

Formen und Entwicklung der interkantonalen Rechtsetzung am Beispiel des Heimbereichs

Ernst Zürcher | *Die Kosten für die sozialen Institutionen der Schweiz sind in den letzten Jahrzehnten stark gestiegen. Die Kantone und Gemeinden sind bestrebt, eine einheitliche Handhabung in der Verrechnung der Defizite zu praktizieren. Seit dem 1. Januar 2006 ist die Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) in Kraft. Sie soll den Kantonen helfen, die kantonalisierten sozialen Aufgaben im Interesse der Betroffenen gut zu lösen.*

Inhaltsübersicht

- 1 Ausgangslage
- 2 Entstehung der Interkantonalen Heimvereinbarung (IHV)
- 3 Der Weg zur IVSE
- 4 Der Qualitätssprung
- 5 Exkurs: Zum Begriff des Konkordats
- 6 Von der Vernehmlassung zur Ratifizierung
- 7 Weitere Fragen
 - 7.1 Das Demokratieproblem
 - 7.2 Der Rechtsschutz
 - 7.3 Die Schluss- und Übergangsbestimmungen der IVSE
- 8 Schlussbemerkung

1 Ausgangslage

Für die Institutionen des Sozialwesens sind traditionellerweise die Kantone und Gemeinden zuständig. Dies gilt für den sozialen Bereich im engeren Sinn wie auch für die Bereiche des Gesundheitswesens, der Erziehung, der Einrichtungen für betagte und behinderte Menschen und des Straf- und Massnahmenvollzugs.

Mit Ausnahme der Spitäler und Altersinstitutionen geht es in den folgenden Ausführungen um alle Einrichtungen der Schweiz und des Fürstentums Liechtenstein. Diese werden von der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) erfasst, welche seit dem 1. Januar 2006 in Kraft ist. Artikel 2 der IVSE umschreibt den Geltungsbereich der Vereinbarung wie folgt:

Bereiche

¹Die IVSE bezieht sich auf Einrichtungen der folgenden Bereiche:

A *Stationäre Einrichtungen, die gestützt auf eidgenössisches oder kantonales Recht 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.

B *Einrichtungen für erwachsene Personen mit Behinderungen gemäss Art. 73 des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung. Bereiche von Einrichtungen, soweit sie Leistungen zur beruflichen Eingliederung im Sinne der Artikel 16 und 17 des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung erbringen, fallen nicht unter diese Vereinbarung.*

C *Stationäre Therapie- und Rehabilitationsangebote im Suchtbereich*

D *Sonderschulen*

²Die Vereinbarungskonferenz (VK) kann die Vereinbarung unter Vorbehalt der Artikel 6 und 8 der IVSE auf weitere Bereiche sozialer Einrichtungen ausdehnen.

Aus verschiedenen Gründen – zu nennen sind insbesondere die Fortschritte in Pädagogik und Therapie sowie die zunehmende Professionalisierung – sind die Tageskosten der Institutionen in den letzten Jahrzehnten allgemein stark angestiegen. Wenn von Kostenanstieg oder von Kostenexplosion der sozialen Einrichtungen gesprochen wird, dann dreht sich die öffentliche Diskussion fast immer um die Spitäler. Man vergisst dabei, dass sich eine analoge Entwicklung auch im Bereich der nichtmedizinischen Institutionen vollzieht. Dieser Bereich, obwohl auch er jährlich mehrere Milliarden verschlingt, ist für Politik und Medien offenbar nicht besonders attraktiv.

Die Eltern oder Versorger sind ebenso wenig in der Lage, die Kosten für ein Kind, das auf bestimmte Leistungen von sozialen Einrichtungen angewiesen ist, zu tragen, wie die Patienten und Patientinnen die Spitalkosten, wenn sie keine Krankenversicherung hätten.

