone setzen nur Institutionen auf die Listen der IVSE, die ein Minimum an Qualität garantieren; diese wird in Richtlinien vorgeschrieben. Mit der Abstimmung der Angebote enthält die Vereinbarung ein neues wichtiges Element der Zusammenarbeit. Die Liste der Einrichtungen bekommt einen höheren Stellenwert als bisher.

### Suchttherapie-Einrichtungen dabei

Infolge eines Entscheides des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes werden kollektive Leistungen der IV im Suchtbereich seit einigen Jahren grundsätzlich nur noch im Verhältnis zur Anzahl der IV-Berechtigten ausgerichtet, die sich in einer Einrichtung befinden. Damit wird gemäss dem Bundesamt für Sozialversicherung eine vormals nicht rechtskonforme Praxis korrigiert. Durch die ausfallenden IV-Beiträge sind zahlreiche Einrichtungen in arge finanzielle Nöte geraten. Eine Dezimierung qualitativ überzeugender Einrichtungen würde aber den Pfeiler «Therapie» drastisch schwächen und so die Viersäulen-Politik unglaubwürdig machen.

Die Kantone sind nicht bereit, allein die Lücke zu füllen, welche die IV hinterlassen hat. Der Bund hat Übergangsbeiträge gewährt und die Schaffung eines neuen Berechnungs- und Finanzierungsmodells FiSu (Finanzierung Suchttherapie-Einrichtungen) in Angriff genommen, das die Existenz-Sicherung der qualitativ guten Einrichtungen langfristig gewährleisten soll.

Die neue IVSE soll dem in diesem Bereich besonders wichtigen interkanto-

nen Kliententransfer dienen. Mehr als die Hälfte aller Platzierungen finden ausserkantonale statt. FiSu wird in die Vereinbarung integriert, doch sollen – mindestens zu Beginn – auch andere Abrechnungssysteme Platz finden. Zurzeit ist nämlich noch ungewiss, wie weit ein Konsens bezüglich des FiSu zwischen den Kantonen erreicht werden kann. (siehe Beitrag Seite 183)

### Angebote in der Schweiz und in den Regionen abstimmen

Die Abstimmung der Angebote stellt eine flexible Version einer Planung dar. Die IVSE will nicht zentralistisch vorschreiben, wie eine Planung auszusehen hat, ist doch die Heimlandschaft äusserst facettenreich. Die Angebote sollen aufeinander abgestimmt und optimiert werden. Die Angebote der Einrichtungen der einzelnen Kantone sind nach deren Grösse und Topographie sehr verschieden. Noch stärker sind diese Unterschiede bei spezialisierten Einrichtungen. Aus diesem Grund braucht es eine enge Zusammenarbeit über die Kantonsgrenzen hinweg und insbesondere die gegenseitige Absprache über die Eröffnung oder Schliessung von Institutionen. Es liegt auf der Hand, dass derartigen Entscheiden umfassende politische Konsultationen zwischen den Parteien vorausgehen haben.

Die Abstimmung der Angebote soll innerhalb der IVSE-Regionen stattfinden. Jede Region entscheidet selbst, wie sie diesen Prozess gestalten will. Der Vorstand der Vereinbarungskonferenz (dazu gehören die Sozialdirektorinnen und -direktoren all jener Kantone, die der Vereinbarung beigetreten sind) kann mit Hilfe von Empfehlungen den Prozess ge-

samtschweizerisch koordinieren. Die Abstimmung der Angebote zwischen den Regionen schliesslich ist, dem Subsidiaritätsprinzip folgend, Sache des Vorstandes der Vereinbarungskonferenz der IVSE.

### Öffnung für neue Einrichtungen

Im neuen Titel «Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen» kommt eine grössere Offenheit zum Ausdruck, indem der Begriff «Heime» durch den Begriff «soziale Einrichtungen» ersetzt wird. So können zum Beispiel auch Therapieplätze in Familien oder halbstationäre Einrichtungen in Betracht gezogen werden, falls dies der unterbringende Kanton mit seiner Kostengutsprache gewährleistet.

Unter die IVSE fallen grundsätzlich alle stationären Einrichtungen, ausser jene des Straf- und Massnahmenvollzuges für Erwachsene. Auch die Institutionen für Betagte sowie die medizinisch geleiteten Einrichtungen werden durch die IVSE nicht erfasst.

