

S O D K _ Konferenz der kantonalen
Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
C D A S _ Conférence des directrices et directeurs
cantonaux des affaires sociales
C D O S _ Conferenza delle direttrici e dei direttori
cantionali delle opere sociali

Weiterentwicklung der IVSE (3. Etappe): Bericht* und Anträge für das weitere Vorgehen

Stand: 26. Januar 2012

*** Der Bericht wurde von einer *Projektgruppe IVSE* unter Leitung des GS SODK erstellt**

Reg.: 5.924.2

Inhaltsverzeichnis

1	Kurzzusammenfassung	4
2	Ausgangslage und Vorgehen	5
2.1	Ausgangslage und Auftrag.....	5
2.2	Vorgehen.....	5
2.3	Erledigte oder ausgeklammert Themenbereiche.....	6
2.3.1	Erledigte Empfehlungen aus der 1. und 2. Etappe.....	6
2.3.2	Ausgeklammerter Themenbereich.....	7
2.4	Grundsätze im Hinblick auf Anpassungen der IVSE.....	7
3	Die Themenbereiche	8
3.1	Geltungsbereich IVSE.....	8
3.1.1	Familienplatzierungsorganisationen (FPO).....	8
3.1.2	Frauenhäuser.....	11
3.1.3	Spitalschulen.....	14
3.1.4	Abgrenzung stationäre und ambulante Angebote.....	15
3.2	Organisation und Streitbelegungsverfahren.....	16
3.2.1	Aufgaben- und Kompetenzverteilung.....	16
3.2.2	Streitbelegungsverfahren.....	18
3.3	Leistungsabgeltung und Kostenübernahmegarantie.....	21
3.3.1	Beschleunigung des KÜG-Beantragungsprozesses.....	21
3.3.2	Abwesenheitsregelung im Bereich B (Wohnen).....	23
3.4	Weitere Themen.....	25
3.4.1	Zuständigkeitsregelung Werkstätten.....	25
3.4.2	Aufenthaltsprinzip für die Finanzierung der Sonder- oder Regelschule.....	27
4	Anträge und Schlussfolgerungen	28
4.1	Anträge auf einen Blick.....	28
4.2	Schlussfolgerungen.....	29

Abkürzungsverzeichnis

BeKo	Beratende Kommission des Vorstands SODK
GS SODK	Generalsekretariat SODK
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
FPO	Familienplatzierungsorganisation
GDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren
IFEG	Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (SR 831.26)
IRV	Rahmenvereinbarung vom 24. Juni 2005 für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (Rahmenvereinbarung, IRV)
IVSE	Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
KÜG	Kostenübernahmegarantie
PAVO	Verordnung vom 19. Oktober 1977 über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (SR 211.222.338)
SKV IVSE	Schweizerische Konferenz der Verbindungsstellen IVSE
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
SVK OHG	Schweizerische Verbindungsstellen-Konferenz Opferhilfegesetz
VK IVSE	Vereinbarungskonferenz IVSE

1 Kurzzusammenfassung

Die *Interkantonale Vereinbarung für Soziale Einrichtungen (IVSE)* ist ein zentrales Instrument der interkantonalen Zusammenarbeit im Bereich der sozialen Einrichtungen. Sie ermöglicht Personen mit speziellen Betreuungs- und Förderungsbedürfnissen den Aufenthalt in sozialen Einrichtungen ausserhalb ihres Wohnkantons und regelt die entsprechenden Finanzierungsmodalitäten. Seit dem Jahr 2009 sind alle Kantone sowie das Fürstentum Liechtenstein Mitglieder der IVSE.

Der Vorstand der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren startete im Jahr 2009 ein Projekt zur Weiterentwicklung der IVSE, das in 3 Etappen aufgeteilt wurde. Im Rahmen der 1. Etappe wurde eine umfassende, unabhängige Evaluation der IVSE durchgeführt. Dabei wurden bestehende Schwierigkeiten im Vollzug der IVSE identifiziert und mögliche Weiterentwicklungen aufgezeigt. Die 2. Etappe befasste sich mit den kantonalen Behindertenkonzepten und ihren Schnittstellen und Auswirkungen auf die IVSE. Eine beauftragte externe Arbeitsgemeinschaft erarbeitete eine entsprechende Analyse sowie Empfehlungen zu einzelnen Themenbereichen. Im Rahmen der 3. Etappe sollen nun die in den ersten beiden Etappen erarbeiteten Empfehlungen umgesetzt werden. Dies hat der Vorstand SODK am 10. Dezember 2010 beschlossen.

Die von dem Generalsekretariat SODK (GS SODK) eingesetzte Projektgruppe klärte, welche Anpassungen auf welcher Stufe des Regelwerkes der IVSE umzusetzen wären, entwickelte dazu verschiedene Varianten und bewertete sie. Parallel dazu wurden auch weitere aktuelle Handlungsfelder, die nicht direkt aus den ersten beiden Etappen stammten, aufgearbeitet. Dies betrifft die Frage der Ausdehnung der IVSE bzw. die Schaffung neuer Bereiche für Familienplatzierungsorganisationen, Frauenhäuser und Spitalschulen, die Zuständigkeitsregelung bei Werkstätten und das Aufenthaltsprinzip für die Finanzierung der Sonder- oder Regelschule. Ausgeklammert wurde die Frage der Erweiterung der IVSE auf ambulante Angebote, da der Vorstand SODK dies bereits mit Entsch. 23. Juni 2011 ablehnte. Auch die Frage des Bedarfs einer redaktionellen und strukturellen Überarbeitung der IVSE wurde beiseite gelassen.

Für das weitere Vorgehen stellen sich folgende Fragen:

- Ist angesichts des ausgewiesenen Reformbedarfs eine Änderung der IVSE mit dem damit verbundenen grossen Aufwand gerechtfertigt?
- Können mit einer Überarbeitung der untergeordneten Regelwerke (Organisationsreglement, Richtlinien) und mit neuen Empfehlungen die meisten festgestellten Lücken gefüllt werden?

Eine Revision der IVSE hätte den Vorteil, dass einige der gestellten Fragen verbindlicher geregelt werden könnten, so zum Beispiel die Kompetenzen der einzelnen Organe, das Verfahren für die Streitbeilegung, die Einführung von Verwirkungsfristen, die Regelung von Abwesenheitstage oder verbindliche Zuständigkeitsregelung im Bereich der Werkstätte. Auch eine formale und redaktionelle Bereinigung wäre zu begrüssen. Da der Aufwand für die Revision eines Konkordates relativ gross ist, wurde im Rahmen dieses Berichtes aufgezeigt, welche offenen Fragen auch auf unterer Stufe des Regelwerkes der IVSE gelöst werden könnten (Organisationsreglement, Richtlinien, Empfehlungen).

Aufgrund dieser Abwägung der Vor- und Nachteile der verschiedenen Varianten empfiehlt die Projektgruppe zum jetzigen Zeitpunkt auf eine Revision der IVSE zu verzichten und die Umsetzung der im vorliegenden Bericht vorgeschlagenen Lösungen im Rahmen der Totalrevision des Organisationsreglements und der Erarbeitung verschiedener Richtlinien oder Empfehlungen in Auftrag zu geben.

2 Ausgangslage und Vorgehen

2.1 Ausgangslage und Auftrag

Seit 2009 sind sämtliche Kantone sowie das Fürstentum Liechtenstein Mitglieder der Interkantonalen Vereinbarung für Soziale Einrichtungen (IVSE) vom 13. Dezember 2002. Die IVSE hat zum Ziel, Personen mit besonderen Betreuungs- und Förderungsbedürfnissen einen Aufenthalt in sozialen Einrichtungen ausserhalb des Wohnkantons zu ermöglichen. Die Kantone garantieren mittels Kostenübernahmegarantie den jeweiligen ausserkantonalen Einrichtungen die grundsätzliche Kostenübernahme für ihre Klienten.

Der Vorstand SODK¹ leitete am 18. Juni 2009 er eine Evaluation der IVSE in die Wege mit dem Ziel, eine umfassende Problemsichtung im Vollzug der IVSE (Entscheidungsprozesse und Verfahren der Kostenübernahmegarantie) vorzunehmen. Dabei sollten die Gründe allfälliger Vollzugsprobleme eruiert und mögliche Ideen für deren Beseitigung entwickelt werden. Schliesslich sollten auch sinnvolle Weiterentwicklungsmöglichkeiten der IVSE aufgezeigt werden.

Das Gesamtprojekt wurde in drei Etappen aufgeteilt:

1. Etappe: In einem ersten Schritt wurden die Probleme betreffend die Umsetzung der IVSE und ihre Ursachen identifiziert sowie entsprechende Empfehlungen formuliert. Die vom GS SODK beauftragte Arbeitsgemeinschaft Ecoplan/Moll lieferte den Schlussbericht am 19. Januar 2010 ab.² Am 26. März 2010 nahm der Vorstand SODK davon Kenntnis und beschloss über die darin enthaltenen Empfehlungen.

2. Etappe: Ziel der 2. Etappe war es, den Anpassungsbedarf der IVSE aufgrund der kantonalen Behindertenkonzepte zu evaluieren. Schnittstellen und Zusammenhänge zwischen der IVSE und diesen Konzepten wurden identifiziert und beschrieben. Gestützt darauf wurde festgestellt, in welchen Bereichen die IVSE und ihre zugehörigen Regelwerke angepasst werden könnten, um die interkantonale Zusammenarbeit zu optimieren. Ecoplan/Moll erarbeitete im Auftrag der SODK Empfehlungen zur Optimierung der IVSE (Schlussbericht und Empfehlungen vom 7. Februar 2011).³ Darüber wurde bei den kantonalen Sozialamtsleitern und –leiterinnen und unter Abstimmung mit den kantonalen IVSE-Verbindungsstellen eine Konsultation durchgeführt. Der Vorstand SODK nahm am 23. Juni 2011 vom Schlussbericht Ecoplan/Moll Kenntnis und beschloss über die darin enthaltenen Empfehlungen.

3. Etappe: Auf der Grundlage der Ergebnisse der 1. und 2. Etappe sollen, soweit notwendig bzw. sinnvoll, konkrete Anpassungen der IVSE und/oder des darauf gestützten Regelwerks (wie Organisationsreglement, Richtlinien, Empfehlungen) erarbeitet werden. Das GS SODK erhielt vom Vorstand SODK am 10. Dezember 2010 den Auftrag, die 3. Etappe an die Hand zu nehmen.

2.2 Vorgehen

Gestützt auf den Auftrag des Vorstandes SODK wurde unter Leitung des GS SODK (Thomas Schuler/Loranne Mérillat) und unter Mitarbeit des SKV IVSE Präsidenten (Hansruedi Bachmann) und eines juristischen Experten (Kurt Moll) der vorliegende Bericht in der zweiten Hälfte 2011 erarbeitet. Er

¹ Art. 9 Abs. 2 Statuten SODK vom 19. Juni 2009 lautet: „Insbesondere obliegen ihm (*gemeint ist Vorstand SODK*) - die Wahrnehmung der Aufgaben des Vorstandes gemäss der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE.“

² ECOPLAN/Kurt Moll: *Schlussbericht zur Evaluation der Interkantonalen Vereinbarung für Soziale Einrichtungen (IVSE)* vom 19. Januar 2010 (zit. *Schlussbericht Evaluation 2010*) ist auf der Webseite SODK veröffentlicht.

³ ECOPLAN/Kurt Moll: *Schlussbericht zu Schnittstellen zwischen den kantonalen Behindertenkonzepten und der Interkantonalen Vereinbarung für Soziale Einrichtungen* vom 7. Februar 2011 (zit. *Schlussbericht Schnittstellen 2011*) ist auf der Webseite SODK veröffentlicht.

enthält verschiedene Umsetzungsvarianten zu den Themenbereichen der ersten beiden Etappen. Zusätzlich dazu wurden Abklärungen zu den Familienplatzierungsorganisationen, zu Frauenhäusern und zu Spitalschulen vorgenommen und verschiedene Experten und Expertinnen eingeladen oder kontaktiert. Die Ergebnisse dieser Abklärungen und die daraus abgeleiteten Empfehlungen wurden ebenfalls in den vorliegenden Bericht integriert.