In seinem Kommentar zum Bundesgesetz vom 24. Juni 1977 über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (ZUG) – einem Klassiker der Rechtsliteratur – schrieb Werner Thomet zu Artikel 3, der den Begriff der

Unterstützungen definiert: «Ihrem Zwecke nach sind die so genannten Heimdefizitbeiträge von Kantonen und Gemeinden Subventionen und nicht Unterstützungen.» (Thomet 1979). Probleme ergeben sich hier insbesondere dann, wenn eine Person Leistungen von Institutionen ausserhalb ihres Wohnsitzkantons in Anspruch nimmt. Thomet anerkennt, dass Bestrebungen vorhanden seien, die Übernahme der Defizite für ausserkantonale Klienten zu regeln, kritisiert aber gleichzeitig, «...dass andere Kantone ihre Klienten ohne Rücksicht auf deren Leistungsfähigkeit mit den vollen Nettokosten (Vollkosten abzüglich der Beiträge der öffentlichen Hand und der Sozialversicherungen) belasten», was in der Folge zur Fürsorgeabhängigkeit dieser Personen bzw. ihrer Eltern oder Verwandten führt.

2 Entstehung der Interkantonalen Heimvereinbarung (IHV)

Etwa Mitte der achtziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts setzte sich der damalige Polizeidirektor des Kantons St. Gallen, Florian Schlegel, für die Schaffung eines schweizerischen Konkordates im Bereich des Strafmassnahmenvollzuges bei Jugendlichen und Erwachsenen ein. Die Skepsis der Kantone gegenüber Konkordaten war damals aber so gross, dass das Projekt in der Vernehmlassung Schiffbruch erlitt. Der enttäuschte Magistrat erholte sich aber bald von dieser Niederlage und strebte nun eine «Vereinbarung» mit geringerer Regelungstiefe, aber grösserer Erfassungsbreite an. Das Vertragswerk sollte nun auch die IV-Einrichtungen sowie die kantonalen Institutionen umfassen. Man einigte sich in der Folge zwischen Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) und der Konferenz der kantonalen Fürsorgedirektoren darauf, dass letztere die Federführung für das Beitrittsverfahren und den Vollzug übernahm. So entstand die Interkantonale Heimvereinbarung vom 1. Januar 1987 (IHV). Die Bedeutung dieses multilateralen Vertrages darf nicht unterschätzt werden, schlossen sich ihm doch immerhin 24 Kantone an. Nicht beigetreten ist der Kanton Graubünden. Abseits stand auch der Kanton Schaffhausen, der der Ansicht war, das Sonderschulabkommen der EDK-Ost würde seinen Bedürfnissen genügen.

Das Ratifizierungsverfahren für die IHV beurteilte sich logischerweise nach dem Recht des jeweiligen Kantons. So genügte in mehreren Kantonen ein Beitrittsbeschluss der Regierung. In andern Ständen war das Geschäft dem Kantonsparlament zu unterbreiten. Im Kanton Graubünden wäre sogar, wie für alle interkantonalen Verträge, zwingend eine Volksabstimmung nötig gewesen. Der Kanton Graubünden beteiligte sich de facto gleichwohl am Vertrag und meldete seine Heime auch für die Liste der IHV an.

Man versuchte, das Abkommen nicht in die Nähe des Begriffs des Konkordates zu rücken, und sprach schlicht von einer «Verwaltungsvereinbarung». Trotz dieser politisch motivierten Vorsichtsmassnahme war das Vertragswerk keine einfache Geburt. Es dauerte volle drei Jahre, bis 24 Kantone beigetreten waren. Die Kantone Schaffhausen und Graubünden unterzeichneten die Vereinbarung nicht. Wie ist das zu erklären?

Wir haben eingangs erwähnt, dass der Heimbereich im Zuständigkeitsbereich der Kantone liegt und deshalb dort sehr unterschiedlich geregelt ist. Dies betrifft insbesondere die Fragen der Finanzierung, der Delegation des Heimwesens an die Gemeinden und der Heimtypen.

Die IHV unterscheidet folgende Heimarten:

- Institutionen für Erwachsene mit Behinderungen;
- Sonderschulen;
- Institutionen des Straf- und Massnahmenvollzugs bei Jugendlichen;
- Suchttherapieeinrichtungen;
- Heime nach kantonalem Recht (z. B. Kinderheime).

