

Sitzung vom 16. Januar 2002

**61. Interpellation (Auswirkungen des Neuen Finanzausgleichs [NFA] auf die Beiträge an die Sonderschulung, die Organisationen der Behindertenselbst- und Fachhilfe und die Ergänzungsleistungen im Kanton Zürich)**

Kantonsrat Markus Brandenberger, Uetikon a.S., Kantonsrätin Susanne Rihs-Lanz, Glattfelden, Kantonsrat Hans Fahrni, Winterthur, und Mitunterzeichnende haben am 19. November 2001 folgende Interpellation eingereicht:

Sowohl die Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren wie auch die Konferenz der Kantonsregierungen haben den Grundsätzen für die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen grossmehrheitlich (wenn auch nicht überall mit Begeisterung und mit dem Anspruch auf zusätzliche Massnahmen) zugestimmt. Kürzlich hat der Bundesrat dazu seine Botschaft veröffentlicht.

Damit sind auch einschneidende Veränderungen bei den Sozialversicherungen (insbesondere bei der Invalidenversicherung, gegen welche die Organisationen der Behindertenselbst- und Fachhilfe weiterhin opponieren) der Umsetzung einen Schritt näher gerückt. Der Bund will sich dabei unter anderem bei den Sonderschulen, den Bau- und Betriebsbeiträgen entlasten und diese den Kantonen überbinden.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

**Sonderschulung**

1. Wie hoch ist der Betrag, der an Sonderschulen beziehungsweise an Sonderschülerinnen und Sonderschüler im Kanton Zürich jährlich ausbezahlt wird? Ist der Regierungsrat bereit, die volle Kompensation wegfallender IV-Beträge sicherzustellen und/oder dem Parlament entsprechende Anträge zu unterbreiten?
  2. Wie will der Regierungsrat den heute bestehenden individuellen Anspruch auf Beiträge an die Sonderschulung aufrechterhalten?
  3. Ist der Regierungsrat bereit zu interkantonalen Vereinbarungen, welche die zweckmässige Schulung auch von Kindern mit seltenen Behinderungen erlauben?
- Beiträge an Institutionen**
4. Wie hoch ist der jährliche Betrag, den die IV an die Institutionen gemäss Art. 73 IVG mit Sitz im Kanton Zürich ausrichtet? Ist der Regierungsrat bereit, die volle Kompensation wegfallender IV-Beiträge sicherzustellen und/oder dem Parlament entsprechende Anträge zu unterbreiten?
  5. Wie stellt sich der Regierungsrat zu den mit der Übertragung der Verantwortung geplanten Auflagen des Bundes?
  6. Ist der Regierungsrat zum Abschluss von interkantonalen Vereinbarungen bereit, welche die freie Wahl des Wohnortes und/oder Arbeitsortes ohne finanzielle Nachteile gewährleisten?

**Ergänzungsleistungen**

7. Wie hoch ist der Betrag, den der Kanton aus den Mitteln der EL jährlich erhält?
8. Ist der Regierungsrat bereit, die Finanzierung von krankheits- und behinderungsbedingten Kosten im Rahmen der EL auf dem heutigen durch die Bundesgesetzgebung vorgesehenen Niveau weiterzuführen?

**Allgemein**

9. In welcher Form sind die Gemeinden von diesem Systemwechsel mit betroffen?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern  
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Interpellation Markus Brandenberger, Uetikon a.S., Susanne Rihs-Lanz, Glattfelden, Hans Fahrni, Winterthur, und Mitunterzeichnende wird wie folgt beantwortet:

Wichtige Instrumente des neuen Finanzausgleichs des Bundes (NFA) sind u.a. die Entflechtung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen und die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich. Mit der Entflechtung sollen Aufgaben gesamthaft entweder in die Kompetenz des Bundes oder Kantone fallen. Was die Kantone aus eigener Kraft erbringen können, sollen sie selbstständig oder in interkantonaler Zusammenarbeit erfüllen. Die beiden Instrumente der Aufgabenentflechtung und der interkantonalen Zusammenarbeit sind insbesondere auch für die im Rahmen dieser Interpellation interessierenden Bereiche von Bedeutung, nämlich für die Sonderschulung, die Beiträge an Institutionen gemäss Art. 73 Invalidenversicherungsgesetz (IVG) sowie die Ergänzungsleistungen. Ausserdem sind die Auswirkungen auf die Gemeinden zu würdigen.

