

An den Landrat

Glarus, 19. Februar 2019

Änderung der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Die Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen vom 20. September 2002 (IVSE; GS VIII E/21/8) regelt die Finanzierungsmodalitäten, wenn Personen in sozialen Einrichtungen ausserhalb ihres Wohnkantons untergebracht sind. Die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) ist Hüterin dieses Konkordates, dem alle Kantone und das Fürstentum Liechtenstein beigetreten sind. Im Vorstand SODK ist der Kanton Glarus mit Frau Landesstatthalter Marianne Lienhard vertreten. Mit Beschluss vom 23. November 2018 hat die SODK eine Teilrevision der Vereinbarung beschlossen.

Hauptinhalt der Teilrevision bildet eine Anpassung im Bereich A (stationäre Einrichtungen für Kinder und Jugendliche). Die heute gelebten Familienkonstellationen führen, namentlich wegen des gemeinsamen Sorgerechts, immer wieder dazu, dass Minderjährige ihren zivilrechtlichen Wohnsitz am Standort einer Institution begründen. Mögliche Beispiele sind:

- Eltern mit gemeinsamer elterlicher Sorge und gemeinsamer Obhut und nicht gemeinsamem Wohnsitz – alternierende Obhut;
- Eltern mit gemeinsamer elterlicher Sorge, nicht gemeinsamem Wohnsitz und Aufhebung des Aufenthaltsbestimmungsrechts beiden Eltern gegenüber;
- Fehlen einer formellen Obhutsuteilung bei strittiger alternierender Obhut;
- in einer Zeitspanne, in der die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) dem Kind, das nicht oder nicht mehr unter elterlicher Sorge steht, noch keinen Vormund ernannt hat;
- Eltern mit unbekanntem Wohnsitz.

Die IVSE sieht als Schuldner der Leistungsabgeltung den Wohnkanton der Person vor, welche die Leistungen beansprucht. Der Wohnkanton wird gemäss IVSE anhand des zivilrechtlichen Wohnsitzes bestimmt (Art. 4 Bst. d IVSE). Über die Festlegung des zivilrechtlichen Wohnsitzes kam es in den vergangenen Jahren vermehrt zu Rechtsstreitigkeiten, insbesondere im Zusammenhang mit der gemeinsamen elterlichen Sorge. Bei der Festlegung des zivilrechtlichen Wohnsitzes von Minderjährigen blieben wichtige Rechtsfragen ungeklärt. Der zivilrechtliche Wohnsitz befindet sich nicht selten am Ort der Einrichtung (Art. 25 Abs. 1 2. Teilsatz Schweizerisches Zivilgesetzbuch, ZGB; SR 210). Dies führt zu einer Finanzierungszuständigkeit des Standortkantons der Einrichtung. Die gleiche Problematik kann sich ergeben, wenn eine Person während des Aufenthalts in einer Einrichtung volljährig wird und ge-

stützt auf Artikel 23 Absatz 2 ZGB einen eigenen Wohnsitz am Standort der Einrichtung begründet, falls sie dort ihren Lebensmittelpunkt hat. Auch in diesen Fällen wird der Standortkanton kostenpflichtig.

Mit dem neu vorgeschlagenen Ausnahmetatbestand (Art. 5 Abs. 1a) wird die IVSE nun so angepasst, dass – trotz der Wohnsitzbegründung einer minderjährigen Person am Ort einer Einrichtung – eine Standortbenachteiligung (im Bereich A) verhindert werden kann. Die Ausnahmeregelung setzt die Kostenpflicht des letzten von den Eltern oder eines Elternteils abgeleiteten zivilrechtlichen Wohnsitzes bzw. des entsprechenden Kantons fort. Damit wird der höchstrichterlichen Rechtsprechung Rechnung getragen. So hatte das Bundesgericht nämlich entschieden, dass in einer bestimmten Konstellation nicht nach Massgabe der IVSE vom zivilrechtlichen Wohnsitz für die Festlegung des finanzierungspflichtigen Wohnkantons auszugehen sei; stattdessen sei das Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (Zuständigkeitsgesetz, ZUG; SR 851.1) anzuwenden (vgl. BGE 143 V 451). Mit Inkrafttreten dieser Änderung wird es nicht mehr notwendig sein, durch Bezugnahme auf das ZUG zu einem bundesrechtskonformen Ergebnis zu gelangen. Bis zum Inkrafttreten der Änderung der IVSE ist davon auszugehen, dass beim Bundesgericht eine Standortbenachteiligung wegen Wohnsitzbegründung am Ort der Einrichtung gemäss Bereich A erfolgreich angefochten werden könnte. Deshalb empfiehlt der Vorstand der SODK den Kantonen, die geänderte Vereinbarung auf freiwilliger Basis bereits ab dem 1. Januar 2019 anzuwenden, auch wenn die Kantone dieser noch nicht formell beigetreten sind.

2. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Artikel 2; Bereiche

Die Teilrevision der IVSE bot Gelegenheit, die in Artikel 2 Absatz 1 Ziffer 1 enthaltene Altersgrenze bei Massnahmen im Jugendstrafrecht mit der seit 1. Juli 2017 geltenden Altersgrenze nach Artikel 19 Absatz 2 des Bundesgesetzes über das Jugendstrafrecht (Jugendstrafgesetz, JStG; SR 311.1) zu harmonisieren. Die Altersgrenze wird bei Massnahmen nach dem Jugendstrafrecht vom vollendeten 22. auf das vollendete 25. Altersjahr erhöht. Der Vorstand der SODK empfahl den Vereinbarungskantonen bereits seit Januar 2017, die Leistungsabgeltung bis zum vollendeten 25. Altersjahr zu garantieren.

Artikel 5

Die neue Bestimmung von Artikel 5 Absatz 1a gab den Anstoss für die vorliegende Teilrevision. Sie bezweckt, eine Standortbenachteiligung zu verhindern, indem für die IVSE in Bezug auf die Kostentragung eine vom ZGB abweichende Sonderanknüpfung geschaffen werden soll, falls jemand aufgrund seines Aufenthaltes in einer entsprechenden Einrichtung dort zivilrechtlichen Wohnsitz begründet. Diesfalls soll derjenige Kanton kostenpflichtig bleiben, in welchem der letzte von den Eltern oder einem Elternteil abgeleitete zivilrechtliche Wohnsitz der betroffenen Person war.

Artikel 39; Inkrafttreten der IVSE vom 13. Dezember 2002

Der bisherige Artikel 39 wurde mit einer Sachüberschrift ergänzt.

Artikel 39a; Inkrafttreten der Teilrevision der IVSE vom 23. November 2018

Absatz 1 regelt im Sinne einer Übergangsbestimmung, ab wann die geänderten Bestimmungen Rechtswirkung entfalten und was in Bezug auf bestehende Platzierungen gelten soll. Der Ausnahmetatbestand (Art. 5 Abs. 1a) soll ab seinem Inkrafttreten auf alle bestehenden Platzierungen und neuen Kostenübernahmegarantien anwendbar sein. Bestehende Kostenübernahmegarantien sind nicht mehr gültig, sofern die neue Ausnahmebestimmung einen Zuständigkeitswechsel bewirkt. Einer besonderen Mitteilung bedarf es nicht. Bisher angefallene Kosten sind indessen nicht rückforderbar. Die IVSE-Verbindungsstellen werden nach dem Inkrafttreten informiert, wie sie konkret vorzugehen haben.

