



Kanton Zürich

**4392–4398**

**Gesetzesänderungen zur Umsetzung  
der Neugestaltung des Finanzausgleichs  
und der Aufgabenteilung  
zwischen Bund und Kantonen (NFA)  
im Kanton Zürich**

Anträge des Regierungsrates  
vom 11. April 2007, 18. April 2007 und 2. Mai 2007



## Inhaltsverzeichnis

	Seite
1. Einleitung.....	3
2. Vorlage 4392 .....	11
Gesetz über die Ablösung der Leistungen der Invalidenversicherung an die Sonderpädagogik	
3. Vorlage 4393 .....	27
Einführungsgesetz zum Nationalstrassengesetz vom 24. März 1963 (Änderung)	
4. Vorlage 4394 .....	41
Gesetz über die Invalideneinrichtungen für erwachsene Personen (IEG)	
5. Vorlage 4395 .....	73
Einführungsgesetz zu den Bundesgesetzen über die Alters- und Hinterlassenenversicherung und die Invalidenversicherung (Einführungsgesetz AHVG/IVG) vom 20. Februar 1994 (Änderung)	
6. Vorlage 4396 .....	77
Gesetz über die Zusatzleistungen zur eidgenössischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (Zusatzleistungsgesetz) vom 7. Februar 1971 (Änderung)	
7. Vorlage 4397 .....	95
Gesetz über das Gesundheitswesen (Gesundheitsgesetz) vom 4. November 1962 (Änderung)	
8. Vorlage 4398 .....	109
Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz (EG KVG) vom 13. Juni 1999 (Änderung)	



## **Gesetzesvorlagen zur Umsetzung der NFA (Allgemeine Einführung)**

Zur Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) auf kantonaler Ebene sind verschiedene Gesetzesanpassungen erforderlich. Damit die einzelnen Gesetzesvorhaben im Projektzusammenhang besser eingeordnet werden können, werden nachfolgend die Grundzüge der NFA, ihre finanziellen Auswirkungen auf den Kanton Zürich und seine Gemeinden erläutert sowie ein Überblick über die Aufgabebereiche, in denen Gesetzesanpassungen nötig sind, gegeben.

### **1. Grundzüge des Reformprojekts NFA**

Am 28. November 2004 haben die Stimmberechtigten der NFA zugestimmt. Damit kann die geltende Regelung abgelöst werden, die unter vielen Schwachstellen leidet. So sind die Verantwortlichkeiten bei vielen Aufgaben verwischt, Doppelspurigkeiten sind die unweigerliche Folge. Die NFA sorgt für eine klare Zuordnung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen und fördert die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen. Der geltende Finanzausgleich lässt sich nicht zielorientiert steuern und hat es auch nicht geschafft, das grosse Gefälle zwischen finanzschwachen und finanzstarken Kantonen zu verkleinern. Im Gegenteil, die Unterschiede sind in den vergangenen Jahrzehnten grösser geworden. Die NFA möchte dieses Gefälle wieder verringern. Eine weitere Schwachstelle ist das bestehende Subventionssystem, das an starre Einzelsubventionen gebunden ist. Pauschal- und Globalbeiträge sollen für einen effizienteren Einsatz der zur Verfügung stehenden Mittel sorgen und den Kantonen einen grösseren finanziellen Spielraum geben.

Für die Erreichung dieser Ziele stützt sich die NFA auf die folgenden vier Säulen:

#### **1.1 Finanzausgleich im engeren Sinne**

Um das Gefälle zwischen finanzschwachen und finanzstarken Kantonen zu verringern und den Finanzausgleich zielorientiert steuern zu können, wird der so genannte Ressourcenausgleich eingeführt. Vom Bund und von den ressourcenstarken Kantonen finanzierte Aus-

gleichszahlungen garantieren allen Kantonen eine «Mindestausstattung» mit finanziellen Mitteln von 85% des gesamtschweizerischen Durchschnitts. Ergänzend dazu tritt ein Lastenausgleich für Kantone, die wegen topografischer oder sozialer Faktoren benachteiligt sind.

## 1.2 Aufgabenentflechtung

Die Aufgabenentflechtung sorgt für eine eindeutige Zuweisung von Aufgaben entweder nur an den Bund oder nur an die Kantone.

In sieben Bereichen übernimmt der Bund neu die alleinige Verantwortung:

- Individuelle AHV-Leistungen
- Individuelle IV-Leistungen
- Nationalstrassen
- Landesverteidigung
- Unterstützung der Betagten- und Behindertenorganisationen: gesamtschweizerische Tätigkeiten
- Tierzucht
- Landwirtschaftliche Beratung: Beratungszentralen

Zehn Aufgaben gehen in die alleinige Verantwortung der Kantone über:

- Turnen und Sport: freiwilliger Schulsport, Herausgabe der Lehrmittel
- Stipendien und Studiendarlehen bis und mit Sekundarstufe II
- Verkehrstrennung und Niveauübergänge ausserhalb von Agglomerationen
- Flugplätze
- Unterstützung der Betagten- und Behindertenorganisationen: kantonale und kommunale Tätigkeiten
- Bau- und Betriebsbeiträge an Wohnheime, Werkstätten und Tagesstätten
- Beiträge an Ausbildungsstätten für Fachpersonal der Sozialberufe
- Sonderschulung
- Verbesserung der Wohnverhältnisse in den Berggebieten
- Landwirtschaftliche Beratung: kantonale Beratung

Entsprechend der interkantonalen Aufgabenteilung sind von diesen Aufgabenübertragungen auch die Gemeinden betroffen.

### **1.3 Neue Zusammenarbeitsformen bei gemeinsamen Aufgaben**

16 Aufgaben werden weiterhin von Bund und Kantonen gemeinsam bewältigt, doch wird die Zusammenarbeit besser geregelt. Bei diesen so genannten «Verbundaufgaben» soll grundsätzlich der Bund die Strategie vorgeben, während die Kantone in der konkreten Umsetzung möglichst frei sind und Globalbeiträge statt Einzelsubventionen erhalten.

Beispiele:

- Natur- und Heimatschutz
- Agglomerationsverkehr
- Prämienverbilligung in der Krankenversicherung

### **1.4 Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich**

Schliesslich ist ein Ausbau der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich vorgesehen. Damit werden die Kantone in neun Bereichen zu verstärkter Zusammenarbeit verpflichtet. Regionale Dienstleistungen sollen von allen davon profitierenden Kantonen mitgetragen werden. Wegen seiner Zentrumsfunktion hat der Kanton Zürich ein besonderes Interesse an der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich.

Die neun Bereiche sind:

- Straf- und Massnahmenvollzug
- Kantonale Universitäten
- Fachhochschulen
- Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung
- Abfallentsorgung
- Abwasserreinigung
- Öffentlicher Agglomerationsverkehr
- Spitzenmedizin und Spezialkliniken
- Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden

## **2. Die finanziellen Auswirkungen auf Kanton und Gemeinden**

Die NFA hat für den Kanton Zürich erhebliche finanzielle Auswirkungen. In der Botschaft des Bundesrates zur Festlegung des Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleichs im Rahmen der NFA vom 8. Dezember 2006 sind die Ergebnisse einer aktualisierten Globalbilanz

(Gegenüberstellung der Belastung mit und ohne NFA) veröffentlicht, die sich auf statistische Grundlagen der Jahre 2004 und 2005 stützt ([www.nfa.ch/de/dokumente/botschaft](http://www.nfa.ch/de/dokumente/botschaft)). Danach hätte der Kanton Zürich mit einer jährlichen Mehrbelastung von 113 Mio. Franken rechnen müssen, wenn die NFA in den Jahren 2004/2005 eingeführt worden wäre.

Gemäss den Einschätzungen der Direktionen im KEF 2007–2010 vom 13. September 2006 ist für 2008 eine Mehrbelastung von rund 200 Mio. Franken (Kanton und Gemeinden zusammen) zu erwarten. Zusätzlich fällt 2008 eine einmalige Belastung für den Kanton Zürich von voraussichtlich 55 Mio. Franken wegen der Beteiligung an den nachschüssigen IV-Beiträgen an.

Tabelle 1: Finanzielle Folgen der NFA-Einführung 2008

in Mio. Franken + Entlastung, – Belastung	Berechnung Bund <sup>1</sup>	Schätzung für 2008 Kanton	Schätzung für 2008 Gemeinden	Schätzung für 2008 Kanton und Gemeinden
<b>Zu entflechtende Aufgabenbereiche</b>	<b>282</b>	<b>321</b>	<b>–77</b>	<b>244</b>
Individuelle Leistungen der AHV	260	292		292
Individuelle Leistungen der IV	299	340		340
Ergänzungsleistungen zur AHV und IV	86	100		100
Bau- und Betriebsbeiträge für Heime und Werkstätten	–236	–269		–269
Sonderschulung <sup>2</sup>	–131	–125	–49	–174
Prämienverbilligung in der Krankenversicherung	–6	–8		–8
Regionalverkehr	–25	–13	–13	–26
Unterstützung Betagtenhilfe	–23	–6	–15	–21
Übrige Aufgabenbereiche	58	10		10
<b>Übrige Massnahmenbereiche</b>	<b>–395</b>	<b>–441</b>		<b>–441</b>
Ressourcenausgleich	–484	–549		–549
Soziodemografischer Lastenausgleich	87	99		99
Härteausgleich	–24	–24		–24
Direkte Bundessteuer	–66	–82		–82
Verrechnungssteuer	28	25		25
Reingewinn der SNB	64	90		90
<b>Saldo</b>	<b>–113</b>	<b>–120</b>	<b>–77</b>	<b>–197</b>
Kantonsbeteiligung an nachschüssigen IV-Beiträgen (Übergangsproblematik 2008)		–55		–55
<b>Gesamtwirkung</b>	<b>–113</b>	<b>–175</b>	<b>–77</b>	<b>–252</b>

<sup>1</sup> Gemäss Globalbilanz 2004/2005 (3. NFA-Botschaft des Bundesrates vom 8. Dezember 2006).

<sup>2</sup> Auf Grund neuerer Erkenntnisse hat sich die erwartete Mehrbelastung im Bereich Sonderschulung gegenüber dem KEF 2007–2010 von 135 auf 174 Mio. Franken erhöht.

Für den Kanton ergibt sich insgesamt eine Mehrbelastung 2008 infolge der NFA von 175 Mio. Franken. 55 Mio. Franken davon sind einmalig und fallen in den Folgejahren weg. Die restliche Belastung von 120 Mio. Franken setzt sich aus Belastungen von 441 Mio. Franken aus verschiedenen Finanztransfers (übrige Massnahmenbereiche) und einer gesamthaften Entlastung von 321 Mio. Franken in den zu entflechtenden Aufgabenbereichen zusammen. Aus der Entflechtung ergeben sich Entlastungen wegen wegfallenden Beiträgen an die AHV/IV und an die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV (732 Mio. Franken), Belastungen für Bau- und Betriebsbeiträge für Heime und Werkstätten (-269 Mio. Franken) und für die Prämienverbilligung in der Krankenversicherung (-8 Mio. Franken), Belastungen aus den Aufgabenbereichen Sonderschulung, Regionalverkehr und Unterstützung der Betagtenhilfe (-144 Mio. Franken) und Be- und Entlastungen bei verschiedenen weiteren Aufgabenbereichen (per Saldo 10 Mio. Franken).

In der Tabell 1 ebenfalls aufgeführt sind die geschätzten Mehrbelastungen für die Gemeinden in den Bereichen Sonderschulung, Regionalverkehr und Unterstützung der Betagtenhilfe von 77 Mio. Franken.

**Sonderschulung:** Die wegfallenden IV-Beiträge sollen grundsätzlich im Verhältnis von 2:1 von Kanton und Gemeinden getragen werden. Davon ausgenommen sind die Beiträge an Aus- und Weiterbildung sowie Aufsicht und Verwaltung, die vollständig vom Kanton getragen werden.

**Regionalverkehr:** Die zusätzliche Belastung durch die Kürzung der Abgeltungen des Bundes für den Regionalverkehr auf durchschnittlich 50% erhöht die Kostenunterdeckung des ZVV um rund 26 Mio. Franken. Da die Kostenunterdeckung des ZVV zu je 50% durch den Kanton und die Gemeinden finanziert wird, erfahren diese eine Mehrbelastung von 13 Mio. Franken.

**Unterstützung der Betagtenhilfe:** Die wegfallenden Bundesbeiträge von rund 21 Mio. Franken werden so verteilt, dass der Kanton gemäss dem heutigen Verteilschlüssel zwischen Kanton und Gemeinden rund 30% oder rund 6 Mio. Franken als Beitrag an nicht gedeckte Leistungen übernimmt. Die restlichen 15 Mio. Franken sind grundsätzlich von den Gemeinden zu übernehmen, wobei diese höchstens 50% der Kosten für nichtpflegerische Spitex-Leistungen an die Leistungsbezügerinnen und -bezüger überwälzen dürfen. Täten das alle Gemeinden, würde sich ihre Belastung um 9 Mio. Franken verringern.

Bis zum geplanten Einführungszeitpunkt 2008 können sich die finanziellen Konsequenzen für den Kanton Zürich noch verändern. Die endgültige Dotierung der verschiedenen Ausgleichstöpfe (Res-

sourcenausgleich, soziodemografischer und geografisch-topografischer Ausgleich, Härteausgleich) wird erst im Sommer 2007 im Rahmen der Behandlung der 3. NFA-Botschaft von den eidgenössischen Räten festgelegt. Zudem wird die Eidgenössische Steuerverwaltung das Ressourcenpotenzial nach einer Datenbereinigung nochmals neu berechnen.

Um festzustellen, inwieweit die verwendeten Schätzungen von der Wirklichkeit abweichen, wird der Kanton Zürich 2009 eine Überprüfung der tatsächlichen finanziellen Auswirkungen der NFA auf den Kanton Zürich und seine Gemeinden im Inkraftsetzungsjahr 2008 vornehmen und den Gemeinden darüber Bericht erstatten. Damit wird der Befürchtung der Gemeinden Rechnung getragen, dass sich ihre Belastung als zu hoch herausstellen könnte, weil der Kanton seine Belastung überschätzt hat oder weil Änderungen in der 3. NFA-Botschaft den Kanton noch entlasten könnten.

### **3. Die notwendigen gesetzlichen Anpassungen auf kantonaler Ebene**

Die NFA soll am 1. Januar 2008 in Kraft treten. Vorher sind in der kantonalen Gesetzgebung die Voraussetzungen zu schaffen, damit die neue Aufgabenverteilung umgesetzt werden kann.

Damit die erforderlichen Gesetzesänderungen rechtzeitig in Kraft treten können, ist folgender Zeitplan einzuhalten:

Ende Mai bis Ende September 2007	Behandlung im Kantonsrat
Ende September 2007	Beschlüsse des Kantonsrates
Oktober/November 2007	Referendumsfrist
Dezember 2007	Beschluss des Regierungsrates über die Inkraftsetzung der kantonalen Gesetzesänderungen
1. Januar 2008	Inkrafttreten

In folgenden Aufgabenbereichen mit gesetzlichem Anpassungsbedarf kann dieser Zeitplan nicht eingehalten werden:

- Agglomerationsverkehr
- Amtliche Vermessung
- Wald

In diesen Bereichen werden die notwendigen Gesetzesanpassungen später vorgelegt.