#### 1. Sonderschulung

Sonderschulen sind Schulen für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen, denen der Besuch der Volksschule nicht möglich oder nicht zumutbar ist. Die Leistungen der Invalidenversicherung (IV) im Rahmen der Sonderschulung umfassen einerseits individuelle Leistungen an Kinder mit Behinderungen von der Geburt bis zum 20. Altersjahr, andererseits kollektive Leistungen an die Durchführungsstellen der Sonderschulung. Zu den individuellen Leistungen gehören Leistungen in den Bereichen der heilpädagogischen Früherziehung, der pädagogisch therapeutischen Massnahmen, der Unterkunft und Verpflegung sowie der Transporte. Die kollektiven Leistungen der IV für die Sonderschulung bestehen in Baubeiträgen und Betriebsbeiträgen.

Die Ausgaben der Invalidenversicherung im Kanton Zürich beliefen sich im Jahr 1999 für individuelle und kollektive Leistungen auf insgesamt rund 102 Mio. Franken. Davon entfielen auf die individuellen Leistungen 39,4 Mio. Franken, hinzu kommen noch 10,5 Mio. Franken an Ausgaben für ambulante pädagogisch-therapeutische Massnahmen in der Volksschule. Bei den kollektiven Leistungen (Art. 73 Invalidenversicherungsgesetz, IVG, dazu nachfolgend Ziffer 2) entfielen 47,6 Mio. Franken auf die Betriebsbeiträge und 3 bis 5 Mio. Franken auf die Baubeiträge. Zu berücksichtigen sind ferner die entfallenden Beiträge an die Ausbildung des Fachpersonals gemäss Art. 74 IVG, was bei der Hochschule für Heilpädagogik (HfH) rund 1,9 Mio. Franken ausmacht (Anteil des Kantons Zürich). Damit erreichten die Ausgaben der IV im Kanton Zürich einen Betrag von insgesamt rund 104 Mio. Franken (1999). Die Zahlen des Jahres 2000 sind noch nicht bekannt sie sind aber mit jenen des Jahres 1999 vergleichbar.

Nach der im neuen Finanzausgleichsgesetz (FAG) vorgesehenen Lösung zieht sich die IV aus der Sonderschulung zurück. Die volle fachliche und finanzielle Verantwortung in diesem Bereich wird den Kantonen übertragen. Die Kantone sollen die Sonderschulung neu integral selbst finanzieren, d.h., sie haben sowohl für die individuellen als auch für die kollektiven Leistungen an Kinder und Jugendliche mit Behinderung bzw. für die Beiträge an die entsprechenden Institutionen aufzukommen.

Bei der rechtlichen Ausgestaltung der Sonderschulung seitens des Kantons sind folgende Grundsätze zu beachten: Zum einen dürfen die Auswirkungen des NFA nicht zu einem Sozialabbau führen. Zum anderen entsteht mit der Neuregelung ein Bedürfnis nach Rechtssicherheit. Dies hat auch der Bundesrat erkannt. Er schlägt daher eine entsprechende Verankerung des Rechtsanspruchs in der Bundesverfassung (BV, SR 101) vor. Gegenüber den Kantonen wird der bestehende Individualanspruch auf Sonderschulung rechtlich in Art. 62 BV abgestützt. Im neu zu schaffenden Abs. 3 wird festgehalten, dass die Kantone wie für den Grundschulunterricht auch für eine ausreichende Sonderschulung aller Kinder und Jugendlichen mit Behinderungen bis längstens zum vollendeten 20. Altersjahr zu sorgen haben. Damit wird ein gegenüber den Kantonen bestehender Individualanspruch aller behinderten Kinder und Jugendlichen auf Sonderschulung für eine optimale Förderung und Schulung geschaffen. Die Kantone sind somit verpflichtet, die Gesamtverantwortung von der heilpädagogischen Früherziehung bis zum Abschluss der

Sonderschulung zu übernehmen. Zudem sind die Kantone gemäss Art. 12 Abs. 1 lit. i FAG bei Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden zur interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich verpflichtet.