Absatz 2 regelt die Voraussetzungen für das Inkrafttreten und lehnt sich dabei an Artikel 14 des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG; SR 613.2) an; es müssen der geänderten Vereinbarung mindestens 18 Vereinbarungskantone (mit Ausnahme des Fürstentums Liechtenstein) zustimmen. Wird das Quorum erreicht, tritt die Teilrevision spätestens nach zwölf Monaten in Kraft. Ein Kanton, der bei Erreichen des Quorums dieser Teilrevision noch nicht beigetreten ist, kann später noch bei-, aus dem Teilbereich A austreten oder die IVSE kündigen (Art. 38 IVSE). Solange ein Kanton die Teilrevision IVSE noch nicht ratifiziert hat, gilt diese in der bisherigen Fassung weiter. Im Verhältnis zu einem Kanton, welcher der Teilrevision ebenfalls nicht beigetreten ist, gilt ebenfalls die bisherige IVSE. Sie gilt auch im Verhältnis zu einem Kanton, welcher der Teilrevision bereits beigetreten ist; nur dieser Fassung haben beide zugestimmt. Eine bestehende Kostenübernahmegarantie kann der beigetretene Kanton gegenüber dem nicht beigetretenen Kanton ungeachtet allfälliger Fristen widerrufen. Es ist auch denkbar, dass ein Vereinbarungskanton, welcher der Teilrevision beigetreten ist, die Unterbringung einer Person in einer solchen Einrichtung aus einem nicht beigetretenen Kanton ablehnt. Möglich ist auch, dass in einem solchen Fall ein Kanton nur unter der Bedingung einer ausserkantonalen Unterbringung (Bereich A) zustimmt, sofern bei einer Streitigkeit die neue Zuständigkeitsregelung der IVSE anwendbar ist.

Absatz 3: Ist das Quorum nach Absatz 2 erreicht, legt der Vorstand der Vereinbarungskonferenz IVSE (Vorstand VK) den genauen Zeitpunkt des Inkrafttretens fest. Unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Dauer der innerkantonalen Beitrittsverfahren kommt als frühester Zeitpunkt der 1. Januar 2020 in Betracht.

3. Zuständigkeit

Der Landrat hat den Beitritt zur IVSE im September 2002 mit Wirkung per 1. Januar 2006 beschlossen. Der umfassend revidierten Vereinbarung stimmte er im September 2007 mit Wirkung per 1. Januar 2008 zu.

Die Kantonsverfassung (KV) weist der Landsgemeinde (Art. 69 Abs. 2 Bst. a KV), dem Landrat (Art. 89 Abs. 1 Bst. e KV) wie auch dem Regierungsrat (Art. 99 Abs. 1 Bst. c KV) Kompetenzen im Zusammenhang mit interkantonalen Vereinbarungen zu. Die Landsgemeinde ist zuständig für die Zustimmung zu Konkordaten und anderen Verträgen, wenn diese einen Gegenstand der Verfassung oder der Gesetzgebung oder eine Ausgabe betreffen, welche frei bestimmbare einmalige Ausgaben für den gleichen Zweck von mehr als 1 Million Franken oder frei bestimmbare wiederkehrende Ausgaben für den gleichen Zweck von mehr als 200'000 Franken im Jahr betreffen. Der Landrat ist zuständig für die Genehmigung oder die Kündigung interkantonomer Vereinbarungen und anderer Verträge, soweit nicht die Landsgemeinde oder der Regierungsrat zuständig ist. Der Regierungsrat ist für den Abschluss, die Änderung oder die Kündigung interkantonomer Vereinbarungen und anderer Verträge zuständig, soweit nicht der Landrat oder die Landsgemeinde zuständig ist.

Die Zuständigkeit der Landsgemeinde scheidet vorliegend aus, weil die IVSE weder einen Gegenstand der Verfassung noch des Gesetzes betrifft noch zusätzliche frei bestimmbare Ausgaben auslöst, schon gar nicht in entsprechender Grössenordnung. Die teils sehr hohen¹, und, soweit verfügt, auch gebundenen² Kosten entstehen unabhängig davon, ob der Kanton der Teilrevision der IVSE zustimmt oder nicht. Im Gegenteil basiert der vorliegende Zusammenschluss nicht zuletzt auf finanziellen Überlegungen, bezweckt die Vereinbarung doch, die Aufnahme von Personen mit besonderen Betreuungs- und Förderungsbedürfnis-

¹ Per 11.2.2019 sind zehn Glarner Jugendliche in IVSE-Einrichtungen gemäss Bereich A platziert, wobei ein solcher Platz für das Wohnen von 165 bis 615 Franken pro Tag kostet (je nach Alter der Jugendlichen können Ausbildungskosten von rund 170 bis 260 Fr. pro Tag hinzukommen).