(Noch nicht definitiv) Ein Berichtsentwurf wurde im Januar 2012 den Amtsleitungen der kantonalen Sozialämter zur Stellungnahme zugestellt. Er wurde auch in den Sitzungen der SKV IVSE vom 10. Februar 2012 und in der Sitzung der BeKo vom 15. Februar 2012 behandelt. Die sich daraus ergebenden Stellungnahmen und Diskussionsergebnisse wurden in den vorliegenden Bericht integriert.

Der Bericht dient als Grundlage für den Entscheid des Vorstands SODK und – nachgelagert – für die Vereinbarungskonferenz IVSE (Jahreskonferenz SODK), ob und mit welcher Stossrichtung die IVSE zum heutigen Zeitpunkt angepasst werden soll. Er enthält für jedes einzelne Thema einen Überblick über verschiedene Lösungsvarianten, stellt deren Vor- und Nachteile dar, diskutiert sie und stellt Anträge zum weiteren Vorgehen.

2.3 Erledigte oder ausgeklammert Themenbereiche

2.3.1 Erledigte Empfehlungen aus der 1. und 2. Etappe

Der Vorstand SODK hat in seinen Sitzungen vom 26. März 2010 und vom 23. Juni 2011 gestützt auf die Empfehlungen von Ecoplan/Kurt Moll in einzelnen Themenbereichen bereits einzelne Umsetzungsbeschlüsse gefasst:

- *Verbesserung des Informationsflusses:* Der Vorstand SODK hat die SKV IVSE mit der Bearbeitung dieses Themas beauftragt. Die SKV IVSE hat gemeinsam mit dem GS SODK bereits entscheidende Verbesserungen im Jahr 2011 erzielt oder in die Wege geleitet (Änderungen Homepage IVSE; Anleitungen zum Umgang mit Datenbank IVSE; neue Beschlussliste; FAQ auf Homepage).
Fazit: Es besteht kein weiterer Handlungsbedarf im Rahmen des vorliegenden Projekts.
- *Einführung einer abgestuften Leistungsabgeltung:* Durch die Änderung der „Richtlinie zur Leistungsabgeltung und zur Kostenrechnung“ (RL LAKORE) vom 9. Dezember 2011 wurde diesem Anliegen Rechnung getragen.
Fazit: Es besteht kein weiterer Handlungsbedarf im Rahmen des vorliegenden Projekts.
- *Überarbeitung des KÜG-Gesuchformulars:* Diese vorwiegend technisch-operative Aufgabe wird nach einem Beschluss der SKV IVSE vom 4. November 2011 im Jahr 2012 unabhängig vom vorliegenden Projekt an die Hand genommen.
Fazit: Es besteht kein weiterer Handlungsbedarf im Rahmen des vorliegenden Projekts.
- *Definition und Überprüfung der Qualitätsanforderungen:* Der Vorstand SODK hat am 23. Juni 2011 beschlossen, eine Empfehlung zu den Qualitätsanforderungen zu verabschieden. Erst danach soll die IVSE, sofern notwendig, angepasst werden. Diese Arbeiten sind im Gang.
Fazit: Es besteht kein weiterer Handlungsbedarf im Rahmen des vorliegenden Projekts.
- *Ergänzung der IVSE-Datenbank:* Die SKV IVSE hat das GS SODK darum ersucht, die IVSE-Datenbank zu ergänzen. Das GS SODK hat im 2011 auf der technischen Ebene Verbesserungen vorgenommen, die den Umgang der IVSE-Verbindungsstellen mit der IVSE-

Datenbank erleichtern.

Fazit: Es besteht kein weiterer Handlungsbedarf im Rahmen des vorliegenden Projekts.

2.3.2 Ausgeklammerter Themenbereich

Die Struktur und der heutige Aufbau der IVSE sind nicht immer konsistent. Die Anpassung der Struktur würde indessen eine Teil- oder sogar Totalrevision der IVSE mit dem dafür notwendigen schwerfälligen Anpassungsverfahren erfordern. Eine solche (formale) Revision soll daher nur dann an die Hand genommen werden, wenn die IVSE auch inhaltlich geändert werden soll.

2.4 Grundsätze im Hinblick auf Anpassungen der IVSE

Eine Weiterentwicklung der IVSE soll sich an verschiedenen Prinzipien orientieren. Es geht darum, dass die Zuordnung sämtlicher Aufgaben der verschiedenen IVSE-Gremien und Organe stufengerecht festgelegt wird. Die konsequente Anwendung der Instrumente der IVSE ermöglichen. Eine allfällige Anpassung der IVSE soll nicht zu einer zusätzlichen Belastung für die IVSE-Verbindungsstellen führen, sondern – wenn möglich – den administrativen Aufwand verringern. Damit kann weiterhin gewährleistet werden, „dass soziale Einrichtungen Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen mit Wohnsitz in einem anderen Kanton offen stehen“⁴.

Die IVSE soll sich weiterhin soweit wie möglich an bereits bestehenden Regelungen des Zuständigkeitsgesetzes⁵ oder des Gesetzes über die Ergänzungsleistungen⁶ orientieren. Diese beiden Bundesgesetze regeln ähnliche Sachverhalte und die kantonalen Behörden sind mit dem Vollzug in der Praxis vertraut. Es bestehen in diesem Zusammenhang auch eine Rechtsprechung und eine Lehre.

⁴ Vgl. Präambel zur IVSE vom 13. Dezember 2002.

⁵ ZUG (SR 851.1).

⁶ ELG (SR 831.30).

3 Die Themenbereiche

3.1 Geltungsbereich IVSE

3.1.1 Familienplatzierungsorganisationen (FPO)

a) *Ausgangslage und Auftrag*

FPO sind intermediäre Organisationen, die Pflegefamilien für Kinder und Jugendliche vermitteln.⁷ Dies tun sie meist im Auftrag einer staatlichen Stelle (z.B. Vormundschaftsbehörden, Sozialbehörden oder Jugendanwaltschaft), teilweise auch für stationäre Einrichtungen (kurzzeitige Time-Out-Platzierungen) und vereinzelt direkt im Auftrag der Eltern der entsprechenden Kinder und Jugendlichen (freiwillige Unterbringung). FPO begleiten und beraten die Pflegefamilien zudem auch in unterschiedlichem Umfang und bieten teilweise Aus- und Weiterbildungen an.

Nach Schätzungen von Integras, dem Fachverband Sozial- und Sonderpädagogik, werden jedes Jahr etwa 4000 Pflegeplätze durch FPO vermittelt. Die FPO bieten ihre Leistungen auf einem „Markt“ an, in dem zurzeit eine grosse Nachfrage besteht. Die Anzahl der in der Schweiz tätigen FPO wird auf etwa 70 - 80 geschätzt. Alle tätigen FPO haben ihren Sitz in der Deutschschweiz. In der Westschweiz und im Tessin sind FPO bisher nicht oder kaum tätig. Dies hängt damit zusammen, dass diese Kantone über eigene unterstützende Dienste verfügen, die Vermittlungs-, Beratungs- sowie Aus- und Weiterbildungsaufgaben wahrnehmen. FPO nehmen sensible Aufgaben im Bereich des Kinderschutzes wahr. Gleichzeitig ist die Sicherstellung und Transparenz ihrer Qualität bis heute nicht oder nur marginal geregelt (einzig in den Kantonen BE, GR, SO, ZG und ZH sowie der Stadt Zürich bestehen rechtliche Grundlagen zum Umgang mit FPO; im Kanton SZ sind solche in Erarbeitung).

FPO sind interkantonal tätig. So sind in vielen Fällen mehrere Kantone bei Familienplatzierungen involviert (z.B. platzierender Kanton A, Wohnsitz der Pflegefamilie in Kanton B, Standort der FPO im Kanton C). Kantonale Regelungen für FPO sind somit nur beschränkt zielführend, da sich eine FPO einer strengeren Bewilligungspraxis und Aufsicht in einem Kanton durch einen Wegzug in einen anderen Kanton relativ leicht entziehen kann.

FPO sind von Bundesrechtswegen generell weder bewilligungspflichtig noch unterstehen sie einer Aufsicht.⁸ Die Aufgaben und Tätigkeiten der FPO unterliegen weder einer Qualitätsentwicklung noch einer Qualitätskontrolle. Lediglich in einzelnen Kantonen werden die Familienplatzierungsorganisationen einer Bewilligungspflicht unterstellt. Neben den wenigen kantonalgesetzlichen Qualitätskriterien bestehen zurzeit für FPO der Qualitäts-Standard für institutionelle Pflegeplätze der Interessengemeinschaft Institutionelle Pflegeplätze für Kinder und Jugendliche IPK von 2007 und das Qualitätslabel des Fachverbands Integras für FPO von 2009.⁹ Sofern die Leistungen der FPO nicht durch die Eltern des Pflegekindes selbst finanziert werden, kommen in den meisten Kantonen die Gemeinden für die Finanzierung auf (mittels Sozialhilfe und/oder anderen öffentlichen Beiträgen).¹⁰

Aus diesen Gründen wird auf politischer Ebene seit längerem eine gesamtschweizerische Lösung zur Regelung der Bewilligung, der Aufsicht sowie von Qualitätsfragen der FPO gefordert, sei es auf Bundes- oder auf interkantonaler Ebene.

Die SODK hat sich mit der Thematik der Familienplatzierungsorganisationen wiederholt befasst.

⁷ Die nachfolgenden Ausführungen stützen sich im Wesentlichen auf das unveröffentlichte *Arbeitspapier des GS SODK zur Ausdehnung der IVSE auf Familienplatzierungsorganisationen* vom 19. Januar 2012 (zit. *Arbeitspapier FPO 2012*; nur deutsch).

⁸ Vgl. dazu *Arbeitspapier FPO 2012*, Ziffer 1.2.1.

⁹ Vgl. dazu *Arbeitspapier FPO 2012*, Ziffer 1.2.2.

¹⁰ Vgl. dazu *Arbeitspapier FPO 2012*, Ziffer 1.2.3.

- Im September 2006 hat der Vorstand SODK eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die Handlungsmöglichkeiten prüfte. Die Resultate dieser Arbeitsgruppe und ein Bericht von René Broder¹¹ dienten als Grundlage für eine Stellungnahme der SODK im Mai 2007 im Rahmen einer Vernehmlassung des EJPD zum Revisionsbedarf der Pflegekinderverordnung (PAVO)¹². In weiteren Stellungnahmen zur Revision der PAVO 2009 und 2010 sprach sich der Vorstand SODK für eine Aufnahme der FPO in die PAVO aus (Bewilligungs- und Aufsichtspflicht im Sinne einer Qualitätssicherung). Aufgrund stockender PAVO-Revisionsarbeiten wandte sich der Vorstand im April 2011 erneut an die für die Revision zuständige Bundesrätin Sommaruga mit der Bitte um eine rasche Regelung der dringlichen Frage der FPO auf Bundesebene.

- Im Jahr 2009 empfahl der Vorstand SODK zudem den Kantonen das Qualitätslabel des Fachverbands Integras für FPO vorzuschreiben.

- Am 16. September 2011 hat der Vorstand SODK das GS SODK beauftragt, Empfehlungen der SODK an die Kantone zum Bereich der Vollzeitbetreuung und zur Frage der Fremdplatzierungsorganisationen zu erarbeiten. Dies in Zusammenarbeit mit der (seit 1. Juli 2011 bei der SODK angesiedelten) fachtechnischen Konferenz der kantonalen Verantwortlichen für Kinderschutz und Jugendhilfe KKJS.

-Im Rahmen der IVSE waren die FPO Gegenstand diverser Regelungen oder Beschlüsse. Gemäss „Empfehlungen des Vorstandes IVSE zur Unterstellung von Einrichtungen in der IVSE“ vom 5. Dezember 2005 sind stationäre Einrichtungen für Kinder und Jugendliche im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 der IVSE im Bereich A definiert. In diesen Empfehlungen wird auch festgehalten, dass Pflegefamilien, Fachpflegefamilien und Vermittlungsstellen, wie sie in letzter Zeit vermehrt vor allem im Pflegekinderbereich aufgetreten seien, keine stationären Einrichtungen im Sinne der IVSE seien.