Was die Kompensation der mit Einführung des NFA entfallenden Leistungen der IV bzw. der weitere Anspruch auf individuelle Leistungen angeht, wird die geltende IV-Regelung in die kantonale Gesetzgebung übernommen. Nach der heutigen Regelung im Kanton Zürich ist der Anspruch auf Sonderschulung in §12 des Volksschulgesetzes (LS 412.11) verankert. Gemäss Abs. 2 haben Kinder, für die ein Unterricht in Sonderklassen nicht in Frage kommt, auf Grund eines Zeugnisses des Schularztes für die Dauer der Schulpflicht Anspruch auf eine ihren Gebrechen und ihrer Bildungsfähigkeit angepasste Schulung und Erziehung. Im Entwurf für das neue Volksschulgesetz ist der Anspruch auf Sonderschulung in den §§32 und 33 festgehalten. Demnach sollen die Gemeinden die Sonderschulung gewährleisten. Der Anspruch auf Sonderschulung soll vom Eintritt in den Kindergarten bis zum Abschluss der Schule, längstens bis zur Vollendung des 20. Altersjahres, bestehen.

Bezüglich der zweckmässigen Schulung von Kindern mit seltenen Behinderungen ist auch auf den bereits erwähnten neuen Abs. 3 von Art. 62 BV hinzuweisen. Danach hat der Kanton Zürich für eine ausreichende Sonderschulung aller behinderten Kinder und Jugendlichen zu sorgen. Darunter fallen auch Kinder und Jugendliche mit seltenen Behinderungen. Zu einem Beitritt des Kantons Zürich zur interkantonalen Vereinbarung, welche die zweckmässige Schulung auch von Kindern mit seltenen Behinderungen regelt, ist festzuhalten, dass der Kanton Zürich bereits der Interkantonalen Heimvereinbarung und dem Ostschweizer Sonderschulabkommen beigetreten ist. In §61 des neuen Volksschulgesetzes ist vorgesehen, dass der Regierungsrat mit anderen Kantonen Vereinbarungen über die Beteiligung an Restdefiziten von Institutionen der Sonderschulung treffen kann. In diesem Zusammenhang ist ferner zu beachten, dass der Bund nach Art. 12 Abs. 1 lit. i FAG bei Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden die Kantone zur interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich verpflichten kann.

## 2. Beiträge an Institutionen gemäss Art. 73 IVG (Anstalten, Werkstätten und Wohnheime)

Nach der geltenden Regelung gewährt die Invalidenversicherung gestützt auf Art. 73 Absatz 1 und 2 IVG Beiträge an die Errichtung, den Ausbau und die Erneuerung sowie an die Betriebskosten von Wohnheimen zur Unterbringung Invaliden, an die Kosten von Werkstätten für die Dauerbeschäftigung Invaliden sowie an die Kosten von Institutionen, die Eingliederungsmassnahmen der Versicherung durchführen (nachfolgend Beiträge an Institutionen).

Im Kanton Zürich leistet die IV für Volljährige an die erwähnten Institutionen Beiträge von durchschnittlich rund 230 Mio. Franken pro Jahr (mit anteiligen Personal- und Infrastrukturkosten des Bundesamtes für Sozialversicherung [BSV], Beiträge für Minderjährige vgl. vorstehend Ziffer 1). Genaue, periodenbezogene Zahlen zu den finanziellen Leistungen sind vom BSV nicht erhältlich, da Teilzahlungen und Schlussabrechnungen verschiedener Jahre auf ein Kalenderjahr fallen können.

Im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs des Bundes zieht sich die IV aus der Mitfinanzierung von Bau und Betrieb von Institutionen für Behinderte zurück. Die volle fachliche und finanzielle Verantwortung in diesem Bereich wird den Kantonen übertragen. Damit entfallen auch die erwähnten Beiträge des Bundes an die entsprechenden Institutionen des Kantons Zürich.

Die neue Lösung des FAG sieht bezüglich dieser Leistungen die Kantonalisierung mit interkantionaler Zusammenarbeit (Art. 12 Absatz 1 lit. i FAG) und Rahmengesetzgebung des Bundes vor. Dabei sollen aber laut Botschaft in der Bundesgesetzgebung formelle und materielle Eingliederungsziele als Minimalstandards vorgegeben werden. In einem neuen Art. 112b Abs. 3 BV, Förderung der Eingliederung Invaliden, soll dem Bund die Kompetenz für eine Rahmengesetzgebung eingeräumt werden. Darin sollen die Eingliederungsziele konkretisiert und die