² Die Platzierungen beruhen entweder auf Verfügungen (Jugendstaatsanwaltschaft, KESB oder auf einer einvernehmlichen Regelung der Erziehungsberechtigten entweder mit der Abteilung Soziale Dienste oder mit der KESB).

sen in geeigneten Einrichtungen ausserhalb des Wohnkantons ohne Erschwernisse zu ermöglichen. Dazu arbeiten die Vereinbarungskantone zusammen und tauschen insbesondere Informationen über Massnahmen, Erfahrungen sowie Ergebnisse aus, stimmen ihre Angebote an Einrichtungen aufeinander ab und fördern die Qualität derselben (vgl. Art. 1 IVSE). Die IVSE verschafft nicht nur Zugang zu einer Vielzahl verschiedenster Angebote, sondern entbindet den Kanton von der sehr viel kostenintensiveren Verpflichtung, selber Entsprechendes zur Verfügung zu stellen.

Vielmehr fällt der Abschluss von interkantonalen Konkordaten mit Rechtsetzungscharakter geringerer Tragweite und wichtiger Verwaltungsvereinbarungen in die Zuständigkeit des Landrates (vgl. Rainer J. Schweizer, Verfassung des Kantons Glarus, Kommentar zum Entwurf, Band I, Schwanden, 1981, S. 373). So weist die Einführung des neuen Ausnahmetatbestandes (Art. 5 Abs. 1a) Rechtsetzungscharakter auf und darf die IVSE insgesamt auch als wichtige Verwaltungsvereinbarung bezeichnet werden. Der Landrat ist zuständig, selbst wenn er auch vorliegend – insofern bildet die IVSE keine Ausnahme – keine Möglichkeit hat, Einfluss zu nehmen und die Teilrevision nur entweder annehmen oder aber ablehnen kann. Schliesslich steht dieses Ergebnis mit demjenigen im Jahre 2007 im Einklang und bezeichnet auch der Verfassungskommentator (a. a. O., S. 242) den Landrat als grundsätzliche „Genehmigungsinstanz für alle wichtigeren interkantonalen Vereinbarungen“.

4. Finanzielle Auswirkungen

Diese Teilrevision der IVSE ändert die Regeln in Bezug auf die Ermittlung des finanzierungspflichtigen Wohnsitzkantons. Indem der Kanton Glarus nur gerade zwei Angebote im Teilbereich A führt (Heilpädagogisches Zentrum Glarnerland und Schule an der Linth, welche allerdings beide auch die externe Sonderschulung, den Bereich D, abdecken) und damit im Vergleich zu anderen Standortkantonen nur in einem bescheidenen Ausmass Entlastung erfahren wird, dürften sich diese Rechtsänderungen finanziell zum Nachteil des Kantons Glarus auswirken. Immerhin bestehen schweizweit 456 solcher Einrichtungen.

Allerdings hat auch der Kanton Glarus ein eminentes Interesse daran, dass eine genügende Anzahl solcher Einrichtungen besteht und von ihm, nach Bedarf, genutzt werden kann. Zudem ist zu beachten, dass sich diese höheren Kosten bereits aufgrund der angeführten höchstrichterlichen Rechtsprechung einstellen werden, welche die entsprechende Benachteiligung der Standortkantone korrigiert hat.

Hingegen ist es unwahrscheinlich, dass der Kanton Glarus für Jugendliche, welche in einer der 454 ausserkantonalen IVSE-Einrichtungen im Teilbereich A platziert sind, aufgrund dieser rechtlichen Anpassungen neu kostenpflichtig werden könnten. Aufgrund der zitierten höchstrichterlichen Rechtsprechung ist dies jedoch auch nicht relevant bzw. alternativlos.

5. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, der beiliegenden Vereinbarungsänderung zuzustimmen.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

*Andrea Bettiga, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilagen:

- SBE
- Synopse