Die folgenden Gesetzesänderungen bzw. neuen Gesetze werden dem Kantonsrat zusammengefasst vorgelegt. Sie sind aber je einzeln referendumsfähig.

Tabelle 2: Übersicht über Gesetzesänderungen bzw. neue Gesetze:

<b>Gesetzesänderung bzw. neues Gesetz</b>	<b>Direktion</b>	<b>Betroffener Aufgabenbereich gemäss 2. NFA-Botschaft vom 7. September 2005</b>
Gesetz über Invalideneinrichtungen für erwachsene Personen (IEG), neues Gesetz	Sicherheitsdirektion	2.9.4 Bau- und Betriebsbeiträge an Wohnheime, Werkstätten und Tagesstätten
Gesetz über die Zusatzleistungen zur eidgenössischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (Zusatzleistungsgesetz), Änderung	Sicherheitsdirektion	2.9.8 Ergänzungsleistungen
Einführungsgesetz zu den Bundesgesetzen über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (Einführungsgesetz AHVG/IVG), Änderung	Sicherheitsdirektion	2.9.1 Individuelle Leistungen AHV 2.9.3 Individuelle Leistungen IV
Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz, Änderung	Gesundheitsdirektion	2.9.9 Prämienverbilligung in der Krankenversicherung
Gesetz über das Gesundheitswesen (Gesundheitsgesetz), Änderung; Verordnung über die Staatsbeiträge an die Krankenpflege, Änderung	Gesundheitsdirektion	2.9.2 Unterstützung der Betagtenhilfe
Gesetz über die Ablösung der Leistungen der Invalidenversicherung an die Sonderpädagogik	Bildungsdirektion	2.9.7 Sonderschulung
Einführungsgesetz zum Nationalstrassengesetz, Änderung	Volks- wirtschafts/ Baudirektion	2.7.2 Nationalstrassen

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:  
Diener

Der Staatsschreiber:  
Husi



Antrag des Regierungsrates vom 2. Mai 2007

**4392**

**Gesetz  
über die Ablösung der Leistungen  
der Invalidenversicherung an die Sonderpädagogik**

(vom . . . . .)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 2. Mai 2007,

*beschliesst:*

I. Das Volksschulgesetz vom 7. Februar 2005 wird wie folgt geändert:

§ 36. Abs. 1–3 unverändert.

<sup>4</sup> Öffentliche und private Sonderschulen und Schulheime benötigen eine Bewilligung der Direktion.

Abs. 4 wird zu Abs. 5.

Bestimmungen  
für die Sonder-  
schulung

§ 65. Abs. 1 unverändert.

Abs. 2 lit. a unverändert.

Abs. 2 lit. b Ziff. 1 und 2 unverändert.

Abs. 2 lit. b Ziff. 3 wird aufgehoben.

Beiträge des  
Kantons an die  
Sonderschulung

<sup>3</sup> Die Höhe der Beiträge wird unter Berücksichtigung der Leistungen des Trägers, des Bundes und von Dritten festgesetzt. Die Beitragsgewährung kann mit Auflagen verbunden oder vom Abschluss einer Leistungsvereinbarung abhängig gemacht werden. Die Auflagen oder Leistungsvereinbarungen können insbesondere den Unterricht, das Personal und die Höhe von Schulgeldern betreffen.

<sup>4</sup> Der Regierungsrat kann Pauschalen und Höchstsätze festsetzen und bestimmen, dass Beiträge unter einem Mindestbetrag nicht ausgerichtet werden.

Abs. 4 wird zu Abs. 5.

## II. Übergangsbestimmungen zur Änderung des Volksschulgesetzes (VSG) vom . . . . .:

Kostenanteile für die schulpsychologischen Dienste

§ 1. <sup>1</sup> Bis zur Neuregelung der schulpsychologischen Dienste gemäss § 19 VSG leistet der Kanton den Gemeinden jährliche Kostenanteile von 15 Mio. Franken in der Form von Pauschalbeiträgen auf Grund der Gesamtschülerzahl.

<sup>2</sup> Die Bemessung der Pauschalbeiträge richtet sich nach den Grundsätzen von § 61 Abs. 2 VSG.

Ablösung der Leistungen der IV an die Sonderpädagogik  
a. Finanzierung

§ 2. <sup>1</sup> Die auf Grund der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) wegfallenden Leistungen der Invalidenversicherung an die sonderpädagogischen Massnahmen werden von Kanton und Gemeinden im ersten Jahr nach Inkrafttreten des Bundesbeschlusses vom 3. Oktober 2003 zur NFA insgesamt im Verhältnis von zwei zu eins auf der Grundlage der Versicherungsleistungen der Jahre 2003 und 2004 übernommen. Die Kostenanteile des Kantons für die schulpsychologischen Dienste werden mitberücksichtigt.

<sup>2</sup> Die Pauschalen und Höchstsätze gemäss § 65 Abs. 4 VSG werden vom Regierungsrat so festgesetzt, dass das Gesamtverhältnis gemäss Abs. 1 erreicht wird.

b. Entscheide der Schulen und Gemeinden

§ 3. <sup>1</sup> Entscheide der Invalidenversicherung über Kostengutsprachen, deren Geltungsdauer nach Inkrafttreten des Bundesbeschlusses vom 3. Oktober 2003 zur NFA abläuft, werden durch entsprechende Entscheide der Schulen oder Gemeinden ersetzt.

<sup>2</sup> Entscheide der Invalidenversicherung über Kostengutsprachen, deren Geltungsdauer mit Inkrafttreten des Bundesbeschlusses vom 3. Oktober 2003 zur NFA abläuft, werden durch entsprechende Entscheide der Schulen oder Gemeinden ersetzt, falls auf Grund der sonderpädagogischen Abklärung ein entsprechender Bedarf ausgewiesen ist.

<sup>3</sup> Die Schulen und Gemeinden stellen in ihren Entscheidverfahren sicher, dass die bisherigen Leistungen der Invalidenversicherung im Sinn von Art. 197 Ziff. 2 BV gewährleistet werden.

## III. Das Jugendhilfegesetz vom 14. Juni 1981 wird wie folgt geändert:

Geltungsbereich

§ 1. <sup>1</sup> Dieses Gesetz regelt die generelle und die individuelle Hilfe an Kinder und Jugendliche unter Einbezug der Familie, insbesondere durch Beratung und Betreuung, Mütterberatung und Säuglingsfürsorge,

Heilpädagogische Früherziehung, pädagogisch-therapeutische Massnahmen im Vor- und Nachschulbereich, Erziehungsberatung, allgemeine Berufsberatung, Elternbildung, Inkasso und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen, sowie bei der Freizeitgestaltung.

Abs. 2 unverändert.

IV. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

---

## **Weisung**

### **I. Ausgangslage**

Der Bund bzw. die Invalidenversicherung (IV) zieht sich mit Inkrafttreten des Bundesbeschlusses vom 3. Oktober 2003 zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) aus dem Bereich der Sonderpädagogik zurück. Die fachliche und finanzielle Verantwortung für die sonderpädagogischen Massnahmen wird damit vollständig den Kantonen übertragen. Diese haben sowohl für die individuellen als auch für die kollektiven Leistungen an Kinder und Jugendliche mit Behinderungen bzw. für die Beiträge an die privaten und kommunalen Einrichtungen der Sonderschulung aufzukommen.

Der noch nicht in Kraft getretene Art. 62 Abs. 3 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) legt fest, dass die Kantone für eine ausreichende Sonderschulung aller behinderten Kinder und Jugendlichen bis längstens zum vollendeten 20. Altersjahr zu sorgen haben. Gleichzeitig hat der Bund mit Art. 197 Ziff. 2 BV eine Übergangsbestimmung zu Art. 62 BV erlassen, wonach die Kantone die bisherigen Leistungen der IV einschliesslich der Heilpädagogischen Früherziehung (HFE) und der pädagogisch-therapeutischen Massnahmen im Frühbereich zu übernehmen haben, bis sie über kantonal genehmigte Sonderschulkonzepte verfügen, mindestens jedoch während dreier Jahre. Damit verbunden ist die Übernahme weiterer Aufgaben, die bisher durch das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) besorgt wurden. Dabei handelt es sich etwa um die Abklärungs- und Entscheidungsverfahren sowie um die qualitative und quantitative Steuerung des sonderpädagogischen Angebots.

Die bestehenden Instrumente der interkantonalen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Sonderpädagogik genügen zurzeit nicht. Als

Folge der NFA hat die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) deshalb den Entwurf für eine Interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit im sonderpädagogischen Bereich ausgearbeitet. In der Vereinbarung werden die Grundsätze für die Versorgung festgelegt, die jeder Kanton selbst oder in Zusammenarbeit mit anderen Kantonen gewährleisten muss. Kernstück der Vereinbarung ist die Schaffung von gesamtschweizerischen Koordinations- und Harmonisierungsinstrumenten in Bezug auf Terminologie, Qualitätsstandards und Abklärungsverfahren. Das Konkordat tritt frühestens 2011 in Kraft. Die ausserkantonale Unterbringung in Sonderschulen wird in der Interkantonalen Vereinbarung für Soziale Einrichtungen vom 13. Dezember 2002 (IVSE) geregelt. Die IVSE ist 2006 in Kraft getreten; sie wird an die Folgen der NFA angepasst. Es ist vorgesehen, dass der Kanton Zürich auf den 1. Januar 2008 der IVSE beitrifft.

Der Gesamtaufwand für die Sonderpädagogik (Grundlage 2003 und 2004) beläuft sich im Kanton Zürich auf jährlich rund 546 Mio. Franken und verteilt sich wie folgt auf Kanton, Gemeinden und IV:

Kanton	rund 116 Mio. Franken
Gemeinden	rund 257 Mio. Franken
IV	rund 173 Mio. Franken (32% des Gesamtaufwands)

Von den bisherigen Leistungen der IV entfallen höchstens 20 Mio. Franken auf den Bereich Aus- und Weiterbildung und rund 6 Mio. Franken auf den Bereich Aufsicht und Verwaltung. Die Schätzung der Beträge und des künftigen Aufwands in diesen beiden Bereichen ist äusserst schwierig.

## **II. Umsetzung auf kantonaler Ebene**

### **1. Allgemeines**

Die kantonale Gesetzgebung im Bereich der Sonderpädagogik ist auf die IV-Gesetzgebung des Bundes ausgerichtet. Sie ist auf Grund des Rückzugs der IV anzupassen und zu ergänzen.

### **2. Vernehmlassungsverfahren und Arbeitsgruppe**

Vom 12. Juli bis 9. Oktober 2006 führte der Regierungsrat zum gesamten Paket zur Anpassung der kantonalen Gesetzgebung an die NFA eine breit angelegte Vernehmlassung durch. Im Bereich der Jugendhilfe und Sonderpädagogik sollte die Finanzierung mit dem Ge-

setz über die Finanzierung der Jugendhilfe und Sonderschulung (FiG) auf eine neue Grundlage gestellt werden. Zum FiG gingen innert erstreckter Frist 140 Stellungnahmen ein. Die Gemeinden und der Gemeindepräsidentenverband (GPV), aber auch die Städte Zürich und Winterthur lehnten das FiG zusammen mit den übrigen Vernehmlassungsvorlagen ab. Kritisiert wurden vom GPV neben den Mehrbelastungen die mangelnde Transparenz bezüglich der finanziellen Auswirkungen auf die einzelnen Gemeinden, die fehlende Koordination mit der Vorlage über die Reform des innerkantonalen Lastenausgleichs und der fehlende frühzeitige Einbezug der Gemeinden. Das galt auch und vor allem für das FiG, das der GPV insbesondere deshalb ablehnte, weil er die Überprüfbarkeit der Zahlen für schwierig hielt.

Der GPV erachtete es als zwingend, den Verteilschlüssel des Saldos der Entlastungen und Belastungen zwischen Kanton und Gemeinden in einer aus Vertreterinnen und Vertretern des Kantons, des GPV und der Städte Zürich und Winterthur zusammengesetzten Arbeitsgruppe auszuhandeln.

In der Folge beschloss der Regierungsrat, verschiedene Arbeitsgruppen zu bilden, die mit den Gemeinden Verhandlungen aufnehmen. Die Verhandlungen zwischen Delegationen der Bildungsdirektion und des GPV führten zu einem Vorschlag, der als Alternative zum FiG auf Grund der Vernehmlassungs- und Verhandlungsergebnisse vorgelegt wird und folgende Zielsetzungen verfolgt:

- vorläufiger Verzicht auf das neue Finanzierungsmodell des FiG;
- Übernahme der wegfallenden Leistungen der IV an die Sonderpädagogik durch Kanton und Gemeinden unter Weiterführung der heutigen Finanzierungsmechanismen;
- Aufteilung der wegfallenden Leistungen der IV an die sonderpädagogischen Massnahmen zwischen Kanton und Gemeinden insgesamt im Verhältnis von zwei zu eins (auf der Grundlage der Versicherungsleistungen der Jahre 2003 und 2004);
- Übernahme der bisherigen Leistungen der IV an die Aus- und Weiterbildung sowie Aufsicht und Verwaltung durch den Kanton;
- Unterstützung der pädagogischen Zielvorstellungen der neuen Volksschulgesetzgebung;
- Neuregelung der Finanzierung der schulpsychologische Dienste gemäss den Zielvorstellungen der neuen Volksschulgesetzgebung;
- Berücksichtigung des Äquivalenzprinzips und Verwirklichung einer möglichst einfachen Finanzierungsstruktur.

### **3. Künftige Finanzierung der Sonderpädagogik**

#### **3.1 Grundzüge der neuen Regelung auf Gesetzesstufe**

Mit den vorgeschlagenen Änderungen des Volksschulgesetzes vom 7. Februar 2005 (VSG, LS 412.100) und des Jugendhilfegesetzes vom 14. Juni 1981 (LS 852.1) soll das Verhandlungsergebnis umgesetzt werden. Es handelt sich dabei um eine vorläufige Regelung, die von der angestrebten umfassenderen Neuorganisation der Sonderpädagogik abgelöst werden soll. Letztere kann jedoch aus Zeitgründen vor Inkrafttreten des Bundesbeschlusses vom 3. Oktober 2003 zur NFA nicht mehr verwirklicht werden.

Die mit den vorliegenden Gesetzesänderungen vorgeschlagenen Finanzierungsmechanismen stützen sich deshalb weitgehend auf die bestehende Gesetzgebung. Neuregelungen, die durch den Wegfall der Leistungen der IV bedingt sind, werden in die bisherigen Abläufe (Staatsbeiträge an Betriebsdefizite, Pauschalbeiträge) integriert. Die Gesetzesänderungen schaffen die rechtlichen Voraussetzungen dafür, dass die finanzielle Mehrbelastung, die sich auf Grund des Wegfalls der Leistungen der IV ergibt, zwischen Kanton und Gemeinden aufgeteilt werden kann. Dabei wird der auf der Grundlage der Versicherungsleistungen der Jahre 2003 und 2004 berechnete Ausfall von 147,5 Mio. im ersten Jahr nach Inkrafttreten der NFA insgesamt im Verhältnis von zwei zu eins von Kanton und Gemeinden übernommen. Einzelne Bereiche werden dabei ganz im Verantwortungsbereich des Kantons oder der Gemeinden liegen, in anderen wird die Finanzierung anteilmässig erfolgen. Demnach haben im Bereich der sonderpädagogischen Massnahmen der Kanton 98,8 Mio. Franken und die Gemeinden 48,7 Mio. Franken zu tragen, während die Bereiche Aus- und Weiterbildung sowie Verwaltung im Umfang von insgesamt höchstens 26 Mio. Franken durch den Kanton allein getragen werden.