erwähnten Anforderungen an die kantonalen Konzepte und deren Begutachtung festgelegt werden. Neu soll zudem in Art. 112b Abs. 2 BV der Grundsatz verankert werden, dass die Kantone für kollektive Leistungen zu Gunsten Invaliden aufkommen. Danach sollen die Kantone die Eingliederung Invaliden fördern, insbesondere durch Beiträge an den Bau und den Betrieb von Institutionen, die dem Wohnen und dem Arbeiten dienen. Die bisherigen IV-Leistungen werden ab Inkraft treten der NFA zwar neu durch die Kantone erbracht, jedoch gestützt auf eine Übergangsregelung im Rahmengesetz so lange gemäss bisherigen Regelungen und bisherigem Berechnungssystem bemessen, bis die Kantone über ein genehmigtes, eigenes Konzept verfügen. Die vorgesehene Übergangsregelung soll laut Botschaft während mindestens dreier Jahre gelten.

Was die Bereitschaft zur Kompensation der wegfallenden Beiträge der IV betrifft, so hängt die künftige Finanzierung kantonalen Leistungen nach Ablauf der Übergangsregelung wesentlich von der Rahmengesetzgebung des Bundes und der Regelung des Kantons Zürich ab. Dabei wird sich der Kanton Zürich im Rahmen der ihm zur Verfügung stehenden Mittel vom Grundsatz leiten lassen, dass der NFA mit der Neugestaltung auch eine Optimierung des föderativen Finanzausgleichs, aber keinen Abbau von Sozialleistungen zum Ziel hat. Insbesondere bei der Entflechtung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen im Bereich der IV dürfen deshalb keine Leistungskürzungen zu Lasten der Behinderten erfolgen.

Als Auflagen des Bundes an die Kantone, namentlich im Zusammenhang mit Beiträgen an den Bau und den Betrieb von Institutionen, die dem Wohnen und dem Arbeiten Behinderten dienen, kommen einmal die erwähnten Eingliederungsziele des Rahmengesetzes in Frage. Daneben können auch Bestimmungen bei der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich im Bereich von Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden von Bedeutung sein (Art. 12 Abs. 1 lit. i FAG). Der Regierungsrat wird sich in seiner Haltung zur Ausgestaltung der Auflagen an die vorstehend formulierten Grundsätze halten. Insbesondere ist die Verpflichtung zur interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich nachvollziehbar.

Bei den interkantonalen Vereinbarungen, welche die freie Wahl des Wohnortes bzw. des Arbeitsortes ohne finanzielle Nachteile gewährleisten, wird die Haltung des Regierungsrates durch folgende Ausgangslage bestimmt: Die Interkantonale Heimvereinbarung (IHV) soll durch eine umfassende Vereinbarung, die Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE), ersetzt werden. Teil B der IVSE betrifft die Invalideneinrichtungen für Erwachsene. Eine befriedigende Lösung liegt allerdings bis heute noch nicht vor. Der Kanton Zürich ist der bestehenden IHV im Erwachsenenbereich nicht beigetreten. Auch ohne diesen Beitritt ist die freie Wahl des Wohn- und Arbeitsortes bereits heute weitgehend gewährleistet, da der Kanton Zürich gestützt auf das Gesetz über die Beitragsleistungen des Staates für Altersheime sowie Heime, Eingliederungsstätten und Werkstätten für Invalide (LS 855.1) und deren dazugehörige Verordnung (LS 855.11) über Platzoptionen in rund 20 ausserkantonalen Einrichtungen für Benutzerinnen und Benutzer des Kantons Zürich verfügt. Ausserdem ist zu beachten, dass der Bund im Bereich der Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden (Art. 12 Abs. 1 lit. i FAG) einen Kanton zur interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich verpflichten kann.

### 3. Ergänzungsleistungen

Nach Artikel 112 BV haben die Renten der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung den Existenzbedarf angemessen zu decken. Da dies heute nicht der Fall ist, wird in Form von Ergänzungsleistungen (EL) für Abhilfe gesorgt. Gemäss Artikel 196 Ziffer 10 Übergangsbestimmungen BV subventioniert der Bund die Ergänzungsleistungen, welche die Kantone an Rentnerinnen und Rentner mit nicht gedecktem Existenzbedarf ausrichten. Den EL kommen dabei zwei Hauptaufgaben zu. Einerseits haben die EL allen Personen mit Anspruch auf Renten der AHV und der IV eine angemessene Existenzsicherung zu gewährleisten, solange die Versicherungsleistungen der AHV und IV sowie die übrigen Mittel (vgl. Übergangsbestimmung zu Art. 112 BV) nicht ausreichen. Andererseits erfüllen die EL immer mehr auch Aufgaben einer «Pflegeversicherung».