In den Kantonen liegen diese Einrichtungen ziemlich kunterbunt im Zuständigkeitsbereich der Departemente für Soziales, Erziehung, Justiz, Polizei, Gesundheit, Volkswirtschaft und wohl noch weiteren. Die kantonalen Rechtsgrundlagen unterscheiden sich stark. Sie werden von der eidgenössischen Gesetzgebung in den einschlägigen Gebieten überlagert (z.B. IVG, LSMG, ZUG, ZGB usw.), was oftmals zu einer gewissen Harmonisierung führt. Es ist schon eine grosse Errungenschaft der IHV, dass es zumindest gelungen ist, für jeden Kanton eine Verbindungsstelle für den Verkehr nach aussen hin zu schaffen.

Nur schon die Frage, welcher Kanton zahlungszuständig sei – ein zentraler Aspekt des Heimbereichs –, ist sehr komplex. Grundsätzlich muss der Kanton das «Restdefizit» (Betriebsdefizit nach Abzug der Subventionen von Bund, Gemeinden und Sozialversicherungen) tragen, in welchem die betreffende Person zivilrechtlichen Wohnsitz hat. Für die Einrichtungen für erwachsene Behinderte («Invalide» in der IVG-Terminologie) ist der Kanton zuständig, in welchem die Person zuletzt Wohnsitz hatte, bevor sie in die Institution eingetreten ist. Diese Regelung wurde bereits im Rahmen der IHV getroffen und von der IVSE übernommen, um Standortkantone von spezialisierten Einrichtungen nicht ungerechtfertigt zu belasten. Wir setzen uns im Zusammenhang mit dem neuen Finanzausgleich für eine mit der IVSE kompatible Regelung im Bundesgesetz über die Ergänzungsleistungen (ELG) ein.

Kann der Beitrag der Unterhaltspflichtigen, der auf Grund einer Empfehlung der IHV 25 Franken pro Tag beträgt, nicht bezahlt werden, so kommt die Sozialhilfegesetzgebung bzw. das ZUG zur Anwendung. Damit kommt dann der unterstützungsrechtliche Wohnsitz nach ZUG zum Tragen, was die Administration erheblich kompliziert. Bei der Kategorie der Sonderschulen ist wie folgt zu differenzieren: Internate folgen dem Wohnsitzprinzip nach ZGB, Externate dem Aufenthaltsprinzip, das sich für die kantonale Schulgesetzgebung aus der Bundesverfassung (BV) ableitet.

3 Der Weg zur IVSE

Die IHV bewährte sich in der Praxis während eines Jahrzehntes relativ gut. Sie liess pragmatische Lösungen zu. Bei Konflikten amtete das Sekretariat der Konferenz der kantonalen Fürsorgedirektoren (FDK; später Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren und Sozialdirektorinnen, SODK) als Vermittlungsstelle. Es analysierte den Sachverhalt und erarbeitete auf Grund der IHV einen Lösungsvorschlag. Alsdann konnte zwischen den Parteien in aller Regel eine einvernehmliche Lösung gefunden werden.

Hingegen zeigte es sich, dass die in der IHV verwendeten Begriffe zu wenig klar definiert waren. Eine Revision der IHV wurde in die Wege geleitet. Der Auftrag erfolgte durch die Schweizerische Verbindungsstellenkonferenz der IHV, bezeichnenderweise nicht durch das für solche Mandate vorgesehene politische Organ, die Konferenz der Regierungsvertreter. Dieses Organ erwies sich als aktionsunfähig. Wohl als Folge der sehr technischen Materie gelang es nicht, auch nur die Hälfte der vorgesehenen acht Vertreter und Vertreterinnen aus den Konferenzen der Fürsorge-, Erziehungs-, Gesundheits- sowie Justiz- und Polizeidirektoren an einen Tisch zu bringen. Die erste und einzige Sitzung war von Beamten dominiert. Nur drei Regierungsräte (der Tessiner Vertreter und Präsident, der damalige Staatsrat Rosano Bervini, der damalige Berner Regierungsrat Kurt Meyer und der damalige Sozialdirektor des Kantons Freiburg, Denis Clerc) waren an der Sitzung anwesend. Immerhin wurde u. a. beschlossen, das Kostgeld auf Fr. 25.- pro Tag festzulegen. Interessanterweise wurde diese Empfehlung in der ganzen Schweiz praktisch durchwegs eingehalten.