Der Rückzug der IV aus der Finanzierung der Sonderpädagogik bedeutet auch einen Verlust an Steuerung und Kontrolle. Die hohe finanzielle Beteiligung des Kantons geht deshalb einher mit der Absicht, vermehrt Steuerungsfunktionen im Bereich der Sonderpädagogik wahrzunehmen, und zwar durch den Abschluss von Leistungsvereinbarungen sowie mit der kantonalen Regelung der schulpsychologischen Dienste. Ferner muss eine neue gesetzliche Grundlage für die Bewilligung von Sonderschulen geschaffen werden.

### 3.2 Erforderliche Gesetzesänderungen

§§ 36 Abs. 4, 65 Abs. 2 lit. b Ziff. 3, 65 Abs. 3 VSG und § 1 der Übergangsbestimmungen zur Änderung des VSG

§ 36 Abs. 4 VSG sieht – entsprechend der Bewilligungspflicht für Privatschulen gemäss § 68 VSG – eine Bewilligungspflicht für Sonderschulen vor, da einerseits die Bewilligungsvorschriften auf Bundesebene künftig wegfallen und andererseits § 267 des Unterrichtsgesetzes vom 23. Dezember 1859 (LS 310.1) gemäss Beschluss des Regierungsrates über die Inkraftsetzung des Volksschulgesetzes vom 20. Juni 2006 (LS 412.100.1) auf Ende Schuljahr 2006/2007 (19. August 2007) aufgehoben werden soll. Als teilweiser Ersatz für den Verlust an Steuerung und Kontrolle, der mit dem Rückzug der IV aus der Finanzierung der Sonderpädagogik verbunden ist, können sodann neu gemäss § 65 Abs. 3 VSG Beitragsgewährungen durch den Kanton vom Abschluss einer Leistungsvereinbarung mit der entsprechenden Einrichtung der Sonderschulung abhängig gemacht werden.

Zur vermehrten Wahrnehmung der qualitativen und quantitativen Steuerung des sonderpädagogischen Angebots wird der Kanton sodann künftig gestützt auf § 1 Abs. 1 der Übergangsbestimmungen zur Änderung des VSG Kostenanteile an die schulpsychologischen Dienste gemäss § 19 VSG leisten. In einem Zeitraum von zwei bis vier Jahren soll die sehr unterschiedliche Organisation der schulpsychologischen Dienste neu geregelt werden. § 1 Abs. 2 der Übergangsbestimmungen verweist für die Festsetzung der Pauschalbeiträge auf die Grundsätze von § 61 Abs. 2 VSG, der eine Bemessung nach der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden vorsieht. Im Gegenzug werden die Staatsbeiträge an die auswärtige Sonderschulung gestrichen (§ 65 Abs. 2 lit. b Ziff. 3 VSG).

§ 65 Abs. 4 VSG und § 2 der Übergangsbestimmungen zur Änderung des VSG

§ 65 Abs. 4 VSG enthält die bisher in § 12 Abs. 2 und § 13 Abs. 3 des Schulleistungsgesetzes vom 2. Februar 1919 (LS 412.32) (sowie in § 7 Abs. 3 des Gesetzes über die Jugendheime und die Pflegekinderfürsorge vom 1. April 1962, LS 852.2) verankerte gesetzliche Grundlage für die Festsetzung von Pauschalen und Höchstsätzen durch den Regierungsrat. Diese Gesetzesänderung ist bedingt durch die vorgesehene Aufhebung des Schulleistungsgesetzes auf 31. Dezember 2007 gemäss Beschluss des Regierungsrates über die Inkraftsetzung des Volksschulgesetzes vom 20. Juni 2006. Die Pauschalen und Höchstsätze werden vom Regierungsrat gemäss § 2 der Übergangsbestimmungen zur Änderung des VSG erstmals nach Inkrafttreten der NFA

so festgesetzt, dass unter Berücksichtigung der finanziellen Belastungen des Kantons einerseits und der Gemeinden andererseits bei der Übernahme der wegfallenden Leistungen der IV und der Finanzierung der schulpсихologischen Dienste insgesamt das Verhältnis von zwei zu eins zwischen Kanton und Gemeinden erreicht wird. Massgebend für die Berechnung sind die Versicherungsleistungen der Jahre 2003 und 2004. Das für den Zeitpunkt des Inkrafttretens der NFA vorgesehene Verhältnis von zwei zu eins für die Übernahme der wegfallenden Leistungen der IV und die Finanzierung der schulpсихologischen Dienste ist nicht bei jeder einzelnen sonderpädagogischen Massnahme vorgesehen; die Finanzierung dieser Angebote erfolgt unterschiedlich je nach gesetzlicher Regelung. Das Verhältnis von zwei zu eins zwischen Kanton und Gemeinden auf der Berechnungsgrundlage der Versicherungsleistungen der Jahre 2003 und 2004 muss bei der erstmaligen Festsetzung der Pauschalen und Höchstsätze nach Inkrafttreten der NFA in Bezug auf die Ablösung der bisherigen Leistungen der IV und unter Berücksichtigung der Kostenanteile des Kantons für die schulpсихologischen Dienste insgesamt erreicht werden. Dieses Verhältnis kann sich auf Grund der unterschiedlichen Kostenentwicklung in den verschiedenen Bereichen im Laufe der Zeit verändern. Die Aufteilung der Kosten zwischen Kanton und Gemeinden im Verhältnis von zwei zu eins ist deshalb auf das erste Jahr nach Inkrafttreten der NFA beschränkt. Im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) ist jedoch die Beibehaltung der Staatsbeiträge im Umfang von knapp 100 Mio. Franken vorgesehen.

Die Kosten der Aus- und Weiterbildung sind vom Kostenteiler ausgenommen und werden künftig allein vom Kanton getragen. Eine Gesetzesänderung ist dafür nicht erforderlich, da die Aufgaben im Bereich Aus- und Weiterbildung bereits heute vom Kanton wahrgenommen werden. Auch die Kosten der Verwaltung werden nicht in die Berechnung des Kostentellers einbezogen und vom Kanton übernommen.

### § 3 der Übergangsbestimmungen zur Änderung des VSG

Sobald der Bundesrat das Inkrafttreten der NFA festgelegt hat, wird das BSV den Betroffenen mitteilen, dass die bisherigen Kostengutsprachen bzw. Verfügungen ab jenem Zeitpunkt nicht mehr rechtswirksam sein werden. Gemäss Erhebungen von 2005 handelt es sich im Kanton Zürich um etwa 7300 Kostengutsprachen im Bereich der pädagogisch-therapeutischen Massnahmen und der HFE und ungefähr 3900 Sonderschulverfügungen.

Die Entscheide der IV müssen mit Inkrafttreten der NFA durch neue Entscheide ersetzt werden. Im Bereich der sonderpädagogischen

Massnahmen nach VSG obliegt diese Aufgabe den Gemeinden. Für den Zuweisungsentscheid einschliesslich Kostengutsprache betreffend Therapien für Schulpflichtige ist nach §§ 37 ff. VSG die Schulleitung bzw. Schulpflege zuständig. Im Bereich der Sonderschulung erfolgt gemäss § 37 VSG der Zuweisungsentscheid durch die Schulpflege.

Die Gemeinden waren schon bisher für einen Teil der Kostengutsprachen im Bereich der Therapien und für Zuweisungsbeschlüsse im Bereich der Sonderschulung zuständig. Neu entfallen die Kostengutsprachen der IV. Diejenigen Kostengutsprachen der IV, deren Geltungsdauer *nach* Inkrafttreten der NFA abläuft, werden gemäss § 3 Abs. 1 der Übergangsbestimmungen zur Änderung des VSG durch Entscheide der Schulen oder Gemeinden ersetzt. Die zuständigen Organe haben in diesen Fällen keine neuen Abklärungen vorzunehmen, da auf Grund von Art. 197 Ziff. 2 BV die bisherigen Leistungen gleichwertig bis zum Ablauf der Geltungsdauer der Kostengutsprache bzw. bis zum Ablauf der Übergangsfrist gemäss Art. 197 Ziff. 2 BV gewährleistet werden müssen. Daneben wird es aber auch Fälle geben, in denen die Geltungsdauer der Kostengutsprache der IV gleichzeitig *mit* Inkrafttreten der NFA abläuft. In diesen Fällen muss gemäss § 3 Abs. 2 der Übergangsbestimmungen abgeklärt werden, ob eine sonderpädagogische Massnahme weiterhin angezeigt ist. In den entsprechenden Entscheidverfahren haben die zuständigen Organe gemäss § 3 Abs. 3 der Übergangsbestimmungen sicherzustellen, dass die bisherigen Leistungen der IV während mindestens dreier Jahre im Sinn von Art. 197 Ziff. 2 BV gewährleistet bleiben.

### § 1 des Jugendhilfegesetzes

Mit dem Rückzug der IV geht gemäss Art. 197 Ziff. 2 BV die fachliche und finanzielle Verantwortung auch im Bereich der HFE sowie der pädagogisch-therapeutischen Massnahmen im Vor- und Nachschulbereich bis zum vollendeten 20. Altersjahr an den Kanton über. Entsprechend ist das Jugendhilfegesetz zu ergänzen.

Art. 19 Abs. 3 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung (IVG, SR 831.20) und Art. 10 f. der Verordnung vom 17. Januar 1961 über die Invalidenversicherung (IVV, SR 831.201) regeln die Massnahmen zur Vorbereitung invalider Kinder im vorschulpflichtigen Alter auf den Sonder- und Volksschulunterricht. Dadurch übernimmt die IV heute die Kosten für die Durchführung von Massnahmen pädagogisch-therapeutischer Art (einschliesslich Transportkosten), die im vorschulpflichtigen Alter zur Vorbereitung auf den Besuch des Sonder- oder Volksschulunterrichtes notwendig sind. Diese Massnahmen umfassen HFE, Sprachheilbehandlung sowie Hörtraining und Ableseunterricht (d. h. logopädische Therapie und audio-

pädagogische Angebote). Die nach dem Rückzug der IV auf Grund der Versicherungsleistungen der Jahre 2003 und 2004 zu erwartenden Mehrkosten für diesen Bereich betragen insgesamt 6,1 Mio. Franken. Gemäss § 14 des Jugendhilfegesetzes, der unverändert bleibt, werden diese Kosten unter Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit der beteiligten Gemeinden im kantonalen Durchschnitt zu 60% (3,7 Mio. Franken) durch den Kanton und zu 40% (2,4 Mio. Franken) durch die Gemeinden getragen.

Im Bereich der HFE und der pädagogisch-therapeutischen Massnahmen im Vor- und Nachschulbereich ist der Kanton für die Entscheidungsverfahren zuständig. Er ist verpflichtet, sich dabei an die Vorgaben der unmittelbar anwendbaren Übergangsbestimmung von Art. 197 Ziff. 2 BV zu halten.

#### **4. Finanzierung der Sonderpädagogik und der schulpsychologischen Dienste im Einzelnen**

##### **4.1 Sonderpädagogische Massnahmen und schulpsychologische Dienste**

	Ablösung IV-Leistungen* (in Mio. Franken) durch	
	Kanton	Gemeinden
HFE und pädagogisch-therapeutische Massnahmen für Vor- und Nachschulpflichtige	<b>3,7</b>	<b>2,4</b>
Therapien für Schulpflichtige im Regelschulbereich	–	<b>27,0</b>
Tagessonderschulen, Heim- und weitere Sonderschulen	<b>90,1</b>	<b>24,3</b>
Übernahme eines Finanzierungsanteils an den schulpsychologischen Diensten durch den Kanton	15,0	–15,0
Streichung der Staatsbeiträge an die auswärtige Sonderschulung	–10,0	+10,0
Nettoentlastung auf Grund der Neufinanzierung der schulpsychologischen Dienste	<b>5,0</b>	<b>–5,0</b>
<b>Gesamttotal Auswirkungen</b>	<b>98,8</b>	<b>48,7</b>

\* Die Zahlen beruhen auf den Versicherungsleistungen der Jahre 2003 und 2004.

#### **4.1.1 HFE und pädagogisch-therapeutische Massnahmen für Vor- und Nachschulpflichtige**

Die HFE richtet sich an vorschulpflichtige Kinder mit einer Behinderung, einer Entwicklungsauffälligkeit oder einem psychosozialen Risiko. Sie umfasst eine möglichst frühzeitige Erfassung, heilpädagogische Abklärung und Beratung im Hinblick auf eine wirkungsvolle Entwicklungsunterstützung mit präventivem Charakter im Rahmen der Familie.

Unter die pädagogisch-therapeutischen Massnahmen für Vor- und Nachschulpflichtige fallen insbesondere die logopädische Therapie, die psychomotorische Therapie sowie therapeutische, beraterische und unterstützende Massnahmen im Bereich der Hörbehindertenpädagogik (audiopädagogische Angebote). Die Aufteilung der Kosten erfolgt weiterhin im Verhältnis von durchschnittlich 60% zu 40% zwischen Kanton und Gemeinden nach Finanzkraftindex. Die Finanzierung der HFE und der pädagogisch-therapeutischen Massnahmen für Vor- und Nachschulpflichtige umfasst auch die Transportkosten. Die Verordnung zum Jugendhilfegesetz vom 21. Oktober 1981 (LS 852.11) ist entsprechend anzupassen.

Das Amt für Jugend und Berufsberatung wird die Leistungen der Anbietenden auf Grund eines Leistungsauftrags bevorschussen und den Gemeinden einmal jährlich Rechnung für ihren Anteil (durchschnittlich 40%) stellen.

#### **4.1.2 Therapien für Schulpflichtige im Regelschulbereich**

Therapien für Schulpflichtige, welche die Regelklasse besuchen, sind insbesondere die logopädische Therapie und die psychomotorische Therapie. Sodann werden auch hier die audiopädagogischen Angebote den Therapien zugeordnet.

Weil die Verantwortung für diese Therapien bei den Gemeinden liegt, sind diese auch für die Finanzierung zuständig. Die Leistung von Kostenanteilen durch den Kanton ist nicht vorgesehen.

Gemäss Beschluss des Regierungsrates über die Inkraftsetzung des Volksschulgesetzes vom 20. Juni 2006 treten §§ 3 und 5 VSG am 18. August 2008 in Kraft. Damit wird der Kindergarten kantonalisiert und als Teil der öffentlichen Volksschule obligatorisch. Da sich die HFE an vorschulpflichtige Kinder richtet, wird es ab diesem Zeitpunkt auf der Kindergartenstufe keine HFE mehr geben. Die Kantone sind jedoch auf Grund von Art. 197 Ziff. 2 BV verpflichtet, die bisherigen Leistungen der IV auch im Bereich HFE während mindestens dreier

Jahre zu gewährleisten. Deshalb sind im Kanton Zürich ab dem 18. August 2008 und bis zum Ablauf der Übergangszeit bei Bedarf sonderpädagogische Massnahmen auf der Kindergartenstufe zu gewährleisten, die inhaltlich der HFE entsprechen. Formell sind diese aber wie die Therapien für Schulpflichtige zu behandeln. Die fachliche und finanzielle Verantwortung liegt somit bei den Gemeinden.