-Aufgrund eines Antrages der SKV IVSE entschied der Vorstand SODK am 24. September 2010 über die Streichung einer vom Kanton Bern der IVSE unterstellten FPO. Er lehnte die Streichung ab, beauftragte aber gleichzeitig das GS SODK im Rahmen des Projekts IVSE einen Bericht und Antrag zum künftigen Umgang der IVSE mit FPO zu erarbeiten.

b) Varianten

Schaffung eines neuen Bereichs für Familienplatzierungsorganisationen

Variante 1	Beschreibung	Betroffenes Regelwerk
Neuer Bereich	<ul style="list-style-type: none"> Die IVSE enthält einen neuen Bereich für FPO, die gewisse Anforderungen erfüllen müssen. Definition und Spezifikation FPO: Anforderungen an Bewilligung und Aufsicht, Qualitätsstandard und Leistungsabgeltung sowie die Abgrenzung zum Bereich A. 	<ul style="list-style-type: none"> Vereinbarung: entweder durch Änderung der IVSE oder durch Beschluss einer Mehrheit von zwei Dritteln der Vereinbarungskonferenz. Änderung von Richtlinien (u.a. „Unterstellung von Einrichtungen“ und „LAKORE“).
	Potential / Chancen	Herausforderung / Risiken
Neuer Bereich	<ul style="list-style-type: none"> Der primäre Vorteil der Ausdehnung liegt vor allem in einer gesamtschweizerisch geregelten minimalen Qualitätssicherung. 	<ul style="list-style-type: none"> Die Regelungen für einen IVSE-Bereich gelten nur dann in einem Kanton, wenn der Kanton auch dem neuen Bereich beiträgt. Die Schaffung eines neuen Bereichs

¹¹ René Broder: *Vorbereitungsdokument für eine Stellungnahme des Vorstandes der SODK zu den Vorschlägen für Anforderungen an Familienplatzierungsorganisationen im Bereich Kinder- und Jugendhilfe*. 2006 (unveröffentlicht).

¹² Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (PAVO; SR 211.222.338).

- Die Aufnahme von FPO auf die IVSE-Liste könnte als Indikator / Garant für die Qualität der FPO gesehen werden: Dies könnte den platzierenden Behörden insbesondere bei ausserkantonalen Platzierungen bzw. bei Platzierungen durch FPO deren Sitz nicht im Kanton der platzierenden Behörde liegt, die Auswahl der FPO erleichtern.
 - Die Beratung und Begleitung von Pflegefamilien, welche durch die FPO geleistet wird, kann professionalisiert werden.
 - Durch die Aufnahme in die IVSE könnte ein transparenteres Tarif- und Finanzierungssystem entwickelt werden.
 - Die der IVSE unterstellten FPO können ihre Leistungen über die IVSE abgelten lassen.
- in der IVSE führt deshalb noch nicht per se zu einem gesamtschweizerisch einheitlichen Standard.
- Wenn auch die eigentliche Finanzierung weiterhin durch die Gemeinden erfolgen kann, so haben die Kantone zumindest ein grundsätzliches finanzielles Risiko zu tragen, da sie die Garantie für die Leistungsabgeltung übernehmen müssen.
 - Durch das Involvieren der Kantone in die Finanzierung wird das Finanzierungssystem eher schwerfälliger.
 - Die Unterstellung der FPO unter die IVSE hat für die Kantone (insbesondere Verbindungsstellen) zusätzliche Aufgaben und damit verbundenen Aufwand zur Folge.
 - Die Ausdehnung der IVSE auf FPO wäre nicht in Übereinstimmung mit dem primären Ziel der IVSE, die Aufnahme von Personen mit besonderen Betreuungs- und Förderungsbedürfnissen in geeigneten Einrichtungen ausserhalb ihres Wohnkantons ohne Erschwernisse zu ermöglichen (Zweck der IVSE in Art. 1 Abs. 1 IVSE).

Verzicht auf die Schaffung eines neuen Bereichs für Familienplatzierungsorganisationen

Variante 2	Beschreibung	Betroffenes Regelwerk
Kein neuer Bereich	<ul style="list-style-type: none"> • Leistungen von FPO können nicht über die IVSE abgegolten werden. 	<ul style="list-style-type: none"> • Keine Änderung der IVSE Vereinbarung. • Anpassung der Empfehlungen „Unterstellung von Einrichtungen“, um den Bereich A bzgl. FPO zu präzisieren bzw. diese explizit auszuschliessen.
	Potential / Chancen	Herausforderung / Risiken
Kein neuer Bereich	<ul style="list-style-type: none"> • In der Westschweiz und im Tessin werden die von den FPO übernommenen Aufgaben generell durch die Kantone wahr genommen, so dass für diese Kantone kein Handlungsbedarf für die Qualitätssicherung besteht. Hingegen verbleibt der interkantonale Aspekt bei der Finanzierung fremdplatzierter Personen. • Die Abgrenzung zum Bereich A entfällt. Da auf Bundes- wie auch Kantonsebene die FPO nur punktuell geregelt sind, kann vorerst die weitere Entwicklung abgewartet werden. 	<ul style="list-style-type: none"> • Die unbefriedigende Rechtslage bzgl. Aufsicht und Qualität von FPO wird nicht verbessert. • Es bestehen Optionen: Eine einheitliche Regelung der FPO in den Kantonen könnte sichergestellt werden über <ul style="list-style-type: none"> - die PAVO (mit Ausnahme der interkantonalen Leistungsabgeltung) oder/und - Empfehlungen des Vorstandes SODK laufen unabhängig von einer Regelung in der IVSE oder/und - ein ähnliches Modell wie in der Westschweiz und im Tessin.

c) Diskussion der Varianten

Der Handlungsbedarf zum Schutz des Kindeswohles ist zwar ausgewiesen und unumstritten. Die Regelung der damit verbundenen Anliegen könnte aber den Rahmen der IVSE, die vor allem die Vergütung von Leistungen ausserkantonaler sozialer Einrichtungen regelt, überstrapazieren. Es handelt sich um der IVSE „systemfremde“ Einrichtungen, die kaum über bauliche Infrastruktur verfügen. Der hauptsächlichste Vorteil einer Ausdehnung läge vorab im Bereich der Qualitätssicherung. Es ist aber fraglich, ob dies mit einer IVSE-Regelung wirklich erreicht werden kann. Dies umso mehr, weil die FPO nur in jenen Kantonen an die Bestimmungen der IVSE gebunden wären, die auch diesem neuen Bereich beitreten und die IVSE auch in ihrem bisherigen Geltungsbereich nicht primär Qualitätssicherungsfunktionen erfüllt. Die Leistungsabteilung über die IVSE würde zu zusätzlichen administrativen Aufwendungen für die Kantone und zu tendenziell längeren Bearbeitungszeiten von Gesuchen führen. Damit FPO nicht mehr dem Bereich A unterstellt werden, müssen allerdings die Empfehlungen „zur Unterstellung von Einrichtungen“ expliziter formuliert werden.

Ein Verzicht auf eine Schaffung eines neuen Bereichs in der IVSE erscheint sozialpolitisch vertretbar, weil sich andere Lösungen (Revision PAVO; Empfehlung Vorstand SODK) abzeichnen, welche die Transparenz und Qualität der FPO zum Schutz des Kindeswohls erhöhen und sie einer verstärkten Aufsicht unterstellen. Sollten diese Massnahmen hingegen nicht innerhalb der nächsten Jahre realisiert werden, so wäre die Schaffung eines neuen Bereichs für Familienplatzierungsorganisationen in der IVSE erneut zu prüfen.

d) Anträge

1a In der IVSE wird auf die Schaffung eines neuen Bereichs für Familienplatzierungsorganisationen vorläufig verzichtet.

1b Die Empfehlung des Vorstandes IVSE vom 5. Dezember 2005 zur Unterstellung von Einrichtungen in der IVSE wird hinsichtlich der Unterstellung von FPO im Bereich A und der Leistungsabteilung von Familienplatzierungen präzisiert.

1c Die SODK setzt sich beim Bundesrat dafür ein, in der PAVO die Familienplatzierung zu regeln und diese Bestimmungen so rasch als möglich in Kraft zu setzen.

3.1.2 Frauenhäuser

a) Ausgangslage und Auftrag

Frauenhäuser sind Einrichtungen für Frauen und deren Kinder, die meist auf Grund einer akuten Gewaltsituation sofortigen Schutz, Unterkunft und Beratung benötigen.¹³

Es existieren zurzeit 18 Frauenhäuser in der Schweiz (in Aarau, Basel, Bern, Biel, Chur, La Chaux-de-Fonds, Fribourg, Genf, Lausanne, Lugano, Luzern, Schaffhausen, St. Gallen, Thun, Winterthur, Zürich und Zürich-Oberland). Fast alle sind in der Dachorganisation der Frauenhäuser der Schweiz und Liechtenstein (DAO)¹⁴ zusammengeschlossen. Die Frauenhäuser werden in der Regel von privatrechtlichen Trägerschaften (Vereine oder Stiftungen) getragen. Einige wenige Frauenhäuser (alle im Kanton Bern) sind zudem anerkannte Opferberatungsstellen gemäss dem Opferhilfegesetz. Im Jahr 2010 umfasste das Angebot in den Schweizer Frauenhäusern rund 129 Zimmer mit 256 Betten.

¹³ Die nachfolgenden Ausführungen stützen sich im Wesentlichen auf das unveröffentlichte *Arbeitspapier des GS SODK zur Ausdehnung der IVSE auf Frauenhäuser vom 20. Januar 2012 (Arbeitspapier Frauenhäuser 2012; nur deutsch)*.

¹⁴ Vgl. Webseite DAO unter <http://www.frauenhaus-schweiz.ch>.

Die Tarife für Aufenthalte in einem Frauenhaus unterscheiden sich von Kanton zu Kanton. Die Kostenunterschiede hängen mit der Frage zusammen, ob ein Frauenhaus einen 24 Stunden Präsenz-Dienst anbietet. In den meisten Frauenhäusern gibt es zudem unterschiedliche Tarife für Frauen und Kinder aus dem Standortkanton (tiefere Tarife) und für ausserkantonale Frauen und Kinder (höhere Tarife). Dies wird mit einer höheren finanziellen Beteiligung der Standortkantone begründet. Die ausserkantonalen Tarife bewegen sich zwischen 130 Fr. (ZG) und 290 Fr. (AG/SO) pro Tag. Der Durchschnitt liegt bei ungefähr 250 Fr. pro Frau und Tag und 180 Fr. pro Kind und Tag. Fast alle Betriebe werden durch private Spendeneinnahmen sowie Beiträge der öffentlichen Hand mitfinanziert. Teilweise zahlen auch die Frauen selber einen Beitrag an ihren Aufenthalt (Selbstversorgungsbeitrag).¹⁵ Die konkrete Ausgestaltung der Beteiligung der öffentlichen Hand an der Finanzierung der Frauenhäuser unterscheidet sich von Kanton zu Kanton. Teilweise ist auch die Standortgemeinde an der Finanzierung beteiligt. Die wichtigsten Finanzierungsträger in den Kantonen sind die kantonalen Opferhilfebehörden (Einzelfinanzierung über Tarife), oft ergänzt durch die (meist kommunalen) Behörden der Sozialhilfe.

Die rechtliche Situation und Organisation der Frauenhäuser ist teilweise uneinheitlich und es bestehen keine gesamtschweizerischen Qualitätsstandards.¹⁶

Eine gesamtschweizerische Harmonisierung der Rahmenbedingungen zum Aufenthalt in Frauenhäusern - insbesondere auch zu ausserkantonalen Frauenhausaufenthalten - ist schon mehr als 20 Jahre ein Thema der SODK. Ein erstes Projekt der SODK für eine interkantonale Frauenhausvereinbarung scheiterte 1999.¹⁷

Der Wunsch nach einer rechtsverbindlichen Regelung der Finanzierung der ausserkantonalen Frauenhausaufenthalte war 2002 eine Thematik, mit der sich die Schweizerischen Verbindungsstellen-Konferenz Opferhilfegesetz (SVK-OHG) auseinandersetzte. Dies war auch Inhalt der (fachtechnischen) Empfehlungen zur Anwendung des Opferhilfegesetzes. 2005 machte die SVK-OHG der SODK den Vorschlag, die Unterstellung von Frauenhäusern unter die IVSE bei einer nächsten IVSE-Revision zu prüfen. Bei einer neuen fachtechnischen Empfehlung vom 14. Oktober 2010 wurde der Grundsatz festgehalten, dass der Wohnsitzkanton für die Leistungsabgeltung zuständig sein soll und im Rahmen ausserkantonomer Tarife Vollkosten berechnet werden sollen.¹⁸ An einer von der SVK-OHG organisierten gesamtschweizerischen Praxistagung zur Opferhilfe im September 2011 wurde erneut darum ersucht, eine Harmonisierung der Frauenhausfinanzierung zu prüfen.

b) Varianten

Schaffung eines neuen Bereichs Frauenhäuser

Variante 1	Beschreibung	Betroffenes Regelwerk
Neuer Bereich	<ul style="list-style-type: none">• Die IVSE enthält einen neuen Bereich für Frauenhäuser, die noch zu definierende Anforderungen erfüllen müssen.• Definition Frauenhäuser und Leistungsabgeltung werden spezifiziert.	<ul style="list-style-type: none">• Anpassung der IVSE entweder durch Änderung der IVSE mittels Teilrevision oder Ausdehnung durch Beschluss einer Mehrheit von Zweidritteln der Vereinbarungskonferenz.• Änderung von Richtlinien (u.a. „Unterstellung von Einrichtungen“ und „LAKORE“).