- Der Bereich *A* umfasst die Kinder- und Jugendheime ohne die externen Sonderschulen und ohne die Institutionen der Sucht-Therapie und -Rehabilitation.
- Der Bereich *B* ist den Einrichtungen für erwachsene Personen mit einer Behinderung reserviert.
- *C* steht für die Suchttherapie-Einrichtungen. Hier gilt es zu bemerken, dass sowohl das Modell FiSu, eine andere Pauschale oder die Defizitdeckung in Frage kommen können. Die Entscheidung liegt bei den Kantonen.
- Der Bereich *D* schliesslich ist den Sonderschulen (Externate und Internate) vorbehalten.

Jeder Kanton kann sein Beitrittsmenu selbst beliebig zusammenstellen. Die SODK hofft aber, dass möglichst alle Kantone für alle Bereiche zeichnen.

### Welcher Kanton ist zahlungspflichtig?

Die IVSE beruht auf dem Begriff des zivilrechtlichen Wohnsitzes. Leistungsschuldner sind die zahlungspflichtigen Stellen des zivilrechtlichen Wohnkantons des Klienten, der Klientin. Der Unterstützungswohnsitz wurde bewusst nicht gewählt, weil es sich bei der Leistungsabgeltung – mit Ausnahme des Beitrages der Unterhaltspflichtigen (früher Elternbeiträge genannt) – um öffentliche Beiträge handelt. Diese können nicht über die Fürsorge geltend gemacht werden und unterliegen auch nicht der Rückerstattungs- und Verwandtenunterstützungspflicht. Diese Politik bildet den sozialen Kern der IVSE.

Allerdings wird auch der zivilrechtliche Wohnsitzbegriff der IVSE in zweierlei Hinsicht relativiert: Zum einen soll der bisherige Wohnkanton weiterhin für allfällige Restdefizite aufkommen, wenn die Person mit einer Behinderung sich in einer Institution des Trägerkantons der Einrichtung niederlässt. Damit sollen kostspielige regionale Angebote nicht unverhältnismässig vom Anbieterkanton finanziert werden müssen, bloss weil er über eine solche Institution verfügt. Zum andern gilt für Schulexternate der Aufenthaltsort gleich wie für die Regelschule.

Neu kann der Vorstand der Vereinbarungskonferenz für die Definition der Leistungsabgeltung, für den Bereich *C*, für die Qualität und für die Kostenrechnung verbindliche Richtlinien erlassen. Diese werden von den Fachgremien der

Schweizerischen Konferenz der Verbindungsstellen erarbeitet.

### Rechtsform und Demokratiegebot

Die IVSE stellt, wie schon die IHV, einen Vertrag zwischen den Kantonen dar. Sie kann keine Institutionen verpflichten. Dies ist Sache des kantonalen Innenverhältnisses. In der Schweizerischen Staatslehre gab es ursprünglich Bestrebungen, den Begriff des Konkordates nur für rechtsetzende interkantonale Vereinbarungen zu verwenden und diese den übrigen interkantonalen Vereinbarungen gegenüberzustellen. In neuerer Zeit hat das Bundesgericht diese begriffliche Unterscheidung aufgegeben. Wir verwenden die Begriffe «Konkordat», «interkantonaler Vertrag», «interkantonale Vereinbarung» als Synonyme.

Interkantonale Verträge haben zwar ein den Verfassungs- oder Gesetzesbestimmungen analoges demokratisches Beschlussverfahren zu durchlaufen. Dennoch werden die Parlamente der Kantone ein Stück weit ausgehebelt. Das Ringen um Inhalt und Formulierungen, also die öffentliche Verhandlung, entfällt. Das Demokratiedefizit im Genehmigungsverfahren kann jedoch weitgehend ausgeglichen werden durch rechtzeitige Information und durch den Einsatz parlamentarischer Begleitgruppen.

Bei der IVSE handelt es sich zum grossen Teil um eine verwaltungstechnisch ausgerichtete Materie. Es geht vor allem darum, günstige Voraussetzungen zum Wohle der betroffenen sozial schwächeren Personen zu schaffen. Aus den erwähnten Gründen entsprechen in Wirklichkeit Form, Inhalt wie Verfahren der IVSE dem Demokratiegebot.

### Das Beitrittsverfahren der Kantone ist eröffnet

Mit dem Genehmigungsbeschluss hat der Vorstand der SODK gleichzeitig grünes Licht für das Beitrittsverfahren bei den Kantonen gegeben: Die Vereinbarung wird nun den Kantonen zum Beitritt und damit zur Ratifikation unterbreitet. Sobald in drei Regionen mindestens je zwei Kantone mindestens zwei Bereichen beigetreten sind, bestellt die SODK die Organe. Der Text der Vereinbarung wird, wie es die Bundesverfassung vorsieht, auch dem Bundesrat zur Kenntnisnahme vorgelegt.