Im Juli 1996 wurde über den Revisionsentwurf der IHV ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Die Kantone nahmen die Möglichkeit zur Stellungnahme intensiv wahr. Es zeigte sich, dass sie eine tiefer greifende Erneuerung der Vereinbarung wünschten, da die IHV den veränderten Rahmenbedingungen immer weniger Rechnung tragen konnte. Die gesellschaftliche Mobilität und damit der Anteil der ausserkantonalen und aus-

ländischen Klientel in den Heimen und Einrichtungen hatten stark zugenommen. Ferner zeigte sich die Notwendigkeit einer systematischen Qualitätserfassung und -verbesserung, von vermehrter Planung und einer verbindlich geregelten Zusammenarbeit zwischen den Kantonen. Sollte ein sinnvoller Wettbewerb und das viel zitierte Benchmarking ermöglicht werden, so mussten moderne Methode der Betriebswirtschaft und der Verwaltungsführung eingeführt sowie mit Pauschalen, vergleich- und budgetierbaren Kosten und ex ante festgelegten Preisen bzw. Tarifen gearbeitet werden. Denn die Heime bzw. die Kantone konnten es sich immer weniger leisten, manchmal jahrelang auf Abrechnungen der IV zu warten, bis die Defizitabrechnung endgültig bereinigt war und der Trägerkanton dem Wohnkanton definitiv Rechnung stellen konnte. Das Bedürfnis nach verstärkter Zusammenarbeit, Vergleichbarkeit und einer Entlastung im Kostenbereich hatte zudem eine neue Dimension erreicht.

4 Der Qualitätssprung

Eine durch den Vorstand der Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren und Sozialdirektorinnen (SODK) bestimmte Arbeitsgruppe erarbeitete im Sommer des Jahres 2000 den Entwurf für ein neues, unter dem Namen «Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE)» stehendes Konkordat. Der Entwurf basierte auf einem Bericht, den eine so genannte Spurgruppe erstellt hatte. Dieser Gruppe gehörten Fachpersonen der Kantone aus der ganzen Schweiz an. Sie stand unter der Leitung des damaligen Gesundheits- und Sozialdirektors des Kantons Luzern, Regierungsrat Klaus Fellmann. Der Entwurf sah folgende Neuerungen vor:

- Erweiterung des Geltungsbereichs auf Sonderschulexternate und Institutionen des Suchtbereichs,
- Einführung einer interkantonalen Planung und von Vorkehrungen zur Qualitätsförderung,
- Verbindlichkeit der IVSE gegenüber den Kantonen,
- Zuständigkeit des Vorstandes der Vereinbarungskonferenz – dem wichtigsten politischen Exekutivgremium der Vereinbarung – zum Erlass von Richtlinien, die für die Kantone verbindlich sind.

Dieser Entwurf wurde der Vernehmlassung unterbreitet, die auch dieses Mal sehr intensiv von allen Kantonen benutzt wurde. Die Kantone stimmten dem Entwurf weitgehend zu, auch wenn zahlreiche Einzelfragen umstritten blieben. Ein Inkasso durch eine kantonale Stelle statt durch die

Heime wurde von allen Kantonen kategorisch abgelehnt. Abgelehnt wurde auch ein Modell für die Finanzierung des Suchtbereiches, obwohl die grossen Kantone vehement dafür eintraten, den Suchtbereich in die IVSE einzu beziehen. Eine gewisse Vorsicht (nicht Ablehnung) war hinsichtlich des Einbezugs von Organisationen der Behinderten zu spüren. Der Übergang zu Pauschalen soll forciert werden. Daneben wurden zahlreiche fachliche Einwände gemacht, denn gerade in diesem Bereich steckt der Teufel im Detail.

Zusätzlich zur Vernehmlassung wurde der bernische Staatsschreiber, Professor Dr. K. Nuspliger, mit der Erstellung eines Gutachtens beauftragt. Im Gutachten sollte die Vorlage unter den Gesichtspunkten der Demokratieproblematik, des sich entwickelnden Projektes «neuer Finanzausgleich» und des Einbezugs der Parlamente beurteilt werden. Prof. Nuspliger kam zu folgenden Schlüssen:

- Die zu regelnde Materie wird richtigerweise der interkantonalen Ebene zugewiesen.
- Die IVSE lässt sich widerspruchsfrei in das System des neuen Finanzausgleichs einordnen (Stand März 2001).
- Interkantonales Konkordatsrecht hat Vorrang vor kantonalem Recht.
- Es ist den Kantonen möglich, ihre Parlamente stärker an der IVSE bzw. deren Zustandekommen zu beteiligen.
- Die IVSE kann (in einem festgelegten Rahmen; EZ) Primärnormen erlassen.