Die Finanzierung der Therapien für Schulpflichtige umfasst auch die Transportkosten. Dies ergibt sich bereits aus dem Anspruch auf unentgeltlichen Grundschulunterricht gemäss Art. 62 Abs. 2 BV.

### **4.1.3 Tagessonderschulen, Heim- und weitere Sonderschulen**

Zur Sonderschulung zählen neben den vorwiegend privatrechtlich organisierten Heimsonderschulen private oder kommunal geführte Tagessonderschulen und weitere Sonderschulen. Zu den Letzteren zählen die ausserkantonalen Sonderschulen und die Spitalschulen. Sonderschulung umfasst Schulung, Betreuung und Therapie. Schülerinnen und Schüler, die den Weg zur Sonderschulung nicht selbstständig zurücklegen können, haben Anspruch auf Organisation und Finanzierung des Transports.

Vom Rückzug der IV aus den erwähnten Angeboten der Sonderschulung sind auch die Sprachheilkindergärten und Sonderklassen C betroffen.

Gemäss § 35 VSG sind integrative Schulungsformen die Regel, separative Massnahmen die Ausnahme. Durch die Beteiligung an der Finanzierung von separierenden Angeboten sind die Gemeinden wie bisher in die Verantwortung eingebunden.

Der Kostenteiler ist so festgelegt, dass für die gesamten wegfallenden Leistungen der IV im Bereich der Sonderpädagogik das für den Zeitpunkt des Inkrafttretens der NFA vorgesehene Gesamtverhältnis von zwei zu eins zwischen Kanton und Gemeinden auf der Berechnungsgrundlage der Versicherungsleistungen der Jahre 2003 und 2004 erreicht wird. Im Bereich der Sonderschulung ergeben sich 90,1 Mio. Franken für den Kanton und 24,3 Mio. Franken für die Gemeinden.

Gemäss dem Volksschulgesetz und dem Staatsbeitragsgesetz besteht ein rechtlicher Anspruch auf Kantonsbeiträge an die Sonderschulung. Die Gesamthöhe ist im Globalbudget festgelegt.

Die Ausrichtung von Staatsbeiträgen kann mit Auflagen oder mit dem Abschluss von Leistungsvereinbarungen verbunden werden.

Im Tagessonderschulbereich übernimmt der Kanton wie bis anhin das Betriebsdefizit der Einrichtungen. Angestrebt wird hier allerdings eine Finanzierung wie im stationären Bereich der Sonderschulung, wo die Ausrichtung des Staatsbeitrags an den Betrieb auf Grund eines kalkulierten und vereinbarten Beitrags pro Aufenthaltstag erfolgt (Richtlinien zur Finanzierung der beitragsberechtigten Kinder-, Jugend- und Sonderschulheime im Kanton Zürich vom 18. Dezember 2006). Der Beitrag der platzierenden Behörde aus dem Kanton Zürich richtet sich nach der Versorgertaxenregelung.

#### **4.1.4 Schulpsychologische Dienste**

Der Kanton übernimmt zur vermehrten Wahrnehmung der qualitativen und quantitativen Steuerung des sonderpädagogischen Angebots einen Kostenanteil von 15 Mio. Franken an den schulpsychologischen Diensten, unter gleichzeitiger Verrechnung der Staatsbeiträge in der Höhe von 10 Mio. Franken an die auswärtige Sonderschulung.

#### **4.2 Kosten der Ausbildungsstätten für das Fachpersonal**

Gestützt auf Art. 74 Abs. 1 lit. d IVG richtet das BSV jährlich Beiträge an Ausbildungsstätten für die Aus- und Weiterbildung von Lehr- und Fachpersonal zur Betreuung, Ausbildung und beruflichen Eingliederung Invaliden aus. Dabei handelt es sich sowohl um sonder- als auch um sozialpädagogische Ausbildungen. Die IV zieht sich aus der Finanzierung dieser Ausbildungsstätten zurück. Ein Teil der bisherigen IV-Beiträge wird allerdings durch Beiträge des Bundesamts für Berufsbildung und Technologie (BBT) im Rahmen der Finanzierung des schulischen Anteils der anerkannten Ausbildungen kompensiert. Soweit die bisherigen Leistungen der IV nicht durch diese neue Bundesfinanzierung ersetzt werden, werden sie vom Kanton übernommen. Es handelt sich dabei um einen Betrag von jährlich höchstens 20 Mio. Franken.

### **4.3 Verfahrensabläufe und Personalbedarf für Aufsicht und Verwaltung**

#### **4.3.1 HFE und pädagogisch-therapeutische Massnahmen für Vor- und Nachschulpflichtige**

Für die Abklärungs- und Entscheidungsfindungsverfahren sowie Aufsicht und Qualitätssicherung im Bereich HFE und pädagogisch-therapeutische Massnahmen im Vor- und Nachschulbereich muss eine Zentralstelle im Amt für Jugend und Berufsberatung aufgebaut werden. Deren Zuweisungsentscheide werden die Bezeichnung der Durchführungsstelle und die Kostengutsprache enthalten. Dem Zuweisungsentscheid vorgelagert sind die Abklärung und der Massnahmenplan mit der Festlegung der Therapieform und -dauer. Die Abklärungen erfolgen an wenigen, spezialisierten Abklärungsstellen und den Kinderspitälern Zürich und Winterthur. Diese Abklärungsstellen übernehmen die Funktion der bisherigen IV-Abklärungsstellen. Die Kosten werden über Leistungsaufträge fallbezogen vom Kanton vergütet. Für die Zentralstelle im Amt für Jugend und Berufsberatung ist mit einem Personalbedarf von zwei bis drei Vollzeitstellen zu rechnen. Dazu kommt noch zusätzlicher Personalbedarf für das Sekretariat.

#### **4.3.2 Therapien für Schulpflichtige im Regelschulbereich**

Im Therapiebereich, in dem die Gemeinden neu auch die bisherigen Leistungen der IV übernehmen, sind die Schulen bzw. die Gemeinden auch vollumfänglich für die Zuweisungsverfahren verantwortlich. Die Schulleitung bzw. die Schulpflege ist für die Zuweisung an die von ihr bestimmten Durchführungsstellen verantwortlich und erteilt entsprechend Kostengutsprache.

Besteht Uneinigkeit oder Unklarheit, sind die schulpsychologischen Dienste bzw. unabhängige, von der Bildungsdirektion bezeichnete Fachleute mit der Abklärung zu beauftragen. Nach Vorliegen des Fachgutachtens bzw. der Empfehlung für eine Massnahme entscheidet die Schulleitung bzw. die Schulpflege abschliessend und nimmt die Zuweisung an die Durchführungsstelle vor. Die Kosten der Abklärung durch unabhängige Fachleute werden über Leistungsaufträge vom Kanton vergütet. Dieses Verfahren gilt für die Übergangszeit von drei Jahren bzw. bis zum Zeitpunkt der gestaffelten Umsetzung der Bestimmungen über die sonderpädagogischen Massnahmen gemäss VSG.

### 4.3.3 Tagessonderschulen, Heim- und weitere Sonderschulen

Im Bereich der Sonderschulung sind die Gemeinden vollumfänglich für die Zuweisungsverfahren verantwortlich. Schülerinnen und Schüler mit einer Behinderung haben gemäss § 35 VSG Anspruch darauf, dass vor einer Entscheidung über den Eintritt in eine Einrichtung der Sonderschulung geprüft wird, ob sie im Rahmen der Integrativen Förderung oder mit therapeutischen Massnahmen die Regelschule besuchen können.

Im Bereich der Sonderschulung umfasst der Zuweisungsentscheid die Bezeichnung der Massnahme (Schulung, Betreuung, Therapie, Transport), der Durchführungsstelle und der Dauer der Massnahme, den Nachweis der Prüfung der Integration, den Zeitpunkt der Überprüfung der Massnahme, die Kostengutsprache, Fallverantwortung usw.

Die Schulpflege erteilt die Kostengutsprache und nimmt den Zuweisungsentscheid vor. Für die diagnostische Abklärung sind in jedem Fall die schulpsychologischen Dienste verantwortlich, denen ein interkantonales Instrumentarium zur Verfügung stehen wird. Fallweise sind weitere Fachstellen und Behörden wie Jugendsekretariate oder Vormundschaftsbehörden einzubeziehen. Auch dieses Verfahren gilt für die Übergangszeit von drei Jahren bzw. bis zum Zeitpunkt der gestaffelten Umsetzung der Bestimmungen über die sonderpädagogischen Massnahmen gemäss VSG.

Die Schulpflegen stellen dem Kanton eine Kopie ihres Entscheids zu. Neue Aufgabe des Kantons wird es sein, die bisherigen Überprüfungen der IV (z. B. Controlling, Revision, Garantie einer gleichwertigen Leistung während der Übergangszeit, Transport usw.) wahrzunehmen. Voraussichtlich ab Sommer 2007 wird für etwa ein Jahr eine Auskunftsstelle eingerichtet werden müssen, um die Gemeinden fachlich und rechtlich zu unterstützen. In Anbetracht der grossen Zahl von Fällen muss davon ausgegangen werden, dass auch der Rechtsberatung eine wichtige Rolle zukommen wird. Der zusätzliche Personalbedarf in den Bereichen Verwaltung, Finanzen und Rechtsdienst beläuft sich voraussichtlich auf drei Vollzeitstellen, davon eine befristet auf ein Jahr.

Gemäss Art. 197 Ziff. 2 BV haben die Kantone Sonderschulkonzepte zu entwickeln. Im Kanton Zürich obliegt diese sehr aufwendige Projektarbeit schergewichtig dem Sektor Sonderpädagogik der Abteilung Sonderpädagogisches im Volksschulamt. Auch die Mitarbeitenden im Bereich Finanzen müssen einbezogen werden. Die Entlastung der mit der Projektarbeit betrauten Mitarbeitenden vom Tagesgeschäft ist dringend notwendig, weshalb zusätzlicher Personal-

bedarf besteht. Damit die Aufgaben termingerecht erledigt werden können, wird die Abteilung Sonderpädagogisches voraussichtlich zusätzliche vier bis fünf Vollzeitstellen, davon zwei befristet auf vier Jahre, benötigen. Schliesslich muss für die Neuorganisation der schulpsychologischen Dienste während der Projektphase von 2008 bis 2010 eine auf vier Jahre befristete Vollzeitstelle geschaffen werden.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:  
Diener

Der Staatsschreiber:  
Husi

Antrag des Regierungsrates vom 18. April 2007

**4393**

## **Einführungsgesetz zum Nationalstrassengesetz**

**(Änderung vom . . . . .; Übernahme von Bundesaufgaben  
[Anpassung an NEA])**

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 18. April 2007,

*beschliesst:*

I. Das Einführungsgesetz zum Nationalstrassengesetz vom 24. März 1963 wird wie folgt geändert:

Titel:

### **Einführungsgesetz zum Nationalstrassengesetz (EG NSG)**

#### **III. Übrige Aufgaben**

§ 14. <sup>1</sup> Der Kanton kann sich dem Bund gegenüber verpflichten, für das Kantonsgebiet und im kantonsnahen Gebiet Aufgaben im Nationalstrassenbereich zu übernehmen, sofern die Erfüllung der Aufgabe im kantonalen Interesse liegt und der Bund die Kosten trägt.

Übernahme  
von Bundesauf-  
gaben; weitere  
Leistungen

<sup>2</sup> Unter dem Vorbehalt der Einwilligung des Bundes kann der Kanton auf eigene Kosten weitere oder weiter gehende Leistungen beim Unterhalt, bei der baulichen Ausrüstung und beim Verkehrsmanagement von Nationalstrassen erbringen, wenn diese von überwiegend kantonalem Interesse sind.

<sup>3</sup> Zur Sicherstellung der Finanzierung der Aufgaben gemäss Abs. 1 können Fonds geführt werden.

§ 16 wird aufgehoben.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

## **Weisung**

### **A. Ausgangslage**

#### **1. Heutige Situation im Nationalstrassenbereich**

Bau, Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen sind heute gemeinsame Aufgaben von Bund und Kantonen. Es handelt sich dabei um klassische Verbundaufgaben. Die Kompetenzen der beiden Gemeinwesen für Projektierung, Planung, Bau, Betrieb und Unterhalt sind im NSG und in der Verordnung über die Nationalstrassen vom 12. April 1965 (NSV, SR 725.111) festgeschrieben. Der Bund ist zuständig für den Beschluss des Nationalstrassennetzes und in Zusammenarbeit mit den Kantonen für die Projektierung. Die Kantone sind zuständig für den Bau, den Unterhalt und das Verkehrsmanagement. Im Verkehrsmanagement hat der Bund nach Art. 53 a des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 (SVG, SR 741.01) eine Notkompetenz im Falle von schweren Verkehrsstörungen. Für die Finanzierung ist das Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer vom 22. März 1985 (MinVG, SR 725.116.2) massgebend. Der Bundesanteil an der Finanzierung der verschiedenen Teilaufgaben ist abgestuft. Er beläuft sich auf 40 bis 100% der Gesamtkosten.

Die Zuständigkeit für den Nationalstrassenbereich ist beim Bund im Departement für Umwelt, Energie, Verkehr und Kommunikation (UVEK) und dort im Bundesamt für Strassen (ASTRA) angesiedelt. Im Kanton Zürich liegen die Zuständigkeiten bei der Volkswirtschaftsdirektion, der Baudirektion und der Sicherheitsdirektion. Zuständige Organisationseinheiten bzw. Ämter sind Verkehr und Infrastruktur Strasse (VIS) für die Projektierung bis zur Projektfestsetzung und für das strategische Verkehrsmanagement, das Tiefbauamt (TBA) für die Ausführungsplanung, den Bau und den Unterhalt sowie die Verkehrspolizei für das operative Verkehrsmanagement.

#### **2. Vorgaben des Bundes betreffend den Nationalstrassenbereich**

##### **2.1 Im Allgemeinen**

Mit der Annahme der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) haben die Stimmberechtigten den neuen Art. 83 Abs. 2 der Bundesverfassung (BV, SR 101) beschlossen, der die bisherigen Verbundaufgaben im Bereich der Nationalstrassen neu zu Bundesaufgaben macht, für die

der Bund die Kosten alleine trägt. Art. 83 Abs. 2 BV nennt als Bundesaufgaben Bau, Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen. Die Verfassungsbestimmung räumt dem Bund die Möglichkeit ein, die Erfüllung dieser Aufgaben ganz oder teilweise auf die Kantone, öffentliche, private oder gemischte Trägerschaften zu übertragen.