¹⁵ Vgl. dazu *Arbeitspapier Frauenhäuser 2012*, Ziffer 1.2.3.

¹⁶ Vgl. *Arbeitspapier Frauenhäuser 2012*, Ziffern 1.2.1 und 1.2.2.

¹⁷ Vgl. zu den Gründen des Scheiterns *Arbeitspapier Frauenhäuser 2012*, Ziffer 1.

¹⁸ Vgl. für die detaillierte Darstellung *Arbeitspapier Frauenhäuser 2012*, Ziffer 1.

	Potential / Chancen	Herausforderung / Risiken
Neuer Bereich	<ul style="list-style-type: none"> Der Hauptvorteil liegt in der Garantie der Leistungsabgeltung für die Frauenhäuser. Dadurch wird dem Wohl der schutzbedürftigen Frauen und Kinder besser Rechnung getragen. Eine Nebenwirkung könnte sein, dass das Angebot künftig stärker der ausserkantonalen Nachfrage von schutzsuchenden Frauen und Kindern angepasst wird. Für inner- und ausserkantonale Aufenthalterinnen können einheitliche Tarife angewendet werden (Gleichbehandlung). Durch die Unterstellung der Frauenhäuser unter die IVSE kann auch die Qualitätsdiskussion (v.a. auf betrieblicher Ebene im Bereich Management) vorangebracht werden. Es kann ein transparentes Finanzierungs- und Tarifsysteem eingeführt werden. 	<ul style="list-style-type: none"> Die Regelungen für einen IVSE-Bereich gelten nur dann in einem Kanton, wenn der Kanton auch dem neuen Bereich beiträgt. Die Schaffung eines neuen Bereichs in der IVSE führt deshalb noch nicht per se zu einem gesamtschweizerisch einheitlichen Standard. Die Unterstellung der Frauenhäuser unter die IVSE ist für die Frauenhäuser aufgrund der hohen Regelungsdichte der IVSE mit einem grösseren administrativen Aufwand und Kosten verbunden. Die Kantone haben ein finanzielles Risiko zu tragen, da sie die Garantie für die Leistungsabgeltung übernehmen müssen. <p>Die Gesamtzahl ausserkantonomer Frauenhausaufenthalte ist wegen der nur knapp 20 Frauenhäuser im Vergleich zu anderen Bereichen der IVSE gering. Das Verhältnis von Aufwand (für Kantone und Frauenhäuser) und Nutzen ist fraglich.</p>

Verzicht auf die Schaffung eines neuen Bereichs Frauenhäuser

Variante 2	Beschreibung	Betroffenes Regelwerk
Kein neuer Bereich	<ul style="list-style-type: none"> Leistungen der Frauenhäuser können nicht über die IVSE abgegolten werden. 	<ul style="list-style-type: none"> Keine Anpassung der IVSE. Regelwerkes.
	Potential / Chancen	Herausforderung / Risiken
Kein neuer Bereich	<ul style="list-style-type: none"> Die Frauenhäuser und Kantone, inkl. IVSE-Verbindungsstellen werden administrativ nicht zusätzlich belastet. 	<ul style="list-style-type: none"> Es besteht die Option, die Tarife mittels Fachempfehlungen der SVK-OHG einheitlicher festzulegen.

c) Diskussion der Varianten

Der interkantonale Handlungsbedarf zur Abgeltung von ausserkantonal erbrachten Leistungen für die Platzierung in Frauenhäusern ist zwar ausgewiesen. Davon könnten aber heute nur 7% aller platzierten Frauen profitieren. Zudem beträgt die Aufenthaltsdauer durchschnittlich nur rund einen Monat. In der Regel würde somit die KÜG erst vorliegen, wenn die betroffene Person aus dem Frauenhaus bereits wieder ausgetreten wäre. Die Finanzierung über die IVSE würde durch die Aufnahme eines neuen Bereichs in die IVSE zu zusätzlichen administrativen Aufwendungen für die Einrichtungen und die Kantone führen, auch wenn zumindest die Festlegung der Tarife gestützt auf einer einheitlichen Basis erfolgen könnte.

Insgesamt erscheint der Nutzen einer Aufnahme eines neuen Bereichs in die IVSE in Abwägung mit den damit verbundenen Aufwendungen für die Einrichtungen und Kantone sowie den Unwägbarkeiten für die IVSE unverhältnismässig. Die Festlegung eines einheitlichen Systems für die Leistungsabgel-

tung zwischen den Kantonen kann auch auf weniger komplexe Art und Weise erreicht werden. So gibt es die Option, dass sich die Kantone über Fachempfehlungen der SVK-OHG auf einheitliche Regelungen (z.B. betreffend Finanzierung und Arbeitsinstrumente) einigen.

Aus diesen Gründen wird empfohlen, in der IVSE keinen neuen Bereich für die heute 18 Frauenhäuser in der Schweiz zu schaffen.

d) Antrag

2 In der IVSE wird auf die Schaffung eines neuen Bereichs für Frauenhäuser verzichtet.

3.1.3 Spitalschulen

a) Ausgangslage und Auftrag

Spitalschulen stellen sicher, dass schulpflichtigen Kindern während eines Spitalaufenthaltes ein schulisches Angebot bereitgestellt wird. Damit soll verhindert werden, dass Kinder den Anschluss an den Leistungsstand ihrer Herkunftsschule verlieren. Zugleich bringt der Unterricht eine Tagesstruktur in den Spitalalltag. Unter den spitalbedürftigen Kindern gibt es auch solche mit Behinderungen. Zusätzlich haben chronisch kranke Kinder häufig besondere Bildungsbedürfnisse.

Über die Anzahl der Spitalschulen in der Schweiz fehlen verlässliche Angaben. Nach Schätzungen der EDK gibt es in etwa der Hälfte der Kantone gesamthaft ungefähr 30 - 40 Spitalschulen.

Seit der Einführung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) werden die Kosten für die Sonderschulung und für die Infrastruktur von der Invalidenversicherung nicht mehr finanziell unterstützt. Die Schulungskosten hospitalisierter Kinder sind auch keine Pflichtleistungen gemäss dem Krankenversicherungsgesetz (KVG) und werden somit nicht von den Versicherten und ihren Krankenkassen getragen.

Spitalschulen könnten dem Bereich D der IVSE unterstellt werden, soweit es sich um eine Sonderschule (Bereich D, Bst. a), um einen Früherziehungsdienst (Bst. b) oder um pädagogisch-therapeutische Dienste für Logopädie oder Psychomotoriktherapie handelt, sofern diese Leistungen nicht innerhalb des Regelschulangebotes erbracht werden (Bst. c). Spitalschulen erbringen teilweise einen Mix aus diesen drei Bereichen, teilweise erbringen sie auch andere Leistungen (z.B. Regelschulunterricht). Sie dürfen allerdings nicht medizinisch geleitet werden (Art. 3 Abs. 2 IVSE).

Dem Bereich D der IVSE sind einzig zwei Spitalschulen aus dem Kanton Zürich als externe Sonderschulen unterstellt worden. Die Unterstellung erfolgte, weil die Spitalschulen im Kanton Zürich gesetzlich als Sonderschulen definiert werden.¹⁹ In den anderen Kantonen bestehen unterschiedliche Auffassungen, ob überhaupt und wenn ja, welche Leistungen der Spitalschule vom Aufenthaltskanton des Kindes übernommen werden müssen.

Bei der Beratung der Parlamentarischen Initiative Galladé (Bildung für chronisch kranke Kinder)²⁰ boten die EDK und die GDK im Jahr 2009 der Kommission für Gesundheit und soziale Sicherheit des Nationalrates an, die Kantone auf die möglichen bestehenden Lücken und Probleme aufmerksam zu

¹⁹ Gemäss Art. 14a des Volksschulgesetzes in der Fassung vom 16. Mai 2011 gelten Spitalschulen im Kanton Zürich künftig nicht mehr als Sonderschulen. Die Änderung soll auf das Schuljahr 2012/2013 in Kraft gesetzt werden.

²⁰ Die parlamentarische Initiative (09.479) verlangte folgendes: „Es sollen die gesetzlichen Bestimmungen ausgearbeitet werden, welche gewährleisten, dass die Bildung für chronisch kranke Kinder garantiert ist, damit das Recht auf Bildung für chronisch kranke Kinder nicht von Zufälligkeit und Wohnort abhängig bleibt, was heute der Fall ist. Ebenfalls soll in diesen Bestimmungen die Finanzierung der Spitalschulen für Kinder in Zentrumsspitalern geregelt werden“.

machen und Hand für Lösungen zu bieten. In diesem Sinn bestätigten sie, dass auch ein Handlungsbedarf für die Finanzierung von Leistungen von Spitalschulen besteht.²¹

Die EDK hat das GS SODK mit Schreiben vom 4. Juli 2011 gebeten, die Frage der Spitalschulen und deren Leistungen in der IVSE klarer zu regeln.

b) Diskussion des Antrages

Der Handlungsbedarf für die Regelung der Finanzierung von Leistungen der Spitalschulen ist gegeben. Die Thematik ist indessen in erster Linie von den kantonalen Bildungs- und Gesundheitsdirektionen zu prüfen, da im Vordergrund Aspekte der Regelschule und der Spitalpflege stehen. Erst anschliessend kann untersucht werden, ob in der IVSE ein neuer Bereich für Spitalschulen geschaffen werden soll. Die EDK und die GDK sind zurzeit daran, die entsprechenden Abklärungen vorzunehmen und Lösungsvorschläge zu erarbeiten.

c) Antrag

3 In der IVSE wird auf die Schaffung eines neuen Bereichs für Spitalschulen vorläufig verzichtet.

3.1.4 Abgrenzung stationäre und ambulante Angebote

a) Ausgangslage und Auftrag

Im Rahmen der Untersuchung der Schnittstellen zwischen den kantonalen Behindertenkonzepten und der IVSE wurde festgestellt, dass in den meisten Behindertenkonzepten vorgesehen ist, zukünftig vermehrt ambulante Leistungen zu erbringen.²² Dieser Trend betrifft sämtliche Bereiche der IVSE (Angebotsabstimmung, Kostenrechnung, Leistungsabgeltung, Kostenbeteiligung wie auch die Qualitätsanforderungen). Da der Geltungsbereich des Bereichs B der IVSE auf stationäre Institutionen gemäss Artikel 3IFEG²³ beschränkt ist, stellt sich die Frage, ob und in welchem Umfang er allenfalls auf ambulante Leistungen ausgedehnt werden soll. Der Vorstand SODK beschloss dazu bereits am 23. Juni 2011, dass die IVSE nicht auf ambulante Angebote ausgedehnt werden solle. Hingegen sollen die Grenzen zwischen stationären und ambulanten Angeboten für alle Bereiche der IVSE (A-D) unter Berücksichtigung der im Ergänzungsleistungsgesetz²⁴ verankerten Grundsätze präzisiert werden.

b) Diskussion der Varianten

In einem ersten Schritt wurden die möglichen formalen Instrumente zur Umsetzung des Auftrags des Vorstands SODK geprüft. Eine Anpassung der IVSE in diesem Zusammenhang stand nicht zur Diskussion, da grundsätzlich an der geltenden Regelung nichts geändert werden soll. Einerseits wurde eine Anpassung des Kommentars zur IVSE erwogen, andererseits die Verabschiedung einer Empfehlung.