Auch die Konferenz der Kantonsregierungen bestätigte ausdrücklich die NFA-Tauglichkeit der Vorlage.

5 Exkurs: Zum Begriff des Konkordats

In der schweizerischen Staatslehre gab es ursprünglich Bestrebungen, den Begriff des Konkordates nur für Recht setzende interkantonale Vereinbarungen zu verwenden und diese den übrigen interkantonalen Vereinbarungen gegenüberzustellen. Eine solche Begrifflichkeit enthält Widersprüche, weil eine Vereinbarung jeweils aus Sicht der einzelnen Kantone unterschiedlich beurteilt werden muss. In einigen Kantonen kann der Regierungsrat entscheiden, wogegen in andern das Parlament oder gar das Volk zuständig ist. Im einen Fall hat die Vereinbarung Recht setzende Wirkung, im andern ist hingegen nur der Exekutivbereich betroffen.

In neuerer Zeit hat das Bundesgericht diese begriffliche Unterscheidung aufgegeben.¹ Wir schliessen uns der Auffassung an, wie sie in der Arbeit

von Ursula Abderhalden zum Ausdruck kommt (Abderhalden 1999), und verwenden die Begriffe «Konkordat», «interkantonaler Vertrag», «interkantonale Vereinbarung» als Synonyme.

6 Von der Vernehmlassung zur Ratifizierung

In zahlreichen Sitzungen der vom Vorstand eingesetzten Expertenkommission wurde in der Folge versucht, einen Konsens herzustellen. Dies ging nicht ohne Abstriche an Forderungen etlicher Kantone. Oftmals wünschte ein Kanton eine Regelung, die ein anderer just ablehnte.

Gleichzeitig fand ein Gespräch zwischen den Präsidenten und Generalsekretären von SODK und Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK), der wohl wichtigsten Partnerorganisation bezüglich der IVSE, statt. Die Federführung und Verantwortung für die ISVE wurden allein der SODK übertragen. Ferner einigte man sich, dass die Vereinbarungskonferenz – das oberste Organ der IVSE – aus Mitgliedern der SODK und der Vorstand der Vereinbarungskonferenz aus Mitgliedern des Vorstandes der SODK zu bilden sei.

In der Folge unterbreitete die SODK den bereinigten Entwurf für die IVSE den mitbeteiligten Organisationen, der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD), der damaligen Konferenz der kantonalen Sanitätsdirektoren (SDK; heute Konferenz der Gesundheitsdirektoren, GDK) sowie der EDK zur Genehmigung.

Unerwartet tauchten aus dem Kreis der EDK zwei grundlegende, der Sache nach aber technische Forderungen auf. Die EDK machte deren Erfüllung zur Bedingung für die Zustimmung zum Vertragsentwurf. Es ging dabei um die stärkere Forcierung der Pauschalen und um eine neue Definition der Zahlungszuständigkeit. Wäre auf die geforderten Punkte nochmals eingegangen worden, hätte die Expertenkommission mit ihrer Arbeit praktisch nochmals von vorne beginnen müssen. Damit blieb nichts anderes übrig, als die EDK aus der Präambel der IVSE zu streichen, denn von einem Einvernehmen mit dieser Konferenz konnte nicht mehr die Rede sein. Die SDK (heute GDK) und die KKJPD gaben schon bald ihr Einverständnis zur Vorlage.

Dieses Intermezzo erscheint dramatischer, als es in Wirklichkeit war. In der Praxis arbeiten die Vertreter und Vertreterinnen der EDK und der SODK eng und einvernehmlich zusammen. Der gegenwärtige Präsident der fachlich massgeblichen schweizerischen Konferenz der Verbindungsstellen zum Beispiel ist Vorsteher in einem kantonalen Erziehungs- bzw. Bildungsdepartement. Auch arbeiten EDK und SODK im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs (NFA) bestens zusammen.