Laut der Botschaft des Bundesrates zur NFA vom 7. September 2005 wurde im Rahmen der Vorarbeiten zur NFA eine Privatisierung von Aufgaben im Nationalstrassenbereich geprüft. Eine Analyse des geltenden Systems hat gezeigt, dass Aufträge an Private schon heute gesamthaft 93% der Aufwendungen ausmachen. Da es auch nicht delegierbare Aufgaben gibt, ist das Potenzial für weitere Privatisierungen somit gering. Der Bund wird mit den interessierten Leistungserbringern Vereinbarungen abschliessen, welche die Rechte und Pflichten der Parteien umfassend regeln. Die Vereinbarungen sind öffentlich-rechtlicher Natur. Inhaltlich sind sie jedoch mit Werkverträgen oder Aufträgen vergleichbar. Als Hauptpflichten stehen sich die Bezahlung des Entgelts und die Erbringung der vertraglich vereinbarten Leistungen gegenüber. Die Abgeltung des Bundes für die Leistungen der Kantone soll gemäss Botschaft fair, durchschnittlich kostendeckend und nach einheitlichen und nachvollziehbaren Kriterien ermittelt werden. Sie soll auch einen angemessenen Zuschlag für Risiko berücksichtigen; dies als Ausfluss von Art. 83 Abs. 2 BV.

Voraussetzung für das Zustandekommen von Vereinbarungen ist eine Einigung der Parteien über Art und Umfang sowie Entschädigung der Leistungen. Kommt eine solche Einigung nicht zu Stande, bleibt der Bund für die Erfüllung der Aufgabe zuständig. Die Kantone haben aus Bundesrecht keine Verpflichtung, Leistungsvereinbarungen mit dem Bund abzuschliessen.

Nach Art. 197 Ziff. 5 der Übergangsbestimmungen zur Bundesverfassung wird das vom Bund beschlossene Nationalstrassennetz durch die Kantone unter finanzieller Beteiligung des Bundes fertiggestellt. Der Bund regelt die Zuständigkeit für die Vollendung der im Zeitpunkt des Inkrafttretens der NFA laufenden Ausbau- und Unterhaltsvorhaben (Art. 62 a Abs. 7 NSG). Die Westumfahrung Zürich sowie die N4 im Knonaueramt werden als Verbundaufgabe bei einem Kostenteiler zwischen Bund und Kanton von 80:20 vom Kanton Zürich fertiggestellt.

Mit der Inkraftsetzung des neuen Bundesrechts entfällt mit Ausnahme der Fertigstellung des beschlossenen Nationalstrassennetzes und der Fertigstellung von mehrjährigen Ausbau-/Unterhaltsvorhaben, die sich mit dem Inkrafttreten überlagern, die bundesrechtliche Grundlage für die Erfüllung von Aufgaben im Nationalstrassenbereich durch die Kantone.

## 2.2 Die einzelnen übertragbaren Aufgaben

### *Unterhalt*

Der an die Kantone übertragbare Unterhalt umfasst den betrieblichen und projektfreien baulichen Unterhalt im Sinne von Art. 49 a Abs. 2 NSG und Art. 10 Abs. 2 und 3 MinVG. Zum betrieblichen Unterhalt gehören alle Massnahmen und Arbeiten, die für die Sicherheit und Betriebsbereitschaft der Strassen notwendig sind, wie Winterdienst, Reinigung der Fahrbahnen und Standspuren sowie Pflege der Mittelstreifen und der Böschungen, alle Arbeiten zur Erhaltung einer dauernden Betriebsbereitschaft der Verkehrseinrichtungen sowie kleinere Reparaturen. Der projektfreie bauliche Unterhalt umfasst alle Massnahmen und Arbeiten, die der Erhaltung der Strassen und ihrer technischen Einrichtungen dienen und ohne umfangreichen Planungsaufwand und mit beschränktem finanziellem Aufwand umgesetzt werden können. Der projektbezogene bauliche Unterhalt erfolgt demgegenüber über fünf neu zu errichtende Filialen des ASTRA.

Neu wird das schweizerische Nationalstrassennetz für den Unterhalt in elf Gebietseinheiten aufgeteilt, die den fünf ASTRA-Filialen zugeteilt und von diesen betreut werden. Der Bund hat die Kantone Zürich und Schaffhausen sowie das Gebiet Ausserschwyz der Gebietseinheit VII zugeteilt. Für das Gebiet des Kantons Zürich wird die ASTRA-Filiale Winterthur zuständig sein. Für die Übernahme des Unterhalts ist pro Gebietseinheit eine Trägerschaft zu bilden.

Wenn mit dem Bund keine Leistungsvereinbarung zu Stande kommt, so verbleibt die Zuständigkeit für den Unterhalt beim Bund. In diesem Fall dürfte die Gebietseinheit VII vom Bund mit einer benachbarten Gebietseinheit vereint werden, die für den Unterhalt der Nationalstrassen auf Zürcher Kantonsgebiet verantwortlich wäre. Subsidiär wäre auch die Übernahme des Unterhalts durch den Bund, andere Kantone, andere Gebietseinheiten oder Private denkbar (Art. 49 a Abs. 2 NSG).

### *Verkehrsmanagement*

Unter Verkehrsmanagement ist die Erfassung der Verkehrslage sowie die Wahrnehmung der Verkehrsmanagement-Massnahmen Steuern, Leiten, Lenken und Informieren zu verstehen. Zur Erfassung der Verkehrslage gehören das Messen und Plausibilisieren aktueller Verkehrsdaten und Ereignisse sowie deren Darstellung. Damit verbunden ist die Prognose der kurzfristigen Entwicklung des Verkehrsgeschehens. Weitere zentrale Aufgaben sind das Prüfen, Einleiten, Überwachen und Aufheben der Verkehrsmanagement-Massnahmen. Ziel des Verkehrsmanagements ist es, den Verkehr sicher, effizient und umweltverträglich abzuwickeln.

Der Begriff des Verkehrsmanagements im oben umschriebenen Sinn wird im neuen Bundesrecht erstmals verwendet. Für das Verkehrsmanagement auf Nationalstrassen sind bislang grundsätzlich die Kantone zuständig.

Mit der NFA geht die Zuständigkeit für das Verkehrsmanagement auf Nationalstrassen auf den Bund über (Art. 57 c Abs. 1 SVG). Auch hier besteht jedoch die Möglichkeit, diese Aufgaben ganz oder teilweise Kantonen, von diesen gebildeten Trägerschaften oder Dritten zu übertragen (Art. 57 c Abs. 1, 2. Satz SVG).

Der Bund sieht die Aufgabe des «Verkehrsmanagement Schweiz» (VM-CH) vor allem darin, die operative Gesamtverantwortung für das Verkehrsmanagement auf den Nationalstrassen in einer nationalen Verkehrsmanagementzentrale (VMZ-CH) zusammenzufassen. Von dieser Zentrale aus will er einen sicheren Verkehrsablauf auf den Nationalstrassen gewährleisten. Das ASTRA hat im Juli 2006 als Standort der Zentrale Emmen (LU) bestimmt. Ebenfalls im Juli 2006 hat das ASTRA entschieden, selber keine regionalen Verkehrsmanagement-Zentralen zu betreiben. Der Bund ist jedoch bereit, unter bestimmten Voraussetzungen Teile der Verkehrsmanagement-Aufgaben auf Nationalstrassen an regional betriebene Leitzentralen abzugeben. Diese Bereitschaft trägt dem Umstand Rechnung, dass Regionale Leitzentralen in Gebieten mit hohem Problemdruck und stark verflochtenen Strassennetzen durch eine effiziente, vertikale Koordination zwischen den nationalen, kantonalen und städtischen Strassen Mehrwerte generieren können. Dafür in Frage kommen bedeutende Agglomerationen mit mehreren alternativen Routen zu den Nationalstrassen, einem allgemein komplexen Strassennetz, einer hohen Verkehrsbelastung und einer hohen Verflechtung der Verkehrsbeziehungen. In seine Überlegungen bezieht der Bund ebenfalls seine überregionalen und nationalen Interessen an den betroffenen Nationalstrassenabschnitten ein. Unter Berücksichtigung dieser verkehrlichen und infrastrukturseitigen Voraussetzungen hat das ASTRA mit Schreiben vom 15. Januar 2007 folgende Regionen bezeichnet, die für Regionale Leitzentralen in Frage kommen: die Regionen Baden – Zürich – Winterthur, Genf, Lausanne, Bern und allenfalls Basel.

Zentrale Voraussetzung für das Übertragen von Verkehrsmanagement-Aufgaben auf Nationalstrassen ist die nahtlose Integration der Regionalen Leitzentralen in die Architektur von Verkehrsmanagement Schweiz. Um dies sicherzustellen, will der Bund die Übertragung solcher Aufgaben an verschiedene Bedingungen knüpfen. Die Einzelheiten will er mit den möglichen Partnern noch diskutieren. In einem Schreiben vom 15. Januar 2007 machte er im Wesentlichen folgende Vorgaben:

- a. Der Bund will seine übergeordneten Aufgaben im Verkehrsmanagement auch in Gebieten mit einer Regionalen Leitzentrale jederzeit vollumfänglich und ohne Einschränkungen wahrnehmen können. Dazu muss auch auf technischer Ebene eine umfassende Interoperabilität sichergestellt sein.
- b. Die Aufgaben und Kompetenzen zwischen der Verkehrsmanagement-Zentrale in Emmen, den Regionalen Leitzentralen sowie der Polizei sind verbindlich zu regeln. Die Verkehrsmanagementpläne für die Nationalstrassen und das untergeordnete Netz, das für das Funktionieren der Nationalstrassen von Bedeutung ist, müssen vorliegen und von allen Beteiligten umgesetzt werden.
- c. Die räumliche Ausdehnung der delegierbaren Nationalstrassenabschnitte hat sich auf die Räume mit einer hohen Problemdichte zu beschränken. Die Kantonsgrenzen sind nicht massgebend.
- d. Die Regionalen Leitzentralen müssen in ihrem Einflussgebiet die vertikale Koordination Bund – Kantone – Gemeinden bzw. Nationalstrassen – Kantonsstrassen – Gemeindestrassen umfassend sicherstellen.
- e. Für den Bund dürfen durch den Einbezug Regionaler Leitzentralen keine Mehrkosten entstehen. Die beteiligten Gebietskörperschaften werden sich finanziell entsprechend engagieren müssen.

Das ASTRA klärt derzeit mit den bezeichneten Regionen auf der oben dargelegten Grundlage die mögliche Errichtung von Regionalen Leitzentralen ab. Falls der Bund sich nach diesen Abklärungen für eine Delegation entscheidet, darf davon ausgegangen werden, dass der Kanton Zürich als Standort für eine Regionale Leitzentrale in Frage kommt.

Bei der Übertragung von Aufgaben im Verkehrsmanagement sind zwei Fälle zu unterscheiden: In einer ersten Phase geht es um die operative Weiterführung der Verkehrsleitfunktionen durch kantonale Organe für eine Übergangszeit, bis der Bund das nationale Verkehrsmanagement aus seiner Zentrale VMZ-CH in Emmen voll übernehmen kann (operatives Verkehrsmanagement). In einer zweiten Phase geht es um die endgültige Übernahme von Verkehrsmanagement-Aufgaben auf den Nationalstrassen durch eine Regionale Leitzentrale.

Ersteres ist erforderlich, weil die voll funktionsfähige Umsetzung der vorgesehenen Architektur von Verkehrsmanagement Schweiz mit der Verkehrsmanagement-Zentrale in Emmen und den Regionalen Leitzentralen einige Jahre in Anspruch nehmen wird. Es wird hier von einem Zeitbedarf zwischen zwei bis vier Jahren nach Inkrafttreten der NFA ausgegangen. In der Anfangsphase wird der Bund darauf angewiesen sein, dass die Kantone im Auftrag des Bundes weiterhin von den kantonalen Leitzentralen aus Verkehrsmanagement-Aufgaben

auf den Nationalstrassen wahrnehmen. Für den Kanton Zürich würde dies bedeuten, dass die Kantonspolizei Zürich, welche die Verkehrslenkung und -steuerung auf den Nationalstrassen heute von der Verkehrsleitzentrale Letten in Zürich aus betreibt, diese Funktion für eine Übergangsphase im Auftrag des Bundes weiterführt. Diese Aufgaben werden schrittweise in die neue Architektur des regionalen und nationalen Verkehrsmanagements zu überführen sein. Umfang und Entschädigung der Leistungen werden bis Ende 2007 zwischen dem ASTRA und den interessierten Kantonen zu vereinbaren sein.

### *Bau*

Der Nationalstrassenbau umfasst Projektierung, Planung, Bau und projektgestützten baulichen Unterhalt. Dazu gehört auch die Bereitstellung der gesamten elektrotechnischen und -mechanischen Infrastruktur. Die Ausführung der Projektierungs- und Bauarbeiten werden dabei Privaten übertragen. Der Kanton Zürich verfügt im TBA und im VIS über qualifiziertes Personal für den Strassenbau und grosses Know-how im Verfahrensbereich. Es ist absehbar, dass der Bund per 1. Januar 2008 nicht in der Lage sein wird, für sämtliche ausführungsfähigen Bauprojekte die Bauherrenfunktionen wahrzunehmen und deshalb auf die Kantone vorübergehend weiterhin angewiesen sein wird. Bis die Filiale Winterthur des ASTRA voll betriebsbereit ist, soll mit dieser Vorlage die Möglichkeit geschaffen werden, dass der Kanton Zürich für den Bund in einzelnen Projekten Bauherrenfunktionen wahrnehmen, die fachtechnische Leitung von Teilprojekten übernehmen oder dem Bund fachtechnische Unterstützung gewähren kann, sofern die personellen Ressourcen vorhanden sind.

Der Bundesrat kann den Kantonen in einer Übergangszeit auf dem Verordnungswege überdies die Fertigstellung von laufenden mehrjährigen Ausbau- und Unterhaltsvorhaben übertragen. Für die Fertigstellung des von den Eidgenössischen Räten beschlossenen Nationalstrassennetzes bleibt die altrechtliche Zuständigkeit bestehen.

## **B. Umsetzung auf kantonaler Ebene**

### **1. Zuständigkeit zum Abschluss von Vereinbarungen**

Im Rahmen seiner Verordnungskompetenz ist der Regierungsrat zuständig, Verträge mit dem Bund im Bereich der Nationalstrassen auszuhandeln und abzuschliessen. Vorbehalten bleibt die Information der zuständigen Kommission des Kantonsrates nach Art. 69 Abs. 2 KV und die Zuständigkeit des Kantonsrates für den Abschluss von Verträ-

gen, die ausserhalb der Verordnungskompetenz des Regierungsrates liegen oder aus anderen Gründen in die Zuständigkeit des Kantonsrates fallen.

## **2. Stand der Umsetzung in den einzelnen Aufgabenbereichen**

Das ASTRA setzte den Kantonen eine Frist bis am 12. Februar 2007, um eine Offerte im Unterhaltsbereich einzureichen. Mit Beschluss vom 7. Februar 2007 ermächtigte der Regierungsrat die Baudirektion, mit dem Bund eine Leistungsvereinbarung über den betrieblichen und projektfreien baulichen Unterhalt der Nationalstrassen in der Gebietseinheit VII abzuschliessen. Die Baudirektion hat am 12. Februar 2007 ein Angebot eingereicht unter dem ausdrücklichen Vorbehalt der Genehmigung durch den Regierungsrat und unter Hinweis auf die noch fehlende gesetzliche Grundlage für den Abschluss einer Leistungsvereinbarung. Auf Grund der vom Bund vorgegebenen kurzen Fristen musste das Angebot eingereicht werden, bevor die Gesetzesvorlage dem Kantonsrat vorgelegt werden konnte. Durch den Genehmigungsvorbehalt für die Leistungsvereinbarung wahrt der Regierungsrat die Entscheidungsfreiheit des Gesetzgebers.