Bei der Frage, wann ein Angebot einer sozialen Einrichtung als stationär und wann es als ambulant zu betrachten ist, handelt es sich letztlich um eine Auslegungsfrage der IVSE. Verschiedene solcher Auslegungsfragen betreffend die Anwendung einzelner Bestimmungen der IVSE wurden in jüngster Zeit in der Form von Empfehlungen des Vorstands behandelt. Zwar fehlt es solchen Empfehlungen in der Regel an einer verbindlichen Durchsetzbarkeit, die Erfahrung zeigt indessen, dass die Mitgliedskantone

²¹ Die Initiantin zog darauf ihre parlamentarische Initiative zurück.

²² *Schlussbericht Schnittstellen 2011*, Ziffer 3.3.9.

²³ Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG; SR 831.26).

²⁴ Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG; SR 831.30).

ne durchaus interessiert sind an einem rechtssicheren Vollzug. Das Vorgehen mittels Verabschiedung einer Empfehlung hat sich nach Ansicht der Projektgruppe grundsätzlich bewährt und sollte auch zur Abgrenzung der stationären und ambulanten Angebote gewählt werden.

Der Kommentar zur IVSE vom 17. Dezember 2007, dem Bedeutung im Zusammenhang mit der Auslegung der IVSE zukommt, bildet die Überlegungen bzw. Hintergründe der einzelnen Regelungen zum Zeitpunkt ihres Erlasses ab. Auf eine Anpassung des Kommentars von 2007, beispielsweise bei Änderungen einer Richtlinie oder bei der Verabschiedung einer neuen Empfehlung, wurde deshalb richtigerweise verzichtet. Der Kommentar ist kein geeignetes Instrument, um neue Präzisierungen oder Interpretationen vorzunehmen.

Der weitere Handlungsbedarf für eine inhaltlich konsistente Abgrenzung ist ausgewiesen. Die Ergebnisse können in Form einer Empfehlung des Vorstandes SODK festgehalten werden.

c) **Antrag**

4 Der Vorstand SODK beauftragt die SKV IVSE, die Grundsätze zur Abgrenzung stationärer und ambulanter Angebote in Form einer Empfehlung zu erarbeiten und ihm zur Verabschiedung zu unterbreiten.

3.2 **Organisation und Streitbeilegungsverfahren**

3.2.1 **Aufgaben- und Kompetenzverteilung**

a) **Ausgangslage und Auftrag**

Die Evaluation der IVSE zeigte, dass einige Kompetenzen und Aufgabenverteilungen innerhalb der IVSE nicht klar zugeordnet sind.²⁵ Auf der Stufe der SKV IVSE und auch der Regionalkonferenzen sind heute nur wenige Kompetenzen angesiedelt. Eine verbindliche Delegation von Aufgaben durch den Vorstand zur selbstständigen Erledigung durch andere Organe ist gestützt auf das geltende Regelwerk grundsätzlich nicht zulässig. Es wurde daher im Rahmen der Evaluation die Empfehlung formuliert, die Kompetenz- und Aufgabenverteilung klarer zu regeln und insbesondere mögliche Kriterien für eine Trennung von technischen und strategischen Aufgaben zu erarbeiten. Eine Delegation zur verbindlichen Erledigung technischer Aufgaben vom Vorstand an SKV IVSE soll künftig möglich sein und nach geregelten Grundsätzen vorgenommen werden können.

Als ein konkretes Anwendungsbeispiel für eine nicht klare Aufgabenzuordnung bzw. –wahrnehmung wurde im Rahmen der Überprüfung der kantonalen Behindertenkonzepte die Abstimmung des Angebots durch die Regionalkonferenzen identifiziert.²⁶ Teilweise wird diese Aufgabe gar nicht (mehr) wahrgenommen, teilweise wird sie durch andere (IVSE-externe) Gremien wahrgenommen. An diese Realität ist die IVSE entweder anzupassen oder aber es ist vorzusehen, wie mit diesem Thema umgegangen werden soll.

Unabhängig von konkreten Themenbereichen, die neu bzw. klarer geregelt werden müssen, besteht ein Anpassungsbedarf des Organisationsreglements IVSE. Das aktuelle Reglement stammt aus dem Jahr 2006. Das Generalsekretariat SODK hat einen grundsätzlichen Anpassungsbedarf im Rahmen der ihm obliegenden Geschäftsführung der IVSE festgestellt.

Der Vorstand SODK hat am 26. März 2010 sowie am 23. Juni 2011 beschlossen, dass die Rollen und Verantwortlichkeiten der IVSE-Organe geklärt werden sollen.

²⁵ Vgl. *Schlussbericht Evaluation 2010*, Ziffer 4.3.

²⁶ Vgl. *Schlussbericht Schnittstellen 2011*, Ziffer 3.3.1.

b) Varianten

Lückenlose Neuregelung der Aufgaben- und Kompetenzregelung

Variante 1	Beschreibung	Betroffenes Regelwerk
Lückenlose Aufgaben- und Kompetenzregelung	<ul style="list-style-type: none"> Eine klare Aufgaben- und Kompetenzregelung wird innerhalb des Vereinbarungstexts der IVSE umfassend und lückenlos vorgenommen. Eine Notwendigkeit zur Schaffung neuer Organe wurde bisher aber weder aus der Evaluation IVSE noch aus der Überprüfung der kantonalen Behindertenkonzepte abgeleitet. 	<ul style="list-style-type: none"> Die IVSE muss teilrevidiert werden. Das Organisationsreglement muss im Anschluss daran ebenfalls angepasst bzw. totalrevidiert werden.
	Potential / Chancen	Herausforderung / Risiken
Lückenlose Aufgaben- und Kompetenzregelung	<ul style="list-style-type: none"> Eine (Teil-)Revision der IVSE würde es ermöglichen, die Aufgaben- und Kompetenzverteilung grundsätzlich klarer zu regeln und alle Aufgaben (einschliesslich Angebotsabstimmung) in der IVSE stufengerecht zuzuordnen. Dabei könnten auch neue Instrumente verbindlich in der IVSE geregelt und das sekundäre Regelwerk darauf abgestimmt werden. 	<ul style="list-style-type: none"> Das aufwändige Änderungsverfahren der IVSE setzt eine Zustimmung sämtlicher Kantone sowie – nachgelagert - innerkantonale Anpassungen voraus. Eine Teilrevision birgt zudem die Gefahr einer "Zäsur" gegenüber dem heutigen System, das grundsätzlich gut funktioniert. Die Akzeptanz einer neuen Regelung könnte bei den Kantonen gegenüber heute sinken.

Klärung und Anpassung der Aufgaben- und Kompetenzregelung

Variante 2	Beschreibung	Betroffenes Regelwerk
Optimierung Aufgaben- und Kompetenzregelung	<ul style="list-style-type: none"> Die heute fehlende Klarheit bzw. die bestehenden Lücken betreffend die Aufgaben und Kompetenzen der Organe der IVSE kann im Zuge einer Totalrevision des Organisationsreglements geschaffen werden. 	<ul style="list-style-type: none"> Das Organisationsreglement IVSE muss totalrevidiert werden.
	Potential / Chancen	Herausforderung / Risiken
Optimierung Aufgaben- und Kompetenzregelung	<ul style="list-style-type: none"> Eine Totalrevision des Organisationsreglements erlaubt eine weitgehende Schliessung der identifizierten Lücken. Da das Reglement ohnehin angepasst werden muss, kann eine klare Regelung der Aufgaben- und Kompetenzorganisation (innerhalb der bestehenden Grundsätze der IVSE) im gleichen "Arbeitsschritt" eingeführt werden. Das Änderungsverfahren betreffend Organisationsreglement ist einfach und rasch (zuständig ist gemäss Art. 8 IVSE die Vereinbarungskonferenz). 	<ul style="list-style-type: none"> Eine Neukonzeption der Aufgaben innerhalb des Systems IVSE muss auf den bestehenden Grundsätzen der IVSE aufbauen. Eine verbindliche Delegation von selbstständig zu erledigenden Aufgaben durch den Vorstand an die SKV IVSE oder die Regionalkonferenzen ist nur beschränkt möglich.

c) Diskussion der Varianten

Obwohl mit einer Teil- oder Totalrevision der IVSE sämtliche Aspekte der Organisation und der Kompetenzaufteilung zwischen den Organen klarer geordnet werden könnten und sich dadurch bestehende Unstimmigkeiten beseitigen liessen, wird vorliegend lediglich eine Totalrevision des Organisationsreglements empfohlen (wie bereits in der zugrundeliegenden Evaluation). Der Nutzen und auch die Notwendigkeit einer inhaltlichen Revision der IVSE erscheinen zum heutigen Zeitpunkt nicht nachgewiesen. Weder hat sich im Rahmen des vorliegenden Projekts der Weiterentwicklung je der Bedarf an zusätzlichen oder anderen Organen der IVSE ergeben, noch scheinen die bereits bestehenden und eingespielten Instrumente als nicht geeignet, um die identifizierten Unstimmigkeiten zu beseitigen.

Wird die Aufgaben- und Kompetenzregelung eines geltenden Konkordates neu geregelt, so müssen die beigetretenen Kantone damit einverstanden sein. Die sich daraus ergebenden Risiken scheinen deshalb in keinem vernünftigen Verhältnis zu einem möglichen Zusatznutzen gegenüber der Variante einer Revision des Organisationsreglements zu stehen. Im Rahmen einer Anpassung bzw. Totalrevision des Organisationsreglements können weitgehende Änderungen beschlossen werden, ohne dass dies eine Änderung der geltenden Vereinbarung erfordert. Da Änderungen am Organisationsreglement wegen den Statutenänderungen SODK ohnehin vorgenommen werden müssen, könnten auf diese Weise zudem Synergien genutzt werden. Zudem kann darin auch neu geregelt werden, in welchem Verfahren Instrumente des sekundären Regelwerkes (z.B. Richtlinien, Empfehlungen, Interpretationshilfen) verabschiedet oder genehmigt werden sollen.

Aus diesen Gründen wird empfohlen, im Rahmen der – ohnehin anstehenden - Totalrevision des Organisationsreglements das Zusammenspiel der bestehenden Organe zu regeln und wo nötig zu klären.

d) Antrag

5 Der Vorstand SODK beauftragt das GS SODK, eine Totalrevision des Organisationsreglements vorzubereiten.

3.2.2 Streitbeilegungsverfahren

a) Ausgangslage und Auftrag

Im Zuge der durchgeführten Evaluation der IVSE wurde festgestellt, dass sich das generelle Streitbeilegungsverfahren gemäss Art. 31 ff. der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV), welches bei Uneinigheiten zwischen den Mitgliedskantonen der IVSE zur Anwendung kommen soll (vgl. Art. 35 IVSE), als zu starr und formell erweist.²⁷ Zwar geht auch die IRV davon aus, dass die Kantone und interkantonalen Organe sich bemühen, mittels Verhandlung oder Vermittlung Streitigkeiten beizulegen, die vorgelagerten Schlichtungsbemühungen des Generalsekretariats SODK sind in diesem Zusammenhang aber nicht geregelt und auch nicht zwingend vorgesehen. Es zeigte sich – auch in der jüngsten Vergangenheit – aber, dass ein Bedürfnis besteht, durch Vermittlung des GS SODK Streitigkeiten zwischen Mitgliedskantonen zu schlichten, bevor jeweils der Gesamtregerungsrat mit einem formellen Begehren an das Präsidium der KdK gelangen muss. Diese vorgelagerten und im Vergleich zum Verfahren vor der KdK bisweilen stufengerechteren Vermittlungsbemühungen müssen aber ebenfalls in einem geregelten und für die involvierten Parteien berechenbaren Rahmen stattfinden.

²⁷ Vgl. *Schlussbericht Evaluation 2010*, Ziffer 5.2.1.

Der Vorstand SODK hat am 26. März 2010 beschlossen, dass diese Frage im Rahmen des Projektes IVSE behandelt werden soll.

Der Handlungsspielraum in Sachen Streitbeilegung in Angelegenheiten der IVSE ist aufgrund der anwendbaren IRV gering. Daran könnte auch – de lege lata – mittels Anpassungen der IVSE nicht viel geändert werden, da die IRV für die Kantone verbindlich ist und die Teilnahme der Kantone an der IRV bundesrechtlich vorgeschrieben ist (vgl. Art. 13 des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich)²⁸. Eine Lösung nach innerkantonalem Recht für Streitigkeiten zwischen Kantonen kommt daher im Bereich IVSE von vorneherein nicht in Frage.