Die mitbeteiligten Konferenzen, die Sanitätsdirektorenkonferenz (SDK), die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) und die Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) haben über die IVSE ebenfalls beschlossen. Während die SDK und die KKJPD die Vereinbarung vorbehaltlos genehmigt haben, hat die EDK ihre Zustimmung dazu verweigert. Dies, obwohl man sich zuvor in einer Sitzung zwischen den Präsidien und den Generalsekretären von EDK und SODK auf die Vereinbarung politisch einigen konnte. Die Differenz besteht hauptsächlich darin, dass die EDK in all jenen Fällen den Unterstützungswohnsitz als massgeblich bezeichnen will, in denen ein Kind in einer Einrichtung fremd platziert wird und nach ZUG einen eigenen Unterstützungswohnsitz erhält. In einem Schreiben hat die SODK anhand von Beispielen dargelegt, dass die Forderung der EDK für die IVSE zu teilweise unmöglichen Ergebnissen führt und dass sie vor allem eine unsoziale und anachronistische Rückkehr zum Fürsorgeprinzip im Heimwesen bedeuten würde, was die SODK klar ablehnt.

Die Fachleute des Sozialwesens, die sich in diesem Bereich auskennen, haben im Vorfeld der Revision dieses Ansinnen abgelehnt. In beiden Vernehmlassungen, an denen sich alle Kantone beteiligt haben, hat keine einzige Regierung diese Forderung erhoben. Bereits die noch geltende IHV beruht auf dem zivilrechtlichen Wohnsitzprinzip.

Die SODK hofft, dass die Kantone die Vereinbarung gut aufnehmen werden und diese Differenz das Beitrittsverfahren nicht beeinflusst. Sie kann dabei auf die volle Unterstützung der Konferenz der Kantonsregierungen und der Projektleitung NFA zählen.

## Die IVSE und der Neue Finanzausgleich

*Der Neue Finanzausgleich NFA bringt den Kantonen neue Aufgaben und verpflichtet sie zur Zusammenarbeit. Die interkantonale Vereinbarung IVSE ist eine notwendige Bedingung, damit der NFA auf dem Gebiet der Sozialen Einrichtungen funktionieren kann.*

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs (NFA) tritt voraussichtlich auf den 1. Januar 2007 in Kraft. Der NFA sieht eine interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich vor. In der Bundesverfassung wird neu die Pflicht zur Zusammenarbeit eingeführt, während die für die interkantonale Zusammenarbeit vorgesehenen Aufgabenbereiche abschliessend vermutlich in der Bundesverfassung aufgeführt werden. Dazu gehören sowohl der Straf- und Massnahmenvollzug wie die Institutionen zur Betreuung und Förderung von Invaliden. Auf all diese neuen Gegebenheiten des NFA muss die IVSE ausgerichtet sein.

### **Gut spielende ISVE ist notwendig für die Realisierung des NFA**

Materiell sind im institutionellen Sozialbereich folgende Änderungen von Be-

deutung: Die Sonderschulen werden vollständig kantonalisiert. Damit wird die IVSE insofern an Bedeutung gewinnen, als es neu um den Ausgleich der vollen Defizite (ohne Abzug der IV-Beiträge) geht und sich die Notwendigkeit zur Zusammenarbeit zwischen den Kantonen weiter vergrössert. Eine gut spielende IVSE ist somit auch in diesem Bereich eine notwendige Bedingung für die Realisierung des NFA.

Bei den Bau- und Betriebsbeiträgen an Wohnheime, Werkstätten und Institutionen für die berufliche und medizinische Eingliederung zieht sich die IV aus der Finanzierung von Bau und Betrieb zurück. Diese Aufgabe geht an die Kantone. Zur Sicherung der Kontinuität werden den Kantonen eine ganze Anzahl von Bedingungen auferlegt.

Die neue IVSE dient als Instrument für die Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich. Noch ist nicht entschieden, ob sie mit der Einführung der NFA neue Aufgaben erhalten wird, die durch eine weitere Revision erfüllt werden müssten oder ob diese Neuerungen auf der Ebene der Richtlinie der IVSE geregelt werden können.

*Ernst Zürcher, SODK*