Der Kanton Schwyz hat kein Interesse an einer Beteiligung an der Trägerschaft für die Gebietseinheit VII bekundet. Der Kanton Schaffhausen hat die Absicht geäussert, den Unterhalt für sein Kantonsgebiet auf eigene Verantwortung als Subakkordant des Kantons Zürich zu erbringen. Gegenüber dem Bund übernimmt der Kanton Zürich gemäss der eingereichten Offerte daher die Trägerschaft für die Gebietseinheit VII.

Die Offertunterlagen des ASTRA sehen für rund 85% der Leistungen eine pauschalisierte Vergütung vor, bei den übrigen Leistungen erfolgt die Vergütung nach Aufwand. Der Verwaltungsaufwand und ein Risikozuschlag sind in der Vergütung enthalten. Die Vorgabe des ASTRA sieht eine Anpassung per 1. Januar 2010, 1. Januar 2012 und danach alle fünf Jahre vor. Vorbehalten bleiben Beststellungsänderungen, einvernehmliche Änderungen und die Berichtigung von wesentlichen Irrtümern. Die Vereinbarung wäre erstmals auf den 31. Mai 2014 und in der Folge jährlich kündbar. Die Kündigungsfrist beträgt zwei Jahre.

Die Übernahme des Unterhalts der Nationalstrassen in der Gebietseinheit VII hat für den Kanton Zürich insbesondere folgende Vorteile:

- Der Kanton behält die Kontrolle über den Zustand der Nationalstrassen.

- Der Kanton kann die Auswirkungen des Unterhalts auf den Verkehrsfluss minimieren.
- Eine bestehende Organisation mit grossem Know-how kann zum Nutzen des Kantons weiter genutzt werden.
- Die Arbeitsplätze von rund 80 Mitarbeitenden des Tiefbauamtes bleiben gesichert.

Für den Fall des Abschlusses einer Leistungsvereinbarung über den Unterhalt ist die Vergabe von Arbeiten an Private im bisherigen Umfang vorgesehen.

Im Bereich des operativen Verkehrsmanagements liegt ein Zeitplan des ASTRA vor, wonach eine Offerte bis Ende Juni 2007 einzureichen ist. Die Offertunterlagen liegen jedoch noch nicht vor, so dass über den Inhalt und den Umfang einer allfälligen Vereinbarung noch keine Angaben gemacht werden können. Für den Kanton Zürich ist die Weiterführung des operativen Verkehrsmanagements zur Aufrechterhaltung eines geordneten Verkehrsflusses auf den Nationalstrassen und an den Schnittstellen mit den untergeordneten Strassen von grossem öffentlichem Interesse.

Eine definitive Übernahme von Verkehrsmanagement-Aufgaben in Form des Betriebs einer Regionalen Leitzentrale – allenfalls im Rahmen einer Trägerschaft – hätte für den Kanton Zürich folgende Vorteile: Er könnte seine Interessen an einem funktionierenden Strassenverkehr direkter wahrnehmen, sich massgebenden Einfluss auf die Ausgestaltung der Regionalen Leitzentrale sichern und auch seine spezifischen Agglomerationsanliegen besser einbringen. Vertreter der Stadt Zürich haben bereits Interesse an einer Zusammenarbeit mit dem Kanton im Verkehrsmanagement signalisiert. Das Verkehrsmanagement mit einer Regionalen Leitzentrale würde neben Nationalstrassen auch Staats- und Gemeindestrassen umfassen und wäre ein zentrales Element des verkehrsträgerübergreifenden Integrierten Verkehrsmanagements (IVM), wie es im Gesamtverkehrskonzept (GVK) festgehalten ist. Mit IVM kann die Leistungsfähigkeit des Gesamtverkehrs optimiert, die Zuverlässigkeit aller Verkehrsträger erhöht und für eine siedlungsverträglichere Abwicklung des Verkehrs gesorgt werden. Die Übernahme der Regionalen Verkehrssteuerung auf den Nationalstrassen durch den Kanton Zürich im Auftrag des Bundes wäre daher von grossem Interesse. Auch diese Aufgabe würde vom Kanton gestützt auf einen Vertrag mit dem Bund, z. B. einer Leistungsvereinbarung, übernommen. Voraussetzung für den Abschluss einer solchen Vereinbarung wäre, dass die Interessen des Kantons vom Bund angemessen berücksichtigt werden. Insbesondere wird dabei möglichst darauf hinzuwirken sein, dass der Bund die vollen Kosten für das Verkehrsmanagement gemäss Art. 83 BV trägt.

Im Zusammenhang mit der Übernahme von Aufgaben im Bereich des Baus haben erst informelle Gespräche stattgefunden. Diese werden sich konkretisieren, sobald feststeht, bei welchen Projekten eine Mitwirkung des Kantons für beide Seiten von Interesse bzw. vom Bund erwünscht ist.

### **3. Gesetzgeberischer Handlungsbedarf**

Um vom Bund mittels Vereinbarungen Aufgaben im Nationalstrassenbereich übernehmen zu können, ist eine gesetzliche Grundlage im kantonalen Recht zu schaffen.

Die Fertigstellung des von den Eidgenössischen Räten beschlossenen Nationalstrassennetzes erfordert keine Gesetzesanpassungen.

### **4. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen**

#### § 14 Abs. 1

§ 14 Abs. 1 des Einführungsgesetzes zum Nationalstrassengesetz (EG NSG) bildet die Grundlage für eine Übernahme von Bundesaufgaben durch den Kanton. Dabei ist eine Aufgabenerfüllung durch den Kanton Zürich auch im benachbarten Gebieten vorzusehen, um die Trägerschaft für eine Aufgabe in den vom Bund definierten Räumen übernehmen zu können. Weiter wird festgelegt, unter welchen Bedingungen die Übernahme einer Aufgabe erfolgen kann. Die Aufgabe muss zum einen im kantonalen Interesse liegen. Dies bedeutet, dass Aufgaben ohne Bezug zum Nationalstrassennetz im Kanton Zürich nicht übernommen werden dürfen und dass bei einer Güterabwägung die Vorteile der kantonalen Aufgabenerfüllung überwiegen. Die Übernahme wird überdies auf Aufgaben beschränkt, für deren Erbringung der Kanton vom Bund vollumfänglich abgegolten wird, wie dies in Art. 83 Abs. 2 BV festgehalten ist. Zur Erfüllung der Aufgaben kann der Kanton mit anderen Kantonen, Städten und Gemeinden, aber auch mit Privaten zusammenarbeiten.

#### § 14 Abs. 2

Die gesetzliche Pflicht des Bundes zur Finanzierung der Nationalstrassen beschränkt sich auf die betriebsnotwendigen Massnahmen. Hätte der Kanton weitergehende Ansprüche innerhalb des Nationalstrassenperimeters, so könnte er gestützt auf § 14 Abs. 2 EG NSG unter Einwilligung des Bundes und unter Übernahme der Kosten diese Leistungen selber erbringen. Es ist hier an bauliche Massnahmen für

Natur- und Heimatschutz, die Aufwertung von Quartieren und Erholungszonen, allfällige nachgewiesene Mehrkosten für eine dezentrale Organisation des Verkehrsmanagements oder auch die Erhöhung von Reinigungsstandards zu denken. Bevor der Kanton solche Eigenleistungen tätigt, sind sämtliche rechtlichen und politischen Möglichkeiten auszuschöpfen, um die Erbringung der Leistung bzw. die Finanzierung durch den Bund zu erreichen.

In Bezug auf das Verkehrsmanagement ist noch nicht klar, ob dem Bund durch den Einbezug Regionaler Leitzentralen Mehrkosten entstehen, die er dem Kanton Zürich gemäss den oben erwähnten Vorgaben überwälzen könnte. Der Kanton könnte die Aufgabe gestützt auf § 14 Abs. 2 EG NSG aber selbst dann übernehmen, wenn der Bund nicht alle Kosten übernimmt. Es wäre dannzumal in Kenntnis des notwendigen finanziellen Engagements und unter Abwägung der auf dem Spiele stehenden kantonalen Interessen zu entscheiden, ob der Kanton eine solche Verpflichtung eingehen will.

#### § 14 Abs. 3

Um bei langfristig übernommenen Bundesaufgaben eine mehrjährige Kalkulation zu ermöglichen und die Loslösung vom allgemeinen Staatshaushalt und vom Strassenfonds sicherzustellen, ist der Rechnungsweg für solche Aufgaben zu separieren. Zu diesem Zweck wird die Errichtung von Spezialfonds im Sinne von § 13 des Gesetzes über den Finanzhaushalt vom 2. September 1979 (Finanzhaushaltsgesetz, LS 611) ermöglicht. Da im Gesetz über Controlling und Rechnungslegung (CRG) vom 9. Januar 2006, welches das Finanzhaushaltsgesetz dereinst ablösen wird, der Begriff des Spezialfonds fallen gelassen und der einheitliche Begriff des Fonds verwendet wird, wird in § 14 Abs. 3 EG NSG die neue Terminologie verwendet.

#### § 16

Diese Bestimmung regelt die Kostentragung für den Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen nach bisheriger Ordnung und muss zur Vermeidung von Widersprüchen mit der neu zu schaffenden Bestimmung aufgehoben werden.

### **5. Anpassungen auf Verordnungsstufe**

Als Folge der Aufhebung von § 16 EG NSG sind auch die §§ 27–29 der Verordnung zum EG NSG vom 12. April 1965 (V EG NSG, LS 722.21), welche die Gesetzesbestimmung konkretisieren, aufzuheben.

## **6. Übriger Handlungsbedarf**

Mit der Fertigstellung derjenigen Abschnitte des beschlossenen Nationalstrassennetzes, die als Verbundaufgabe vollendet werden, wird das Einführungsgesetz zum Nationalstrassengesetz als solches obsolet und wird voraussichtlich aufgehoben werden können. Im Rahmen der weiteren Umsetzung der NFA und des Gesamtverkehrskonzepts werden Änderungen im Gesetz über den Bau und den Unterhalt der öffentlichen Strassen vom 27. September 1981 (Strassengesetz, LS 722.1) notwendig. Bei dieser Revision des Strassengesetzes wird zu prüfen sein, ob die mit dieser Vorlage geänderte sowie allfällige andere weiterhin benötigte Bestimmungen im EG NSG ins Strassengesetz überführt werden sollen.

## **C. Verzicht auf Vernehmlassungsverfahren ausserhalb der Verwaltung**

Die mit dieser Vorlage angestrebte Rechtsänderung ist von lediglich beschränkter Tragweite, die überdies hauptsächlich innerhalb der Verwaltung vollzogen würde. Zudem sind ausserhalb der kantonalen Verwaltung keine Körperschaften, Behörden, Verbände oder andere Organisationen in ihren Interessen wesentlich betroffen. Da somit die Voraussetzungen für eine Vernehmlassung nach § 12 Abs. 2 der Rechtssetzungsverordnung vom 29. September 2000 (LS 172.16) nicht erfüllt sind, konnte auf eine Vernehmlassung verzichtet werden.

## **D. Finanzielle Auswirkungen**

### **1. Für den Kanton**

Durch die Übernahme von Bundesaufgaben im Nationalstrassenbereich sollen dem Kanton keine finanziellen Belastungen erwachsen. Das Prinzip der vollen Kostendeckung ist in der Bundesverfassung verankert (Art. 83 Abs. 2 BV). Mit dem Abschluss einer Vereinbarung mit dem Bund übernimmt der Kanton die Haftung für eine sorgfältige Erfüllung der Leistungen zu einem im Voraus festgesetzten Entgelt.

Die Kalkulation der Angebote der Kantone beruht im Bereich des Unterhalts auf langjährigen Erfahrungswerten. Auf Grund der überwiegend pauschalen Vergütung kann im Falle eines gehäuften Eintritts von ausserordentlichen Aufwendungen im Einzelfall ein negativer Jahresabschluss nicht gänzlich ausgeschlossen werden. Dieser kann auf

Grund der Separierung vom Strassenfonds und vom allgemeinen Staatshaushalt durch eigene Reserven aus Jahren mit positivem Abschluss ausgeglichen werden. Mittelfristig sollte sich aber für den Kanton in finanzieller Hinsicht ein ausgeglichener Abschluss ergeben.

Der Nationalstrassenunterhalt wird organisatorisch vom Unterhalt des Staatsstrassennetzes losgelöst. Verwaltungsmässig ist die Unterhaltsregion V des Tiefbauamtes mit den zwei Werkhöfen Winterthur und Urdorf sowie den zwei Stützpunkten Wallisellen und Wädenswil zuständig. Der Mitarbeiterbestand beträgt etwa 80 Stellen. Die sich zusammen mit dem Staatsstrassenunterhalt ergebenden Synergieeffekte können nicht beziffert werden. Es ist jedoch damit zu rechnen, dass diese zu einer Entlastung der Staatsstrassenrechnung führen.

Für Ausgaben gestützt auf § 14 Abs. 2 EG NSG wird im Einzelfall die Belastung des Strassenfonds zu prüfen sein.

## **2. Für die Gemeinde**

Die Vorlage hat keine finanziellen Auswirkungen auf die Gemeinden.

## **E. Übergangsregelung**

Sollte sich eine Inkraftsetzung auf den 1. Januar 2008 auf Grund eines Referendums als gefährdet erweisen, so könnte der Kantonsrat die Änderung des EG NSG gestützt auf Art. 37 Abs. 1 KV sofort in Kraft setzen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: Der stv. Staatsschreiber:  
Diener Hösli



Antrag des Regierungsrates vom 18. April 2007

**4394**

**A. Gesetz  
über Invalideneinrichtungen für erwachsene  
Personen (IEG)**

(vom . . . . .)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 18. April 2007,

*beschliesst:*

I. Es wird folgendes Gesetz erlassen:

**A. Allgemeine Bestimmungen**

§ 1. <sup>1</sup> Dieses Gesetz gewährleistet ein bedarfsgerechtes Angebot an Einrichtungen für die Unterbringung, Beschäftigung, Betreuung und Förderung von erwachsenen invaliden Menschen aus dem Kanton Zürich. Ziel ist die soziale Integration der betroffenen Menschen. Zweck

<sup>2</sup> Das Angebot trägt den Grundsätzen der Qualität, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit Rechnung und erfolgt auf der Grundlage einer Bedarfsplanung.

§ 2. Direktion im Sinne dieses Gesetzes ist die für das Sozialwesen zuständige Direktion des Regierungsrates. Zuständige  
Direktion

§ 3. <sup>1</sup> Das Gesetz gilt für Einrichtungen für erwachsene invalide Menschen. Als Einrichtungen gelten Institutionen im Sinne von Art. 3 des Bundesgesetzes über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen vom 6. Oktober 2006 (IFEG). Geltungsbereich

<sup>2</sup> Der Regierungsrat kann die Einrichtungen näher umschreiben.