Im Bereich der IVSE besteht zudem eine unschöne Zweiteilung von möglichen Verfahren im Zusammenhang mit sozialen Einrichtungen. Ist nämlich die Trägerschaft einer Einrichtung ein Kanton und die Einrichtung nicht verselbständigt, ist jede Streitigkeit zwischen dieser Einrichtung und dem Wohnkanton eines Klienten als Streitigkeit zwischen den Kantonen zu betrachten, während dies bei einer privaten Einrichtung nicht der Fall ist. Im ersten Fall muss daher das schwerfällige Streitbeilegungsverfahren nach IRV bemüht werden, im zweiten Fall sind Streitigkeiten zwischen Einrichtungen und Kantonen nach innerkantonalem Verfahren zu entscheiden. An dieser Rechtslage lässt sich nichts ändern, ohne dass der grundlegende Mechanismus der IVSE vollständig geändert würde, indem nicht mehr die Einrichtung selbst, sondern die Kantone Rechnung für ausserkantonale Klienten stellen müssten.

Im Rahmen des dem formalen Streitbeilegungsverfahren nach IRV vorgelagerten Einigungsverfahren versucht das Generalsekretariat SODK bereits heute, in Streitigkeiten zwischen den Kantonen zu schlichten und eine Einigung zu erzielen.

b) Varianten

Empfehlung des Vorstands SODK zum Streitschlichtungsverfahren

Variante 1	Beschreibung	Betroffenes Regelwerk
Empfehlung zum Streitschlichtungsverfahren	<ul style="list-style-type: none"> Der Vorstand empfiehlt den Mitgliedskantonen, das informelle Streitschlichtungsverfahren vor dem Anrufen des Präsidiums der KdK in Anspruch zu nehmen. Das informelle Streitschlichtungsverfahren vor dem GS SODK wird im Rahmen seiner Geschäftsführungskompetenz (Art. 17 Abs. 1 IVSE) verbindlich geregelt. 	<ul style="list-style-type: none"> (Neue) Empfehlung des Vorstands zur Durchführung eines informellen Streitschlichtungsverfahrens durch das Generalsekretariat SODK vor Einleitung des formellen Streitbeilegungsverfahrens gemäss IRV. Festlegung der Grundzüge des informellen Streitschlichtungsverfahrens.
	Potential / Chancen	Herausforderung / Risiken
Empfehlung zum Streitschlichtungsverfahren	<ul style="list-style-type: none"> Durch die Festlegung der Grundregeln eines informellen Streitschlichtungsverfahrens sollen die Abläufe automatisiert werden. Es besteht eine grössere Voraussehbarkeit und Berechenbarkeit der Verfahrensschritte auf dem Weg zu einer möglichen Einigung. 	<ul style="list-style-type: none"> Die Unverbindlichkeit des informellen Streitschlichtungsverfahrens kann nach wie vor nur geringen Druck für eine Einigung vorgängig des formalen IRV-Verfahrens erzeugen.

²⁸ FiLaG (SR 613.2).

Empfehlung des Vorstands SODK zum Streitschlichtungsverfahren mit Schiedsvereinbarung

Variante 2	Beschreibung	Betroffenes Regelwerk
Empfehlung zum Streitschlichtungsverfahren mit Schiedsvereinbarung	<ul style="list-style-type: none"> Das Streitschlichtungsverfahren wird mit einer freiwilligen Option gekoppelt, wonach die involvierten Parteien eine verbindliche Schiedsvereinbarung abschliessen können. 	<ul style="list-style-type: none"> Empfehlung des Vorstands zur Durchführung eines informellen Streitschlichtungsverfahrens durch das Generalsekretariat SODK vor Einleitung des formellen Streitbeilegungsverfahrens gemäss IRV. Festlegung der Grundzüge des informellen Streitschlichtungsverfahrens einschliesslich der Möglichkeit einer freiwilligen Schiedsvereinbarung.
	Potential / Chancen	Herausforderung / Risiken
Empfehlung zum Streitschlichtungsverfahren mit Schiedsvereinbarung	<ul style="list-style-type: none"> Dem grössten Mangel des informellen Streitschlichtungsverfahrens, nämlich der fehlenden Verbindlichkeit, kann mit der zusätzlichen und freiwilligen Option einer Schiedsvereinbarung begegnet werden. Damit kann (je nach Willen der Parteien) – insbesondere bei unbedeutenderen Streitigkeiten – eine langandauernde Rechtsunsicherheit verhindert und rasch ein definitiver Entscheid herbeigeführt werden anstatt das formelle Streitbeilegungsverfahren vor der KdK in Anspruch zu nehmen. 	<ul style="list-style-type: none"> Die Option einer verbindlichen Schiedsvereinbarung bedingt die Zustimmung sämtlicher involvierter Kantone (unter Berücksichtigung der jeweiligen innerkantonalen Grundsätze). Die vollkommene Unabhängigkeit einer zwischen den Parteien vereinbarten Schiedsinstanz muss gewährleistet sein.

c) Diskussion der Varianten

Bei den beiden diskutierten Lösungsmöglichkeiten handelt es sich (leider) nur um unechte Varianten. Die Möglichkeit der Schaffung einer Option für eine verbindliche, freiwillige Beilegung einer Streitigkeit ändert nichts am Grundsatz, dass letztlich jeder Kanton auf der Durchführung des starren Streitbeilegungsverfahrens nach IRV beharren kann.

Aufgrund der bundesrechtlich zwingend vorgeschriebenen Mitgliedschaft der Kantone in der IRV besteht kein weitergehender Handlungsspielraum im Bereich der Streitschlichtung.

d) Anträge

6a Der Vorstand SODK beauftragt die SKV IVSE, ihm eine Empfehlung zur Verabschiedung zu unterbreiten, wonach die Kantone vor der Einleitung des formellen Streitbeilegungsverfahrens gemäss Artikel 31 ff. IRV ein informelles Streitschlichtungsverfahren des GS SODK in Anspruch nehmen sollen.

6b Der Vorstand SODK beauftragt das GS SODK, die Grundzüge (Fristen, Schriftenwechsel, Verfahrensschritte usw.) des informellen Streitschlichtungsverfahrens festzulegen.

6c Der Vorstand SODK beauftragt das GS SODK, im Zusammenhang mit der Festlegung der Grundsätze des informellen Streitschlichtungsverfahrens die Möglichkeit einer freiwilligen Schiedsvereinbarung zwischen den involvierten Parteien vorzusehen.

3.3 Leistungsabgeltung und Kostenübernahmegarantie

3.3.1 Beschleunigung des KÜG-Beantragungsprozesses

a) Ausgangslage und Auftrag

Für das Funktionieren der IVSE ist der KÜG-Beantragungsprozess zentral. Aus diesem Grund ist es störend, wenn die Frist zur Behandlung von KÜG-Gesuchen überzogen wird und dadurch für die Einrichtungen Liquiditätsengpässe und Finanzierungsrisiken entstehen können. Darunter leidet die Bereitschaft der Einrichtungen, ausserkantonale Klienten aufzunehmen und damit vorhandene Plätze optimal zu nutzen. Andererseits ist zu vermeiden, dass die Kantone wegen verspätet eingereichten KÜG-Gesuchen ungerechtfertigt finanzielle Leistungen erbringen müssen.

Artikel 26 IVSE regelt, dass eine KÜG vor Unterbringung oder Eintritt der Person bei der Verbindungsstelle des Wohnkantons eingeholt werden muss. Behandlungsfristen für die Beurteilung der KÜG durch den Wohnkanton sind keine vorgegeben. Festgestellt wurde in der Evaluation, dass zwischen der Einreichung des Gesuches bis zum Erhalt der KÜG zwischen mehreren Wochen bis 3 Monate vergehen können.

Sofern das KÜG-Gesuch wegen zeitlicher Dringlichkeit nicht vorgängig eingeholt werden kann, „so ist es so rasch als möglich nachzuholen“ (Art. 26 Abs. 2 IVSE). Wann ein Fall zeitlicher Dringlichkeit vorliegt und innerhalb welcher Zeit eine nachträgliche Einreichung eines Gesuchs gestellt werden muss, wird im geltenden Regelwerk IVSE allerdings nicht konkretisiert.

Im Schlussbericht Ecoplan/Kurt Moll vom 10. Januar 2010 wurde empfohlen, den KÜG-Beantragungsprozess zu beschleunigen.²⁹ Es sollen verbindliche Fristen für die Einreichung und die Behandlung einer KÜG festgelegt werden. Ferner soll geprüft werden, wie bei einer Verzögerung der KÜG das Risiko für die Einrichtungen vermindert bzw. die Verbindungsstellen zur Einhaltung der Frist angehalten werden können. Der Vorstand SODK beschloss, dass im Rahmen der SKV IVSE bzw. des Projektes IVSE die Vorschläge zur Beschleunigung des KÜG-Beantragungsprozesses zu prüfen seien.

b) Varianten

Verwirkungsfristen

Variante 1	Beschreibung	Betroffenes Regelwerk
Verwirkungsfristen	<ul style="list-style-type: none"> Verwirkungsfristen zu Lasten der sozialen Einrichtung oder des Kantons mit "säumiger" Einrichtung werden in der IVSE verankert. Ist die Verwirkungsfrist abgelaufen, wird geregelt, wer die in der Zwischenzeit entstandenen Kosten übernehmen muss. 	<ul style="list-style-type: none"> Die IVSE muss geändert werden.
	Potential / Chancen	Herausforderung / Risiken
Verwirkungsfristen	<ul style="list-style-type: none"> Mit Verwirkungsfristen kann der KÜG-Bearbeitungsprozess beschleunigt werden. 	<ul style="list-style-type: none"> Verwirkungsfristen sind dann geeignet, wenn sie in der Praxis auch rechtlich durchgesetzt werden können. Dies bedingt ein einfaches Verfahren, um allfällige Streitigkeiten zu schlichten und zu entscheiden.

²⁹ Schlussbericht Evaluation 2010, Ziffer 5.2.1 Bst. c.

Ordnungsfristen

Variante 2	Beschreibung	Betroffenes Regelwerk
Ordnungsfristen	<ul style="list-style-type: none"> Der Vorstand empfiehlt, innerhalb welcher Ordnungsfristen die KÜG gestellt und bearbeitet werden sollen und welche Anforderungen an die Geltendmachung von zeitlicher Dringlichkeit durch soziale Einrichtungen erfüllt sein müssen. 	<ul style="list-style-type: none"> Eine neue Empfehlung des Vorstandes IVSE muss erlassen werden.
	Potential / Chancen	Herausforderung / Risiken
Ordnungsfristen	<ul style="list-style-type: none"> Der KÜG-Bearbeitungsprozess kann beschleunigt werden, wenn sich in der Praxis ein gemeinsamer Konsens über ihre Einhaltung durchsetzt. Die IVSE-Verbindungsstellen können sich intern und extern zur Begründung des Bearbeitungsstandes einer KÜG auf die Empfehlung berufen. 	<ul style="list-style-type: none"> Trotz Empfehlung des Vorstandes bleibt eine Nicht-Einhaltung der Bearbeitungsfristen folgenlos. Die Empfehlung bzgl. „zeitlicher Dringlichkeit“ kann die sozialen Einrichtungen nicht verbindlich verpflichten.

c) Diskussion der Varianten

Die IVSE enthält den Grundsatz, dass das KÜG vor der Unterbringung oder dem Eintritt einer Person in einer Einrichtung vorliegen muss. Bei zeitlicher Dringlichkeit ist das KÜG-Gesuch so schnell als möglich nachzuholen. Die Konsequenz einer nicht oder verspäteten Gesuchstellung besteht darin, dass die Einrichtung wegen ihres Versäumnisses das Kostenrisiko selbst tragen muss. Die Pflichten einer Einrichtung bezüglich des Einholens der KÜG sind damit in der IVSE bereits festgelegt.

Was die Prüfung von Kostenübernahmegesuchen durch die IVSE-Verbindungsstellen anbelangt, so handelt es sich um einen standardisierten Verwaltungsakt einer kantonalen Behörde. Solches Verwaltungshandeln ist in der Regel nicht an Fristvorgaben in Rechtserlassen gebunden. Allgemein kann davon ausgegangen werden, dass die Verwaltung effizient und zeitgerecht ihre Aufgaben erledigt. Sofern dies bei der Behandlung von KÜG-Gesuchen nicht zutrifft, kann bei der vorgesetzten Behörde der IVSE-Verbindungsstelle mit geeigneten Mitteln darauf hingewiesen werden. Eine Ergänzung in der IVSE erscheint deshalb nicht notwendig.