Mit dem Jahr 2003 begann der Ratifizierungsprozess bei den Kantonen. Interkantonale Verträge haben gegenüber dem Volk ein der Verfassungs- oder Gesetzgebung analoges demokratisches Beschlussverfahren zu durchlaufen. Hingegen werden die kantonalen Parlamente bei Konkordaten ein Stückweit ausgehebelt. Das Ringen um Inhalt und Formulierungen, also die eigentliche öffentliche Verhandlung, entfällt. Das Demokratiedefizit im Genehmigungsverfahren kann jedoch durch rechtzeitige Information und durch den Einsatz parlamentarischer Begleitgruppen weitgehend wettgemacht werden.

Schon im Vorfeld und auch während der Ratifizierung zeichneten sich die Umrisse der NFA mehr und mehr ab. Die IVSE wurde nun zu einem wichtigen Pfeiler der NFA. Obwohl die Arbeiten seinerzeit unabhängig von der NFA aufgenommen worden waren, konnte man sie nun als Instrument für dieses umfassende Projekt einsetzen. Der Bereich der Sozial-, besonders aber der Behindertenpolitik stellte seit Beginn die Achillesferse dar. Anders ausgedrückt: Ohne eine griffige IVSE wäre es kaum möglich gewesen, den Befürchtungen der Behindertenverbände, mit der NFA entstehe ein Flickenteppich in der Sozialpolitik, argumentativ ernsthaft entgegenzutreten. Ob die Befürchtungen der Organisationen unbegründet sind, wird sich aber im weiteren Prozess des Vollzuges der IVSE und der NFA generell noch weisen müssen.

Gegenwärtig stehen die Kantone im Ratifikationsverfahren bezüglich der Interkantonalen Rahmenvereinbarung (IRV). Dieses Konkordat, in welches auch die IVSE eingebettet werden wird, kann allgemeinverbindlich erklärt werden. Es wird dann gesetzesähnlichen Charakter aufweisen. Der Finanzausgleich sieht bekanntlich eine entscheidende Stärkung der horizontalen, sprich interkantonalen Zusammenarbeit vor. So wird es zum Beispiel möglich werden, die IVSE allgemeinverbindlich zu erklären. Dies wiederum stellt und stellt noch immer einen Anreiz für die Kantone dar, dem Vertragswerk ohne äusseren Zwang beizutreten.

Im Januar 2006 sind bereits 18 Kantone den meisten Teilen gemäss Artikel 2 Absatz 1 IVSE und das Fürstentum Liechtenstein dem Teil B (erwachsene Personen mit Behinderungen) beigetreten (s. Anhang 1). Zur Zeit fehlen somit noch die Kantone AI, AR, GE, GR, SH, TG und ZH. Wir verfügen über Signale, dass auch diese Kantone den Weg in die Vereinbarung bis spätestens 2008 finden werden.

Mit dem Inkrafttreten am 1.1.2006 haben die Arbeiten zur Konstitution der Organe und zur fachlichen Ausgestaltung der IVSE begonnen. Seit rund zwei Jahren hat im Schosse der Schweizerischen Konferenz der Verbin-

dungsstellen IVSE eine intensive Problembearbeitung mit einem fruchtbaren fachlichen Dialog eingesetzt.

«Meister, das Werk ist fertig, kann ich es gleich flicken?» – Die NFA muss mit der IRV kompatibel werden. Dieses und einige weitere Probleme machen eine baldige Revision der IVSE nötig. Mit den Arbeiten wird noch dieses Jahr begonnen werden.

7 Weitere Fragen

7.1 Das Demokratieproblem

Das Demokratieproblem ist bei Konkordaten noch nicht vollständig gelöst. Zwar gehen den Vertragstexten meist breit abgestützte Konsultationsverfahren voraus. Wenn ein Konkordat aber den Kantonen zur Ratifikation unterbreitet wird, kann es nicht mehr verändert werden, da ja mehrere oder alle Kantone daran beteiligt sind. Ein Verfahren wie bei einem Gesetz, das in der parlamentarischen Auseinandersetzung oft eine eigentliche Metamorphose erlebt, findet nicht statt. Aus diesem Grunde haben die Westschweizer Kantone ein «Konkordat der Konkordate» beschlossen, das eine stärkere Einbindung des Parlaments in das Genehmigungsverfahren von Konkordaten bezweckt.