<sup>3</sup> Das Gesetz gilt nicht für Einrichtungen, die dem Sozialhilferecht, dem Gesundheitsrecht oder dem Strafvollzugsrecht unterstehen.

Invalidität § 4. Der Begriff der Invalidität entspricht demjenigen gemäss Art. 8 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts vom 6. Oktober 2000 (ATSG).

## **B. Einrichtungen**

Bewilligungspflicht § 5. <sup>1</sup> Der Betrieb von Einrichtungen gemäss § 3 Abs. 1 bedarf einer Betriebsbewilligung der Direktion.

<sup>2</sup> Einrichtungen mit einer Betriebsbewilligung werden in der Bedarfsplanung gemäss § 13 aufgeführt.

Betriebsbewilligung § 6. <sup>1</sup> Die Betriebsbewilligung wird erteilt, wenn die Anerkennungsvoraussetzungen von Art. 5 Abs. 1 IFEG erfüllt werden.

<sup>2</sup> Die Direktion legt fest, welche Angaben die Betriebsbewilligungsgesuche enthalten müssen, und regelt das Nähere zum Verfahren.

<sup>3</sup> Die Betriebsbewilligung wird entzogen, wenn

- a. die Voraussetzungen für die Erteilung der Bewilligung nicht mehr erfüllt sind oder
- b. Auflagen nicht erfüllt werden.

<sup>4</sup> Vor dem Entzug ergeht eine Verwarnung unter Ansetzung einer angemessenen Frist zur Behebung der festgestellten Mängel.

<sup>5</sup> Die Direktion kann die sofortige Schliessung einer Einrichtung verfügen, wenn eine ernsthafte Gefahr für die invaliden Menschen besteht oder unmittelbar droht.

Beitragsberechtigung § 7. <sup>1</sup> Die Direktion stellt die Beitragsberechtigung fest, wenn

- a. die Einrichtung über eine Betriebsbewilligung verfügt,
- b. die Einrichtung über anerkannte Instrumente zur Sicherung der Qualität verfügt und den Nachweis für eine zweckmässige Betriebsführung erbringt,
- c. Angebot und Konzept der Einrichtung einem ausgewiesenen quantitativen und qualitativen Bedarf des Kantons entsprechen und mit seiner Bedarfsplanung gemäss § 13 übereinstimmen.

<sup>2</sup> Die Beitragsberechtigung wird für die ganze Einrichtung oder einzelne ihrer Teilbereiche festgestellt.

<sup>3</sup> Sie ist bis zum Ablauf der betreffenden Bedarfsplanungsperiode befristet und wird unter den Voraussetzungen ihrer erstmaligen Feststellung erneuert.

<sup>4</sup> Die Direktion legt fest, welche Angaben die Beitragsberechtigungsgesuche enthalten müssen, und regelt das Nähere zum Verfahren.

§ 8. Für die Erteilung der Betriebsbewilligung und die Feststellung der Beitragsberechtigung wird je eine Gebühr von Fr. 50 bis Fr. 6000 erhoben.

Gebühr

§ 9. <sup>1</sup> Die Trägerschaft einer Einrichtung muss die Rechtsform einer Körperschaft oder Anstalt des öffentlichen oder privaten Rechts haben und einen gemeinnützigen Zweck verfolgen. Die Direktion kann Ausnahmen bewilligen.

Trägerschaft  
und  
Organisation

<sup>2</sup> Die Organe der Trägerschaft und die Leitung der Einrichtung müssen unabhängig voneinander sein.

<sup>3</sup> Der Regierungsrat erlässt weitere Bestimmungen zur Organisation der Einrichtungen.

<sup>4</sup> Der Kanton kann Einrichtungen für erwachsene invalide Menschen auch selber führen. Der Regierungsrat beschliesst über die Errichtung und den Zweck von kantonalen Einrichtungen und regelt deren Organisation und Betrieb.

§ 10. Buchführung und Jahresrechnung sind von einem von der Einrichtung unabhängigen und fachlich befähigten Kontrollorgan auf die Einhaltung von Gesetz und Statuten zu prüfen.

Prüfung von  
Buchführung  
und Jahres-  
rechnung

§ 11. Die Einrichtungen orientieren die Direktion frühzeitig über wesentliche Änderungen der Organisation oder der Tätigkeit, insbesondere über die Erweiterung, die Verlegung oder die Einstellung des Betriebs.

Änderung der  
Verhältnisse

§ 12. <sup>1</sup> Die Einrichtungen unterstehen der Aufsicht des Bezirksamtes. Dieser überprüft regelmässig, ob die Voraussetzungen für die Betriebsbewilligung und die Beitragsberechtigung eingehalten sind. Die Oberaufsicht liegt bei der Direktion.

Aufsicht

<sup>2</sup> Den Aufsichtsbehörden sind auf Verlangen jederzeit Zutritt zu den Räumlichkeiten zu gewähren, die erforderlichen Auskünfte zu erteilen und die benötigten Unterlagen zur Verfügung zu stellen.

<sup>3</sup> Die Leiterin oder der Leiter der Einrichtung meldet den Aufsichtsbehörden unverzüglich besondere Vorkommnisse wie schwere Unfälle oder strafbare Handlungen.

### C. Planung, Steuerung und Finanzierung

- Bedarfsplanung § 13. <sup>1</sup> Die Direktion plant das bedarfsgerechte Angebot zur Förderung der Eingliederung von erwachsenen invaliden Menschen. Die Planungsperioden betragen in der Regel drei Jahre.
- <sup>2</sup> Die Direktion unterbreitet dem Regierungsrat die Planung zur Genehmigung.
- Leistungsvereinbarungen § 14. <sup>1</sup> Der Kanton und die beitragsberechtigten Einrichtungen schliessen Leistungsvereinbarungen ab, die sich in der Regel über mehrere Jahre erstrecken. Bei der Ausgestaltung der Leistungsvereinbarungen ist das wirtschaftliche Handeln der Einrichtungen zu fördern.
- <sup>2</sup> Die Leistungsvereinbarungen regeln insbesondere
- a. die Grundsätze der Leistungserbringung,
  - b. das Leistungsangebot,
  - c. die Form und Höhe der Leistungsabgeltung,
  - d. die Leistungsüberprüfung.
- <sup>3</sup> Die Direktion schliesst für den Kanton die Leistungsvereinbarungen ab.
- <sup>4</sup> Können sich Direktion und Einrichtung über Inhalt und Modalitäten der Vereinbarung nicht einigen, erlässt die Direktion eine Verfügung.
- Bauvorhaben und Anschaffungen § 15. <sup>1</sup> Bauvorhaben und grössere Anschaffungen der beitragsberechtigten Einrichtungen bedürfen der Genehmigung der Direktion.
- <sup>2</sup> Der Kanton kann Subventionen an Bauvorhaben und Anschaffungen bis zur vollen Höhe der beitragsberechtigten Ausgaben gewähren.
- <sup>3</sup> Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten, insbesondere die Voraussetzungen und das Verfahren der Genehmigung, die anrechenbaren Baukosten und die Beitragshöhe.
- Kostentragung durch Kanton § 16. <sup>1</sup> Soweit die Kosten nicht von anderen Leistungspflichtigen zu decken sind, trägt der Kanton die Kosten der kantonalen Einrichtungen und leistet Kostenanteile bis zur vollen Höhe
- a. für die in den Leistungsvereinbarungen geregelten Leistungsabgeltungen,
  - b. für die Kosten der bewilligten Leistungen von ausserkantonalen Einrichtungen.

<sup>2</sup> Der Regierungsrat kann Vorschriften über die Rechnungsführung und Rechnungslegung, die Anrechnung von Aufwendungen und Erträgen der Einrichtungen, die wirtschaftliche Leistungserbringung und über die Taxgestaltung erlassen.

§ 17. <sup>1</sup> Die Direktion kann jede Einrichtung zur Koordination und Zusammenarbeit verpflichten.

Zusammenarbeit und Aufnahmepflicht

<sup>2</sup> Sie kann beitragsberechtigte Einrichtungen im Einzelfall verpflichten, erwachsene invalide Menschen aufzunehmen.

§ 18. <sup>1</sup> Der Regierungsrat kann eine beratende Kommission für Fragen im Bereich der Einrichtungen für erwachsene invalide Menschen bilden.

Beratende Kommission

<sup>2</sup> Die Kommission setzt sich aus Vertretungen des Kantons, der Gemeinden, der Behindertenorganisationen und der Einrichtungen zusammen.

## D. Weitere Bestimmungen

§ 19. Der Kanton kann an Organisationen, die Dienstleistungen zu Gunsten von erwachsenen invaliden Menschen erbringen, Subventionen ausrichten.

Subventionen an Organisationen

§ 20. Der Regierungsrat kann interkantonale Verträge über die Unterbringung von erwachsenen invaliden Menschen in geeigneten Einrichtungen abschliessen.

Interkantonale Zusammenarbeit

§ 21. <sup>1</sup> Um Entscheidungsgrundlagen für die Weiterentwicklung der Hilfe für erwachsene invalide Menschen zu erhalten, kann der Regierungsrat Pilotprojekte bewilligen, die von den Bestimmungen dieses Gesetzes abweichen.

Pilotprojekte

<sup>2</sup> Die Projekte werden befristet und evaluiert.

§ 22. Der Regierungsrat erlässt auf Antrag der Direktion ein Konzept zur Förderung der Eingliederung erwachsener invalider Menschen gemäss Art. 10 IFEG.

Kantonales Konzept

## E. Schluss- und Übergangsbestimmungen

Änderung bis-  
herigen Rechts

§ 23. Die nachstehenden Gesetze werden wie folgt geändert:

- a. **Gesetz über die Beitragsleistungen des Staates für Altersheime sowie Heime, Eingliederungsstätten und Werkstätten für Invalide vom 4. März 1973:**

Die §§ 4, 8, 14 Satz 1, 15, 17 und 18 werden aufgehoben.

- b. **Sozialhilfegesetz vom 14. Juni 1981:**

Direktion des  
Regierungsrates

§ 9. Der für das Fürsorgewesen zuständigen Direktion oblie-  
gen insbesondere:

lit. a und b unverändert;

- c. Erteilung und Entzug von Bewilligungen für den Betrieb priva-  
ter, nicht unter die Zuständigkeit einer anderen Behörde fal-  
lender Heime, die der dauernden Unterbringung, Verpflegung  
und persönlichen Betreuung von hilfsbedürftigen Personen  
dienen;

lit. d und e unverändert.

b. Für Heime

§ 46. Abs. 1 und 2 unverändert.

<sup>3</sup> Die Beitragsgewährung richtet sich nach § 19 des Gesetzes  
über Invalideneinrichtungen für erwachsene Personen.

Abs. 4 unverändert.

Übergangs-  
bestimmung

§ 24. <sup>1</sup> Für Einrichtungen gemäss § 3 Abs. 1, die vor Inkrafttreten  
dieses Gesetzes in Betrieb waren, erfolgt die Erteilung der Betriebs-  
bewilligung und die Feststellung der Beitragsberechtigung in einem  
vereinfachten Verfahren.

<sup>2</sup> Bei den vom Bund nach früherem Recht als beitragsberechtigt  
anerkannten Einrichtungen erfolgen Finanzierung und Kostenbeteili-  
gung mit Inkrafttreten dieses Gesetzes nach dessen Bestimmungen,  
soweit der Bundesgesetzgeber im Rahmen der Übergangsfrist zufolge  
des Zuständigkeitswechsels vom Bund auf die Kantone nichts anderes  
vorsieht. Die bisherige Finanzierung und Kostenbeteiligung des Kan-  
tons bleiben gewährleistet.

<sup>3</sup> Bau- und Anschaffungsbeiträge des Kantons, die Einrichtungen vor Inkrafttreten dieses Gesetzes erhalten haben, sind dem Kanton pro rata temporis zurückzuerstatten, wenn die Beitragsberechtigung nicht beantragt oder nicht erteilt wird oder zu einem späteren Zeitpunkt entfällt.

II. Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

---

**B. Beschluss des Kantonsrates  
über die Erledigung eines parlamentarischen  
Vorstosses**

(vom .....)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 18. April 2007,

*beschliesst:*

I. Das Postulat KR-Nr. 146/2004 betreffend Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für Alters- und Behinderteneinrichtungen im stationären und teilstationären Bereich wird als erledigt beschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

---

## **Weisung**

### **I. Ausgangslage**

#### 1. Allgemeines

Die Kantone sind auf Grund der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) zukünftig alleine zuständig für die Steuerung, Planung, Aufsicht und Finanzierung der Einrichtungen für erwachsene invalide Menschen. Sie erhalten keine Betriebs- und keine Baubeiträge der IV mehr. Für die Individualansprüche von invaliden Menschen im Erwachsenenalter wie IV-Renten, Hilflosenentschädigungen, Eingliederungs- und Wiedereingliederungsmassnahmen bleibt die IV hingegen weiterhin zuständig. Bei den ambulanten Organisationen der Behindertenhilfe leistet die IV bereits heute nur noch für gesamtschweizerische Tätigkeiten finanzielle Unterstützung. Durch die NFA ergeben sich diesbezüglich grundsätzlich keine Änderungen.

Mit Datum vom 7. September 2005 hat der Bundesrat den eidgenössischen Räten die Botschaft zur Ausführungsgesetzgebung der NFA unterbreitet (2. NFA-Botschaft). In diesem Mantelerlass sind auch das neue Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG) und das vollständig revidierte Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG) enthalten. Das Bundesparlament hat der Ausführungsgesetzgebung am 6. Oktober 2006 mit klarer Mehrheit und nur wenigen Änderungen zugestimmt.

Die Einführung der NFA ist auf den 1. Januar 2008 vorgesehen. Bis zu diesem Zeitpunkt müssen alle Kantone über eine Ausführungsgesetzgebung verfügen, um die Steuerung und Finanzierung dieses Bereiches selbstständig übernehmen zu können. Der Regierungsrat hat mit Beschluss vom 22. März 2006 dem Gesetzgebungskonzept zur NFA, worunter auch die Bau- und Betriebsbeiträge an Wohnheime fallen, zugestimmt.

#### 2. Heutige Lösung

Gemäss geltender Regelung gewährt die IV gestützt auf Art. 73 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung (IVG, SR 831.20) Beiträge an die Errichtung, den Ausbau und die Erneuerung sowie an die Betriebskosten von Wohnheimen zur dauernden oder vorübergehenden Unterbringung Invalider, von Werkstätten für die Dauerbeschäftigung Invalider sowie von Institutionen, die Eingliederungsmassnahmen der IV durchführen. Gestützt auf das Gesetz über die Beitragsleistungen des Staates für Altersheime sowie Heime, Eingliederungsstätten und Werkstätten für Invalide vom 4. März 1973

(Heimbeitragsgesetz, HBG, LS 855.1) kann der Kanton im Nachgang zu den IV-Leistungen (subsidiär) Investitions- und Betriebsbeiträge an die Restdefizite der Einrichtungen leisten. Bei den Investitionen werden Staatsbeiträge bis zur vollen Höhe der beitragsberechtigten Ausgaben, bei den Betriebsbeiträgen in der Regel 60% an das beitragsberechtigte Restdefizit geleistet.