Hingegen kann es für die IVSE-Verbindungsstellen dienlich sein, wenn mittels einer Empfehlung Standards für die Bearbeitung von KÜG-Gesuchen vorgegeben werden. Zudem ermöglicht die Form einer Empfehlung auch, das Vorliegen „zeitlicher Dringlichkeit“ zu präzisieren.

d) Antrag

7 Der Vorstand SODK beauftragt die SKV IVSE, Fristen für die Einreichung und Bearbeitung der KÜG-Gesuche in Form einer Empfehlung festzulegen und sie ihm zur Verabschiedung zu unterbreiten.

3.3.2 Abwesenheitsregelung im Bereich B (Wohnen)

a) Ausgangslage und Auftrag

Die IVSE sieht für den Bereich B vor, dass sich Erwachsene mit Behinderung in Wohnheimen an den Kosten für die Leistungsabgeltung beteiligen müssen (Art. 28 Abs. 2 IVSE). Die Höhe der Kostenbeteiligung bestimmen die Wohnkantone (Art. 28 Abs. 3 IVSE), indem sie den Einrichtungen die Taxen vorschreiben, die sie dem Klienten verrechnen dürfen. Damit ist es jedem Wohnkanton frei gestellt, wie er mit den Abwesenheiten umgeht. Bei einem oder mehreren Tagen Abwesenheit des Klienten erlauben viele Wohnkantone die Reduktion der Kostenbeteiligung. Die dabei der Einrichtung entgangenen finanziellen Mittel, also den Differenzbetrag, übernimmt meistens der Wohnkanton.

Für eine behinderte Person, die in einer stationären Einrichtung lebt, erlauben es diese Rückerstattungen, während ihrer Abwesenheit eine anderweitige, „ambulante“ Begleitung oder Betreuung zu finanzieren. Je höher die Rückerstattung ist, umso mehr finanzielle Mittel stehen deshalb der behinderten Person zu. Weil die Taxen überwiegend durch IV-Renten, Hilflosenentschädigung (HE) und Ergänzungsleistungen (EL) bezahlt werden, handelt es sich in diesem Sinn um eine andere Nutzung der Versicherungsgelder.

Eine vom GS SODK durchgeführte Umfrage im April 2010 ergab teilweise grosse kantonale Unterschiede bei der Definition eines Abwesenheitstages (externe Übernachtung bis hin zu 24h Abwesenheit), der Höhe der Reduktion (8 bis 80 Franken + HE in dieser Zeit), der Übernahme des Differenzbetrages (Standort- oder Wohnkanton) und der rechtlichen Verankerung (keine Verwaltungsverordnung bis Gesetzesartikel).³⁰ Diese Unterschiede führen sowohl bei den Einrichtungen als auch bei den jeweils beteiligten Kantonen zu einem erheblichen administrativen Aufwand. Für die Einrichtung bedeuten die unterschiedlichen Regelungen, dass sie je nach Wohnkanton andere Grundlagen zu beachten haben. Zusätzlich kann die Regelung der Abwesenheitstage auch für die Berechnung der Auslastung einer Einrichtung relevant werden. Für eine behinderte Person bedeutet die Regelung der Abwesenheitstage durch den Wohnkanton, dass sie möglicherweise ungleich behandelt wird gegenüber behinderten Personen aus anderen Kantonen, obwohl alle in der gleichen Einrichtung wohnen.

Die SKV IVSE hat am 25. Februar 2011 das GS SODK ersucht, das Thema Abwesenheitsregelung im Rahmen der 3. Etappe der Projektevaluation IVSE zu behandeln.

b) Varianten

Ergänzung IVSE

Variante 1	Beschreibung	Betroffenes Regelwerk
Ergänzung IVSE	<ul style="list-style-type: none"> Regelung für Abwesenheitstage 	<ul style="list-style-type: none"> Ergänzung der Artikel 28 und 29 IVSE (Kostenbeteiligung)
	Potential / Chancen	Herausforderung / Risiken
Ergänzung IVSE	<ul style="list-style-type: none"> Es kann auf diesem Weg ein gesamtschweizerischer Minimalstandard etabliert werden. Dieser Standard geht wegen dem Vorrang des interkantonalen Rechts anderslautenden kantonalen Regelungen vor. 	<ul style="list-style-type: none"> Die Details können nicht im Vereinbarungstext geregelt werden. Dies erschwert die Diskussion über den Inhalt. Wenn ein Kanton diese Revision der IVSE nicht ratifiziert, ist die Rechtslage komplex.

³⁰ Kantonale Regelungen der „Abwesenheitstage“ im Bereich B IVSE. Unveröffentlichte summarische Darstellung der Antworten aus den Kantonen vom 15. April 2010, GS SODK.

- Alle erwachsenen Personen mit Behinderungen im Bereich B in einer Einrichtung können bzgl. Abwesenheitsregelung gleich behandelt werden.

Festlegung eines Minimalstandards

Variante 2	Beschreibung	Betroffenes Regelwerk
Festlegung eines Minimalstandards	<ul style="list-style-type: none"> • Definition Abwesenheitstag, minimale Anzahl Abwesenheitstage und Mindesthöhe der Kostenreduktion werden einheitlich festgelegt. • Minimalstandard bzgl. Definition Abwesenheitstag, Höhe und Umfang der Kostenreduktionen werden empfohlen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Vorstand SODK erlässt eine Empfehlung oder ergänzt die Richtlinie LAKORE.
	Potential / Chancen	Herausforderung / Risiken
Festlegung eines Minimalstandards	<ul style="list-style-type: none"> • Es kann auf diesem Weg ein gesamtschweizerischer Minimalstandard etabliert werden. • Den Kantonen verbleibt oberhalb der Mindestanforderungen ein gewisser Rechtssetzungsspielraum. • Rechtsungleiche Behandlungen zwischen behinderten Personen in der gleichen Einrichtung können (teilweise) abgebaut werden. Es kann auf gesamtschweizerischer Ebene ein Konsens fixiert werden, was aus Sicht der kantonalen Fachleute erwünscht wäre. • Es ist damit zu rechnen, dass jene Wohnkantone, die kein oder kein anderslautendes kantonales Recht beachten müssen, sich an den Minimalstandard halten. 	<ul style="list-style-type: none"> • Die Ungleichbehandlungen zwischen behinderten Personen in der gleichen Einrichtung bestehen kurz- bis mittelfristig weiterhin. • Es geht nicht nur um die Beziehung Einrichtung – Kanton, sondern es sind auch Ansprüche der behinderten Personen zu berücksichtigen, was die Konsensfindung erschwert. • Es wird unausweichlich sein, dass einige Kantone ihre Gesetzgebung anpassen müssen.

c) Diskussion der Varianten

Die in den Kantonen geltenden Abwesenheitsregelungen sind sehr unterschiedlich. Sie verursachen zusätzliche administrative Abklärungen bei den Einrichtungen. Für die betroffenen Menschen mit Behinderung führen sie je nach Regelung des Wohnkantons zu einer Ungleichbehandlung innerhalb derselben Einrichtung. Aus diesen Gründen besteht ein Handlungsbedarf.

Von der Systematik der IVSE drängt es sich auf, die bereits geltenden Bestimmungen zur Kostenbeteiligung mit Kriterien für eine sachgerechte Abwesenheitsregelung zu ergänzen. Allerdings ist fraglich, ob sich der Aufwand für eine solche Änderung des Vereinbarungstextes lohnt, weil eine Abwesenheitsregelung auch auf Stufe Richtlinie oder Empfehlung des Vorstandes SODK behandelt werden könnte. Es kommt hinzu, dass auch mit einer Änderung des Vereinbarungstextes die Regelungsdetails auf jeden Fall auf unterer Regelungsebene bestimmt werden müssen.

d) **Antrag**

8 Der Vorstand SODK beauftragt die SKV IVSE, konkrete Vorschläge über die Abwesenheitsregelung im Bereich B (Wohnen) zu erarbeiten und sie ihm mittels Änderung der Richtlinie LA-KORE oder einer neuen Empfehlung zur Verabschiedung zu unterbreiten.

3.4 Weitere Themen

3.4.1 Zuständigkeitsregelung Werkstätten

a) **Ausgangslage und Auftrag**

Der Aufenthalt in einer Einrichtung gemäss Art. 2 Abs. 1 Bereich B Bst. b bewirkt keine Änderung der bisherigen Zuständigkeit für das Leisten der Kostenübernahmegarantie (Art. 5 Abs. 1 IVSE). Unter eine solche Einrichtung fallen „Wohnheime und andere betreute kollektive Wohnformen für invalide Personen“ (Bereich B, Bst. b). Diese Bestimmung ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass eine erwachsene Person in einer Einrichtung einen zivilrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt begründen kann. Die Arbeit während des Tages in einer Werkstätte (und auch in einer Tagesstätte) ist hingegen zivilrechtlich nicht massgeblich für die Annahme eines Wohnsitzes oder eines Aufenthaltes. In dieser Logik konnte auf eine spezifische Regelung, wonach ein Aufenthalt in einer solchen Einrichtung an der bisherigen Zuständigkeitsregelung nichts ändert, ohne weiteres verzichtet werden. Auch die Empfehlung vom 9. Dezember 2009 des Vorstandes SODK beschränkte ihren Anwendungsbereich folgerichtig ebenfalls einzig auf „Wohnheime“ und erwähnte die Thematik der Werk- oder Tagesstätten nicht.

In der Praxis stellte sich trotzdem die Rechtsfrage, ob aus Art. 5 Abs. 1 IVSE geschlossen werden muss, dass die bisherige Zuständigkeit eines Kantons nur für das Wohnen, aber nicht für die Arbeit in einer Werkstätte gelten soll. Bei einer Separierung der Leistungen würde sich dann die Privilegierung des Standortkantons gemäss der IVSE einzig auf den Bereich Wohnen erstrecken. Wie bereits oben erwähnt, sprechen weder der Wortlaut noch Sinn und Zweck der Regelung in Art. 5 IVSE dafür, dass eine solche Splittung der Zuständigkeit beabsichtigt ist. Es gibt deshalb Kantone, welche Art. 5 Abs. 1 IVSE ausdrücklich so auslegen, dass die Zuständigkeit eines Kantons für die Leistungen im Rahmen der Werkstätte akzessorisch an derjenigen für das Wohnen angeknüpft wird. Sie wenden diese Zuständigkeitsregelung zugunsten des Standortkantons nur dann nicht an, wenn die Leistung ausschliesslich eine Werkstätte betrifft. Zieht also jemand mit bisherigem ausserkantonalem Wohnsitz in eine Unterkunft unabhängig von einer Wohn-Einrichtung des Bereichs B, arbeitet aber in einer Werkstätte, so muss auf jeden Fall der (neue) Wohnsitzkanton diese Leistungen abgelten.

Aufgrund der oben erwähnten Praxis in den Kantonen hat die SKV IVSE am 25. Februar 2011 beantragt, dass die Zuständigkeitsregelung bei den Werkstätten im Rahmen der 3. Etappe des Projekts IVSE geprüft werden soll.

b) **Varianten**

Erweiterung der Zuständigkeitsregelung auf Werkstätten in der IVSE

Variante 1	Beschreibung	Betroffenes Regelwerk
Erweiterung IVSE	<ul style="list-style-type: none">Art. 5 Abs. 1 IVSE wird ausdrücklich auf „Werkstätten“ erweitert oder/und mit der Regel ergänzt, dass die Zuständigkeit für die „Werkstätte“ an diejenige für das „Wohnen“ anknüpft.	<ul style="list-style-type: none">Die IVSE muss geändert werden.Es ist eine Übergangsbestimmung vorzusehen.

	Potential / Chancen	Herausforderung / Risiken
Erweiterung IVSE	<ul style="list-style-type: none"> Die Regelung bewirkt einen zusätzlichen Schutz für den Standortkanton von Werkstätten. Die Regelung bedeutet eine teilweise administrative Erleichterung in all denjenigen Fällen, in denen Wohnen und Arbeiten im gleichen Kanton erbracht werden. Die Regelung verhindert Streitigkeiten über die Interpretation des Art. 5 Abs. 1 IVSE. 	<ul style="list-style-type: none"> Je nach Übergangsregelung gibt es einen zusätzlichen Abklärungsbedarf für „altrechtliche“ ausserkantonal Platzierte. Die Regelung ist nicht erforderlich, weil die bereits geltende Bestimmung eine solche Interpretation zulässt.