Die Höhe des Bundesbeitrages wird nach der Finanzkraft der Kantone abgestuft und bewegt sich zwischen 10 und 35%. Für den Kanton Zürich gilt der Ansatz von 10%. Im Jahr 1999 (2000) betrug der Bundesbeitrag an die vom Kanton Zürich ausgerichteten Ergänzungsleistungen 36,5 (35,2) Mio. Franken. In den nächsten Jahren werden Beiträge von gegen 40 Mio. Franken erwartet.

Im Rahmen des NFA kommt es bei den EL zu einer teilweisen Entflechtung. Der Bund wird vorwiegend für die EL, also für die Existenzsicherung, zuständig. Die Kantone übernehmen nebst einer Beteiligung an der Existenzsicherung vollständig für diejenigen Bereiche der EL die Verantwortung, die in einem Zusammenhang mit Heim- oder Gesundheitskosten stehen. Entsprechend sollen die Finanzierungsverantwortung und die Regelungskompetenz ausgestaltet werden. Dies bedeutet konkret, dass die Kantone neu Umfang und Höhe der zu vergütenden Krankheits- und Behinderungskosten bestimmen werden. Für Personen, die in Heimen leben, legen die Kantone wie heute die zu berücksichtigende Heimtaxe und den Betrag für persönliche Auslagen fest.

Was die Finanzierung der krankheits- und behinderungsbedingten Kosten durch den Kanton Zürich angeht, so sind für das vorgesehene Niveau der kantonalen Abgeltung die vorstehend formulierten Grundsätze zu beachten. Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch die zukünftige Ausgestaltung der obligatorischen Krankenpflegeversicherung, bei welcher Einschränkungen diskutiert werden. Diese Versicherung bildet die Grundlage für die durch die EL anerkannten Krankheitskosten und hat Vorrang vor den Ergänzungsleistungen.

#### 4. Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Auswirkungen des mit dem NFA beabsichtigten Systemwechsels auf die Gemeinden des Kantons Zürich ist für jeden der interessierenden Bereiche gesondert zu betrachten. Dabei ist von Bedeutung, dass die Instrumente des NFA, besonders die Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Kantonen sowie die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich, in erster Linie das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen beschlagen. Auswirkungen auf die Gemeinden ergeben sich aus der Art, wie der Kanton die ihm neu zu fallenden Kompetenzen ausgestaltet. Dabei kann als Grundsatz gelten, dass Aufgaben- und Ausgabenverteilung innerhalb des Kantons im Wesentlichen vom NFA unberührt bleiben sollen. Insbesondere soll mit der Entflechtung der Aufgaben von Bund und Kanton kein Abbau von Sozialleistungen betrieben werden. Es ist aber zu erwarten, dass der Bund in jenen Bereichen einen verstärkten Einfluss ausüben wird, wo er sich finanziell stärker engagiert als bisher. Bei den Ergänzungsleistungen wird dies voraussichtlich im Teilbereich der Existenzsicherung der Fall sein, nicht aber in den Teilbereichen Krankheits-, Heim- und Pflegekosten. Des Weiteren ist bei der Invalidenversicherung und im Heimwesen allgemein ein einschneidender Abbau des Engagements des Bundes vorgesehen.

Wie oben zur Sonderschulung ausgeführt ist in den §§32 und 33 des Entwurfs zu einem neuen Volksschulgesetz der Anspruch auf Sonderschulung festgehalten. Demnach sollen die Gemeinden die Sonderschulung gewährleisten. Bei den entfallenden Leistungen der IV für die

Sonderschulung kann heute noch nicht abgeschätzt werden, wie die entstehenden Lasten zwischen Kanton und Gemeinden aufgeteilt werden. Es wird zu prüfen sein, ob ein Teil der Mehraufwendungen auf die Gemeinden abgewälzt werden kann, z.B. durch erhöhte Schulgelder für Sonderschulen.

Diese Ausführungen zeigen, dass beim NFA die Aufgabenentflechtung zu einer asymmetrischen Finanzentflechtung führt, was aus föderalistischen Gründen bedenklich ist.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Finanzdirektion, die Bildungsdirektion, die Direktion für Soziales und Sicherheit sowie die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:

**Husi**