Eine Untersuchung zu Handen des «Institut des hautes études en administration publique IDHEAP» zeigt allerdings auf, dass die Frage des Verhältnisses zwischen dem Aufwand des Einbezugs der Parlamente in den Entstehungsprozess der Konkordate (zahlreiche Gremien, Sitzungen, Belastung der Parlamentarier und Parlamentarierinnen, Kosten) und deren Nutzen (Einflussserhöhung des Parlamentes) noch nicht geklärt ist (Schöni 2005).

Die zuständigen Personen des Westschweizer Mutterkonkordats haben den Kantonen der Romandie mitgeteilt, dass die IVSE nicht unter dieses falle, da es eher verwaltungsmässiger als politischer Natur sei. Eine schriftliche Begründung dieser nicht ohne weiteres nachvollziehbaren Feststellung ist uns nicht bekannt. Im Übrigen ist es Sache jedes Kantons zu entscheiden, inwiefern seinem Parlament ein über das übliche gesetzliche Verfahren hinausgehende Mitbeteiligung zugebilligt werden soll.

7.2 Der Rechtsschutz

Bei der IVSE handelt es sich um ein Vertragswerk zwischen den Kantonen. Die IVSE begründet keine Rechtsverhältnisse mit Klienten, Institutionen, Organisationen oder andern Rechtspersonen. Der Rechtsschutz beschränkt sich somit auf die staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung verfas-

sungsmässiger Rechte der Bürgerinnen und Bürger und wegen Verletzung von Konkordaten sowie die staatsrechtliche Klage bei Streitigkeiten zwischen Kantonen.

Für den Bereich B gemäss Artikel 2 Absatz 2 IVSE (erwachsene Personen mit Behinderungen) führt die Vereinbarung zu einem deutlichen Ausbau des Rechtsschutzes. Bei den übrigen Kategorien gelten grundsätzlich die kantonalen Rechtsschutzbestimmungen.

7.3 Die Schluss- und Übergangsbestimmungen der IVSE

Bis zur Konstituierung der von der IVSE vorgesehenen Organe nimmt die SODK die nötigen Handlungen vor. So etwa führt nach Artikel 36 IVSE der Vorstand der SODK das Beitrittsverfahren durch. Nach der Organbildung entfaltet dann die IVSE ihr Eigenleben.

Gewisse Bereiche sind sowohl in der IHV als auch in der IVSE geregelt. Um Doppelspurigkeiten zu vermeiden, bestimmt Artikel 37 Absatz 4 IVSE, dass eine Beitrittserklärung zur IVSE nur gültig ist, wenn gleichzeitig die *Mitgliedschaft bei der IHV gekündigt* wird.

Die Expertenkommission der SODK hat bald einmal festgestellt, dass bei der IHV, die als eine möglichst einfache Verwaltungsvereinbarung konzipiert war, gewisse formale Erfordernisse fehlen. Beispielsweise fehlt eine Bestimmung zur Aufhebung der Vereinbarung. Zwar können alle Mitglieder kündigen – die Vereinbarung selbst wird dadurch aber nicht aus der Welt geschafft; sie könnte durch neue Beitritte wieder zum Leben erweckt werden. Anders bei der IVSE. Die *Aufhebung* der Vereinbarung ist in Artikel 40 mit folgendem Wortlaut geregelt:

¹ *Sobald das Quorum gemäss Artikel 39 Absatz 1 unterschritten wird, ist die IVSE aufzuheben.*

² *Der Vorstand VK meldet die Unterschreitung des Quorums an die SODK. Die SODK legt den Zeitpunkt für die Aufhebung fest und teilt ihn den Kantonen sowie dem Fürstentum Liechtenstein mit.*

Bedingung für dieses Prozedere ist allerdings, dass die SODK länger existieren wird als die IVSE.