Präzisierung Empfehlung vom 9. Dezember 2009

Variante 2	Beschreibung	Betroffenes Regelwerk
Präzisierung Empfehlung	<ul style="list-style-type: none"> Die Zuständigkeitsregelung bleibt; sie wird bezüglich Werkstätten präzisiert. 	<ul style="list-style-type: none"> Die Empfehlung vom 9. Dezember 2009 wird ergänzt oder es wird eine neue Empfehlung erlassen.
	Potential / Chancen	Herausforderung / Risiken
Präzisierung Empfehlung	<ul style="list-style-type: none"> Die Empfehlung schafft für die Vollzugspraxis Klarheit bei der Festlegung der Zuständigkeit für Leistungen in einer Werkstätte. 	<ul style="list-style-type: none"> Die Empfehlung ist nicht rechtsverbindlich.

c) Diskussion der Varianten

Eine Ergänzung der IVSE, wonach die bisherige Zuständigkeit für das Leisten der KÜG auch Leistungen in Bereich der Werkstätten umfasst, könnte Standortkantone mit überdurchschnittlich vielen ausserkantonalen Plätzen in Werkstätten finanziell entlasten. Allerdings ist offen, ob eine Zuständigkeitsänderung bzgl. Werkstätten tatsächlich erwünscht und notwendig ist. Es kommt hinzu, dass alle Kantone eine revidierte Zuständigkeitsregelung innerhalb der IVSE ratifizieren müssten.

Auf der andern Seite kann eine Präzisierung des geltenden Artikels 5 Absatz 1 IVSE auch mittels einer Empfehlung vorgenommen werden, weil die Vereinbarungsbestimmung einen gewissen Spielraum für eine sachgerechte Interpretation zulässt. Dies kann zumindest dazu beitragen, dass in der Praxis die Zuständigkeitsabklärung erleichtert wird.

d) Antrag

9 Der Vorstand SODK beauftragt die SKV IVSE, die Zuständigkeit bzgl. Werkstätten in Form einer Ergänzung der Empfehlung vom 9. Dezember 2009 festzuhalten und sie ihm zur Verabschiedung zu unterbreiten.

3.4.2 Aufenthaltsprinzip für die Finanzierung der Sonder- oder Regelschule

a) *Ausgangslage und Auftrag*

Die Zuständigkeit zur Abgeltung von Leistungen der externen Sonderschulung richtet sich nach Art. 5 Abs. 2 IVSE. Diese Bestimmung hält fest, dass derjenige Kanton die Kostenübernahmegarantie zu leisten hat, in dem sich der Schüler oder die Schülerin aufhält". Somit gilt das sog. Aufenthaltsprinzip und nicht das Wohnsitzprinzip für die externe Sonderschulung. Der Aufenthaltsort ist derjenige Ort, wo eine Person während einer gewissen Zeit tatsächlich lebt. Das Aufenthaltsprinzip gilt auch, wenn sich beispielsweise jemand in einem Heim oder bei einer Pflegefamilie aufhält.

Das Aufenthaltsprinzip wurde bei der letzten Revision der IVSE im Jahr 2007 auf alle Leistungen der externen Sonderschulung ausgeweitet und stimmt mit der geltenden Regelung für Leistungen der Regelschule überein. Nur für den Aufenthalt und Schulbesuch in stationären Einrichtungen mit eigener Schule (Schulheime) gilt weiterhin der generelle IVSE-Grundsatz des zivilrechtlichen Wohnsitzes (Artikel 4 IVSE). Die Zuständigkeit für Aufenthalt, Betreuung und Schulbesuch in der eigenen, internen Schule richtet sich nach diesem Grundsatz.

Etwas anders stellt sich die Zuständigkeit für Kinder- und Jugendheime oder für Pflegefamilien dar. Besuchen Kinder oder Jugendliche eine externe Regelschule, so muss der Aufenthaltskanton für diese Schulkosten aufkommen.

Aus Sicht der Regionalkonferenz Ostschweiz soll die IVSE eine Regelung vorsehen, wonach der platzierende Kanton (Wohnkanton) dem Standortkanton von Kinder- und Jugendheimen auch entsprechende Schulgelder zu erstatten hat. Sie begründet dies damit, dass die Standortkantone von Kinder- und Jugendheimen gegenüber den platzierenden Kantonen (Wohnkantonen) andernfalls benachteiligt seien. Für den Wohnkanton entfielen Schulkosten, die er ohne ausserkantonale Platzierung weiterhin hätte übernehmen müssen. In diesem Bereich sei deshalb die IVSE anzupassen.

b) *Diskussion des Vorschlages*

Die IVSE regelt die Abgeltung von Leistungen in der Regelschule, da die einzelnen Regelschulen nicht der IVSE unterstellt werden können nicht. Es würde dem Zweck der IVSE widersprechen, das Wohnsitzprinzip für den Besuch der Regelschule für in Heimen oder Familien platzierte Kinder einzuführen, ohne die Regelschulen gleichzeitig der IVSE zu unterstellen. Zudem würde damit Art. 62 der Bundesverfassung verletzt, der den für das Schulwesen zuständigen Kanton dazu verpflichtet, für einen unentgeltlichen Grundschulunterricht zu sorgen. Diese Pflicht des Kantons gilt nach konstanter Praxis für alle Kinder, die sich auf seinem Kantonsgebiet aufhalten, unabhängig von der Verweildauer oder von ihrem (abgeleiteten) Wohnsitz.

c) *Antrag*

10 In der IVSE wird auf eine neue Bestimmung zur Geltung des Wohnsitzprinzips bei der Schulgelderstattung für ausserkantonale platzierte Kinder in Heimen oder Familien verzichtet.

4 Anträge und Schlussfolgerungen

4.1 Anträge auf einen Blick

Thema	Anträge
Geltungsbereich	
Familienplatzierungsorganisationen	1a In der IVSE wird auf die Schaffung eines neuen Bereichs für Familienplatzierungsorganisationen vorläufig verzichtet.
Familienplatzierungsorganisationen	1b Die Empfehlung des Vorstandes IVSE vom 5. Dezember 2005 zur Unterstellung von Einrichtungen in der IVSE wird hinsichtlich der Unterstellung von FPO im Bereich A und der Leistungsabteilung von Familienplatzierungen präzisiert.
Familienplatzierungsorganisationen	1c Die SODK setzt sich beim Bundesrat dafür ein, in der PAVO die Familienplatzierung zu regeln und diese Bestimmungen so rasch als möglich in Kraft zu setzen.
Frauenhäuser	2 In der IVSE wird auf die Schaffung eines neuen Bereichs für Frauenhäuser verzichtet.
Spitalschulen	3 In der IVSE wird auf die Schaffung eines neuen Bereichs für Spitalschulen vorläufig verzichtet.
Abgrenzung stationäre und ambulante Angebote	4 Der Vorstand SODK beauftragt die SKV IVSE, die Grundsätze zur Abgrenzung stationärer und ambulanter Angebote in Form einer Empfehlung zu erarbeiten und ihm zur Verabschiedung zu unterbreiten.
Organisation und Streitbeilegungsverfahren	
Aufgaben- und Kompetenzverteilung	5 Der Vorstand SODK beauftragt das GS SODK, eine Totalrevision des Organisationsreglements vorzubereiten.
Streitbeilegungsverfahren	6a Der Vorstand SODK beauftragt die SKV IVSE, ihm eine Empfehlung zur Verabschiedung zu unterbreiten, wonach die Kantone vor der Einleitung des formellen Streitbeilegungsverfahrens gemäss Artikel 31 ff. IRV ein informelles Streitschlichtungsverfahren des GS SODK in Anspruch nehmen sollen.
Streitbeilegungsverfahren	6b Der Vorstand SODK beauftragt das GS SODK, die Grundzüge (Fristen, Schriftenwechsel, Verfahrensschritte usw.) des informellen Streitschlichtungsverfahrens festzulegen.
Streitbeilegungsverfahren	6c Der Vorstand SODK beauftragt das GS SODK, im Zusammenhang mit der Festlegung der Grundsätze des informellen Streitschlichtungsverfahrens die Möglichkeit einer freiwilligen Schiedsvereinbarung zwischen den involvierten Parteien vorzusehen.
Leistungsabteilung und Kostenübernahmegarantie	
Beschleunigung des KÜG-Bearbeitungsprozess	7 Der Vorstand SODK beauftragt die SKV IVSE, Fristen für die Einreichung und Bearbeitung der KÜG-Gesuche in Form einer Empfehlung festzulegen und ihm zur Verabschiedung zu unterbreiten.
Abwesenheitsregelung im Bereich B (Wohnen)	8 Der Vorstand SODK beauftragt die SKV IVSE, konkrete Vorschläge über die Abwesenheitsregelung im Bereich B (Wohnen) zu erarbeiten und sie ihm mittels Änderung der Richtlinie LAKORE oder einer neuen Empfehlung zur Verabschiedung zu unterbreiten.

Thema	Anträge
Weitere Themen	
Zuständigkeitsregelung Werkstätten	9 Der Vorstand SODK beauftragt die SKV IVSE, die Zuständigkeit bzgl. Werkstätten in Form einer Ergänzung der Empfehlung vom 9. Dezember 2009 festzuhalten und ihm zur Verabschiedung zu unterbreiten.
Aufenthaltort	10 In der IVSE wird auf eine neue Bestimmung zur Geltung des Wohnsitzprinzips bei der Schulgelderstattung für ausserkantonale platzierte Kinder in Heimen oder Familien verzichtet.

4.2 Schlussfolgerungen

Nach Prüfung der Aufträge im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung der IVSE (3. Etappe) empfiehlt das GS SODK, darauf zu verzichten, neue Bereiche in die IVSE aufzunehmen. Dies betrifft Familienplatzierungsorganisationen, Frauenhäuser und Spitalschulen.

Ebenfalls empfiehlt sie, die IVSE nicht zu revidieren; Der Aufwand für eine Revision der IVSE ist gross und die meisten Anliegen in den geprüften Themenbereichen können mit anderen Instrumenten der IVSE – wenn auch weniger optimal und rechtsverbindlich - verwirklicht werden,

Deshalb wird folgendes beantragt:

1. Für die Optimierung der Aufgaben- und Organisationskompetenz wird eine Totalrevision des Organisationsreglements vorgeschlagen. Die Erarbeitung des Organisationsreglements soll das GS SODK als geschäftsführendes Sekretariat der IVSE wahrnehmen.
2. Mehrere neue Empfehlungen des Vorstandes SODK sollen erarbeitet oder geltende Empfehlungen präzisiert oder ergänzt werden, um den zuständigen Vollzugsbehörden der IVSE Leitlinien in die Hand zu geben. Dies betrifft die Bereiche Abgrenzung stationäre/ambulante Angebote, Streitschlichtungsverfahren, Fristen für die Einreichung und Bearbeitung der KÜG-Gesuche, Abwesenheitsregelung im Bereich B und Zuständigkeitsregelung Werkstätten. Für die Ausarbeitung von Bericht und Antrag zu Empfehlungen des Vorstandes ist gemäss IVSE die SKV IVSE zuständig.
3. Wo es angezeigt erscheint, sollen bereits geltende Richtlinien angepasst werden (z.B. RL LAKORE). Für die Ausarbeitung von Bericht und Antrag zu Richtlinien des Vorstandes ist gemäss IVSE ebenfalls die SKV IVSE zuständig.
4. Ein Prozedere zum informellen Streitbeilegungsverfahren soll vom GS SODK als geschäftsführendes Sekretariat IVSE in geeigneter Form festgelegt werden.

Nach Beschluss der Vereinbarungskonferenz über die Anträge des Vorstandes SODK zum Projekt IVSE im Juni 2012 kann mit der Umsetzung der Aufträge weitergefahren werden. Das Organisationsreglement soll der Vereinbarungskonferenz bei ihrer übernächsten ordentlichen Sitzung, also im Juni 2013, zur Verabschiedung vorgelegt werden. Bei den weiteren Aufträgen wird empfohlen, dass die SKV IVSE und das GS SODK ihr Vorgehen und den Zeitplan koordinieren und durch den Vorstand SODK genehmigen lassen.