Für das *Inkrafttreten* der IVSE wurde eine Formel gefunden, die sich nicht in erster Linie an der Zahl oder Grösse der Kantone orientiert, sondern an mehreren Kriterien. Der entsprechende Artikel 39 lautet wie folgt:

¹ *Sobald in drei Regionen mindestens je zwei Kantone mindestens zwei Bereichen beigetreten sind, bestellt die SODK die Organe. Der Vorstand VK legt anschliessend den Zeitpunkt für das Inkrafttreten fest und orientiert die Kantone und das Fürstentum Liechtenstein.*

² *Das Inkraftsetzen hat spätestens zwölf Monate nach Erreichen des Quorums zu erfolgen.*

Aus der Formulierung geht hervor, dass die IVSE möglichst wirksam werden soll. Es ist somit der Vorstand VK, also ein Organ der Vereinbarung, und nicht der SODK, der die Vereinbarung zum Leben erweckt.

Übergangsrechtlich sieht die IVSE in Artikel 42 vor, dass die unter der IHV ausgesprochenen bestehenden Kostengutsprachen (KG) ihre Gültigkeit behalten. Sie können aber neu wie die Kostenübernahmegarantien (KÜG) mit einer Frist von sechs Monaten gekündigt werden. Es gibt keine unbefristeten KÜG bzw. KG mehr.

8 Schlussbemerkung

Die Möglichkeit, mittels Konkordaten kantonales Recht zu schaffen, ist nicht neu. Mit der Möglichkeit der Allgemeinverbindlicherklärung von Konkordaten und dem Beteiligungszwang ergibt sich aber eine neue Dimension der interkantonalen Vereinbarungen. Wir rechnen damit, dass sich diese Neuerung als Katalysator für die interkantonale Zusammenarbeit erweisen wird.

Die Allgemeinverbindlicherklärung und der Beteiligungszwang sind indes nicht Selbstzweck. Sie sollen vielmehr den Kantonen helfen, die im Rahmen der NFA kantonalisierten sozialen Aufgaben im Interesse der Betroffenen mindestens so gut zu lösen, wie dies Bund und IV in der Vergangenheit getan haben.

Anhang 1:**Beitritte der Kantone zur Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE)**

Stand vom 9.12.2005

BEITRITTE

KANTON	BEITRITT ZU BEREICH			
AG	A			D
BE	A	B	C	D
BL	A	B		D
BS	A	B		D
FR	A	B	C	D
GL	A	B		D
JU	A	B	C	D
LU	A	B	C	D
NE	A	B	C	D
NW	A	B		D
OW	A	B		D
SG	A	B		
SO	A	B	C	D
SZ	A	B		D
TI	A	B	C	D
UR	A	B		D
VD	A	B	C	D
VS	A	B	C	D
FL		B		

REGION	BEIGETRETENE KANTONE und Fürstentum Liechtenstein (FL)					
	Nordwest-CH	AG	BE	BL	BS	SO
Inner-CH	LU	OW	SZ	UR	NW	
Ost-CH	GL	SG	FL			
West-CH / Tessin	FR	NE	TI	VD	VS	JU

Anmerkung

¹ BGE 112 Ia 78 f.

Literatur

Abderhalden Ursula, 1999, Möglichkeiten und Grenzen der interkantonalen Zusammenarbeit, Diss. Freiburg.

Schöni Armin, 2005, Le contrôle parlementaire des conventions intercantionales, travail de mémoire soumis le 21 février 2005.

Thomet Werner, 1997, Kommentar zum Bundesgesetz vom 24. Juni 1977 über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (ZUG), Bern.

Résumé

Les coûts des institutions sociales de la Suisse ont considérablement augmenté dans les dernières décennies. Les cantons et les communes s'efforcent de suivre une pratique homogène dans le décompte des déficits. La Convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS) est en vigueur depuis le 1er janvier 2006. Elle doit permettre aux cantons de remplir les tâches sociales cantonalisées de manière à répondre aux besoins des personnes concernées. La possibilité de recourir aux concordats pour créer le droit cantonal ne date pas d'aujourd'hui. La possibilité de conférer aux concordats une portée générale et de lier les cantons à l'obligation d'y adhérer confère en revanche une nouvelle dimension aux accords intercantonaux. On y voit un probable catalyseur de la coopération intercantonale. La déclaration de portée générale et l'obligation d'adhérer ne sont cependant pas une fin en soi. Elles ont surtout pour but d'aider les cantons à remplir les tâches sociales cantonalisées au moins aussi bien que la Confédération et l'AI par le passé.