### 3. Vorgaben des Bundes

Nach Art. 112 b Abs. 2 und 3 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) obliegt es den Kantonen, die Eingliederung Invalider zu fördern, insbesondere durch Beiträge an den Bau und den Betrieb von Institutionen, die dem Wohnen und dem Arbeiten dienen. Ziele, Grundsätze und Kriterien der Eingliederung werden den Kantonen vom Gesetzgeber im Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen vom 6. Oktober 2006 (IFEG; BBl 2006, 8341, 8385) vorgeschrieben. Zudem verpflichtet der im Rahmen der Vorlage zur NFA verabschiedete Art. 197 Ziff. 4 BV (Übergangsbestimmung zu Art. 112 b) die Kantone dazu, über eigene, vom Bund genehmigte Behindertenkonzepte zu verfügen. Bis zu diesem Zeitpunkt, mindestens aber während der Dauer von drei Jahren ab Inkrafttreten der NFA, sind die Kantone verpflichtet, die bisherigen Leistungen der IV zu übernehmen. Die gesetzliche Regelung zu diesen Konzepten findet sich ebenfalls im IFEG. Ein Element dieser Konzepte muss auch die Art der Zusammenarbeit mit anderen Kantonen, insbesondere in der Bedarfsplanung und Finanzierung, bilden. Dabei ist davon auszugehen, dass der künftigen NFA-Lösung die Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) oder eine ihr entsprechende Regelung als Plattform der interkantonalen Zusammenarbeit zu Grunde gelegt wird. In diesem Zusammenhang ist auch von Bedeutung, dass der Bund nach Inkrafttreten der NFA gestützt auf Art. 48 a Abs. 1 lit. i BV interkantonale Verträge über Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden allgemein verbindlich erklären kann.

## II. Umsetzung auf kantonaler Ebene

### 1. Gesetzgeberischer Handlungsbedarf

Mit dem Gesetz über Invalideneinrichtungen für erwachsene Personen (IEG) schafft der Kanton Zürich eine zeitgemässe und übersichtliche Regelung, die den Vorgaben des Bundes entspricht. Dadurch werden diejenigen Bestimmungen des Heimbeitragsgesetzes aufgehoben, die den IV-Bereich betreffen. Die neue Gesetzgebung

berücksichtigt den Wandel der strukturellen, rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen und ermöglicht es dem Kanton, eine stärkere Rolle in der Planung, Steuerung und Finanzierung wahrzunehmen. Sie gewährleistet die Bereitstellung bedarfsgerechter Angebote für invalide Menschen und stellt sicher, dass die Einrichtungen qualitativen und wirtschaftlichen Anforderungen zu genügen vermögen. Zudem beteiligen sich Kanton und Gemeinden soweit an den Kosten des Aufenthalts in einer beitragsberechtigten Institution, dass keine invalide Person wegen dieser Unterbringung Sozialhilfe benötigt. Dies wird in erster Linie über eine Änderung des Zusatzleistungsgesetzes sichergestellt, indem neben den Ergänzungsleistungen, Beihilfen und allfälligen Gemeindebeiträgen nach oben nicht begrenzte Zuschüsse vorgesehen sind. Subsidiär leistet der Kanton im Rahmen der Leistungsvereinbarungen zusätzliche Objektbeiträge. Die auf Gesetzesstufe bestehende Verknüpfung zwischen Sozialhilfegesetz und Heimbeitragsgesetz muss auf Grund der Vorgaben des IFEG im Zusammenhang mit der Erteilung und dem Entzug von Betriebsbewilligungen und der Beitragsgewährung angepasst werden.

## 2. Grundzüge der neuen Regelung auf Gesetzesstufe

Die neue Gesetzgebung umfasst neben der Umschreibung von Zweck (Sicherstellung eines angemessenen Angebots an Einrichtungen für Invalide), zuständiger Direktion (Sicherheitsdirektion), Geltungsbereich (Wohn-, Werk- und Tagesstätten für erwachsene invalide Menschen) und Festlegung des Begriffs der Invalidität im Wesentlichen Regelungen betreffend Betriebsbewilligung, Beitragsberechtigung, Einrichtungen, Planung, Steuerung und Finanzierung (Kostentragung durch Kanton), interkantonale Zusammenarbeit, Pilotprojekte und kantonales Konzept zur Förderung der Eingliederung von Invaliden.

Die Regelung orientiert sich einerseits an den Vorgaben des Bundes und andererseits an der bereits bestehenden Lösung im Kanton Aargau (Betreuungsgesetz).

Die Staatsbeiträge werden wie bisher in Form von Subventionen (Bauten, Anschaffungen, § 15) und Kostenanteilen (Betrieb, § 16) gemäss Staatsbeitragsgesetz geleistet.

### **III. Die finanziellen Auswirkungen der Neuordnung**

Die Neugestaltung der Aufgabenteilung im Rahmen der NFA hat im Sozialbereich umfangreiche finanzielle Änderungen zur Folge, insbesondere bei der Finanzierung von Behinderteninstitutionen, den Beiträgen an die Sozialversicherungen des Bundes und bei den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV (EL). Im letzteren Fall wird der Kanton bei der Subjektfinanzierung von Heimbewohnerinnen und Heimbewohnern vermehrt finanzielle Mittel aufwenden müssen. Hier beschränkt sich die Mitfinanzierung des Bundes auf die Deckung des allgemeinen Lebensbedarfs. Soweit dieser überschritten wird, gehen die jährlichen EL zu Lasten der Kantone. Dazu kommt, dass die Kantone die Krankheits- und Behinderungskosten selbst tragen müssen. Auf Grund dieser Umstände und der zunehmenden Alterung der betroffenen Bevölkerung dürften die Kosten für die Kantone überproportional ansteigen. Auf die Gemeinden sollen dabei grundsätzlich keine Mehrkosten überwält werden. Schliesslich haben die Kantone die kollektiven IV-Leistungen an die Behinderteneinrichtungen (für Personen mit Wohnsitz im eigenen Kanton) vollumfänglich zu übernehmen. Wie bereits im Vorjahr sind dazu im Jahr 2007 12 Mio. Franken an Betriebsbeiträgen im Voranschlag eingestellt. Ab 2008 ist ein Betrag von 280 Mio. Franken im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) 2007–2010 vorgesehen. In den Folgejahren ist mit einem Anstieg des Betrages zu rechnen. Von dieser Kostentragung sind die Gemeinden grundsätzlich ausgenommen.

### **IV. Auswertung der Vernehmlassungen und Ergänzungen der Sicherheitsdirektion**

Die von Juli bis Oktober 2006 erfolgte Vernehmlassung zum Gesetzesentwurf über Invalideneinrichtungen für erwachsene Personen (IEG) führte zu einem breit gefächerten Katalog von Änderungsvorschlägen. Haupteinwände betrafen die je nach Sichtweise zu unbestimmten oder aber zu wenig detaillierten Gesetzesbestimmungen sowie die Gesetzessprache, die Finanzierung der Einrichtungen, die fehlende vorgängige Mitwirkung der Vernehmlassungsteilnehmenden und die Aufgabenübertragung an die zuständige Direktion. Den Einwendungen wurde bei der Überarbeitung nach Möglichkeit Rechnung getragen. Zudem haben sich aus Sicht der Sicherheitsdirektion einige Ergänzungen aufgedrängt, die am Ende dieses Abschnitts aufgeführt sind.

Im Einzelnen lassen sich die Stellungnahmen der Vernehmlassungsteilnehmenden nach folgenden Gruppen gliedern:

#### *Stellungnahme des Verwaltungsgerichts*

Das Verwaltungsgericht äusserte sich zur Anfechtung der Direktionsverfügung über Inhalt und Modalitäten der Leistungsvereinbarung. Es spricht sich gegen die vorgesehene Rechtsschutzbestimmung mit Direktbeschwerde und zweimonatiger Behandlungsfrist aus. Dieses Anliegen wird berücksichtigt, auch wenn sich dadurch das Verfahren zeitlich in die Länge ziehen kann.

#### *Stellungnahmen der Vernehmlassungsteilnehmenden auf Bezirksebene*

Die Statthalterkonferenz sowie das Kollegium der Bezirksratschreiberinnen und Bezirksratschreiber erachten die Beibehaltung der erstinstanzlichen Aufsicht durch den Bezirksrat weiterhin als zweckmässig. Zudem sind sie der Auffassung, dass der Kanton nur subsidiär eigene Einrichtungen für erwachsene invalide Personen führen sollte. Die Zweckmässigkeit der erstinstanzlichen Aufsicht durch den Bezirksrat ist unbestritten und soll daher analog zum Gesundheitswesen beibehalten werden. Der Kanton führt schon heute eigene Einrichtungen, woran für den Fall der Lückenschliessung festzuhalten ist. In Übereinstimmung mit der geäusserten Auffassung soll der Kanton aber nur subsidiär eigene Einrichtungen betreiben, was auf Verordnungsstufe festgehalten werden kann. Die Sozialvorstände-Konferenz des Bezirks Horgen beantragt, das gegenwärtige Verhältnis zwischen Objekt- und Subjektfinanzierung und den Grundsatz der Finanzierung von Bauvorhaben und Anschaffungen über Investitionsbeiträge beizubehalten und die Aufgabenübertragung an die zuständige Direktion sowie den Miteinbezug der Gemeinden in die kantonale Bedarfsplanung zu überprüfen. Es ist grundsätzlich nicht beabsichtigt, am heutigen Verhältnis zwischen Objekt- und Subjektfinanzierung eine Änderung vorzunehmen. Andernfalls hätte der Kanton auch die Option des Bundes, eine reine Subjektfinanzierung einzuführen, wahrnehmen können. Dies sieht der Gesetzesentwurf nicht vor. Hingegen schreibt er in den Übergangsbestimmungen neu fest, dass grundsätzlich auch die bisherigen kantonalen Leistungen – neben den Bundesleistungen – ausgerichtet werden sollen. Es gibt keinen Grund, diese Finanzierungsregelung nach Ablauf der Übergangsfrist zu ändern. Eine Bestandesgarantie kann in der kantonalen Gesetzgebung allerdings nicht festgeschrieben werden, da sich die Objektfinanzierung einerseits am Platz- und Betreuungsbedarf und andererseits am Preis-Leistungs-Verhältnis der beitragsberechtigten Einrichtung orientiert. Auf Grund der klaren Forderung aus dem Vernehmlassungsverfahren, Bauvorha-

ben und Anschaffungen über Investitionsbeiträge zu finanzieren, soll die bisherige Regelung im Grundsatz aufrechterhalten werden. Eine Finanzierung über Betriebsbeiträge wurde in der Vernehmlassungsvorlage vorgeschlagen, um das Verfahren zu vereinfachen. Mit der Aufgabenübertragung an die zuständige Direktion soll die bewährte Praxis von Bund und Kanton – auch in Bezug auf Kostentragung, Beitragsbemessung und Bedarfsplanung – beibehalten werden. Eine grundsätzliche Mitwirkung der Gemeinden und Behindertenverbände ist im Rahmen der vorgeschlagenen beratenden Kommission vorgesehen.

#### *Stellungnahmen der Gemeinden und ihrer Verbände*

Die öffentlichen Körperschaften und Verbände (Gemeindepräsidentenverband, Sozialkonferenz, vzgv u. a.) auf Gemeindeebene treten neben dem bisher Gesagten dafür ein, dass Legate und Spendenerträge vollumfänglich den Trägerschaften verbleiben. Zudem werfen sie die Frage der Abgrenzung zu den Sozialhilfeeinrichtungen (insbesondere im Bereich der stationären Suchttherapie) und deren Finanzierung auf. Befürchtet wird eine Schlechterstellung dieser Einrichtungen.

Die Frage der Anrechnung von Einnahmen wird auf Verordnungsstufe beantwortet. Legate und Spendenerträge sollen dabei nicht angerechnet werden. Bei den Sozialhilfeeinrichtungen sollen weiterhin Beiträge ausgerichtet werden können. Dabei ist keine Schlechterstellung vorgesehen. Vielmehr sollen die Einrichtungen, soweit interkantonale Vereinbarungen zum Tragen kommen, mit vom Regierungsrat festgelegten kostendeckenden Beiträgen abgegolten werden.

#### *Stellungnahmen der politischen Parteien*

Neben Einwänden im Rahmen der bisherigen Ausführungen kritisieren die politischen Parteien die grosse Regelungsdichte sowie die veraltete Sprachregelung und weisen auf ungelöste Schnittstellen hin (Übergang Jugendlicher ins Erwachsenenalter, Ausdehnung auf ambulante Angebote usw.). Den Grundsätzen von Wettbewerb und Eigenverantwortlichkeit werde noch zu wenig Rechnung getragen. Einzelne Parteien fordern die Ausrichtung auf eine subjektorientierte Finanzierung und finanzielle Anreize für die Beteiligung an Pilotprojekten. Die vorgeschlagene Regelungsdichte ist auf Grund der hohen finanziellen Verpflichtung des Kantons unumgänglich. Die Sprachregelung orientiert sich an der massgebenden Bundesgesetzgebung (IFEG, Invalidenversicherungsgesetz [IVG, SR 831.20] und Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts [ATSG, SR 830.1]). Die Schnittstellen zum Kinder- und Jugendbereich werden wie bisher mit der Verordnung geklärt werden. Die Berücksichtigung ambulanter Angebote soll wie bisher im Einzelfall geprüft

werden können. Dabei kann der Kanton gemäss Gesetzesvorschlag Organisationen, die Dienstleistungen zu Gunsten von erwachsenen invaliden Menschen erbringen, mit Subventionen unterstützen. Das Nähere soll in den Ausführungsbestimmungen geregelt werden. Im Rahmen der Leistungsvereinbarung wird den Grundsätzen von Wettbewerb und Eigenverantwortlichkeit Rechnung getragen. Nicht vorgesehen ist hingegen eine subjektorientierte Finanzierung.

#### *Stellungnahmen der Organisationen und Verbände*

In Ergänzung zu den bisher erfolgten Anmerkungen wird geltend gemacht, dass die starke Regulierung die operative Tätigkeit der Institutionen einschränke und zukünftige Entwicklungen erschwere. Regulierungsbedarf bestehe bei den Qualitätsvorgaben, der Betriebsbewilligung, der Anerkennung, den anrechenbaren Kosten und Erträgen, der Bedarfsplanung und der Einführung einer Schlichtungsstelle. Die vorgeschlagenen Regelungen schränken die operative Tätigkeit der Institutionen nicht ein und erschweren auch nicht zukünftige Entwicklungen. Vielmehr bestehen Grundlagen für die operative Gestaltungsfreiheit (Leistungsvereinbarungen) und zur Förderung zukünftiger Entwicklungen (Durchführung von Pilotprojekten). Einzelheiten zu den Qualitätsvorgaben, der Betriebsbewilligung, der Anerkennung (neu Beitragsberechtigung), den anrechenbaren Kosten und Erträgen sowie der Bedarfsplanung sind auf Verordnungsstufe vorgesehen. Auf Grund des neu vorgesehenen Instanzenzuges und der Mitwirkung der Behindertenorganisationen im Rahmen der beratenden Kommission kann auf die Einrichtung einer Schlichtungsstelle verzichtet werden.

#### *Ergänzungen der Sicherheitsdirektion*

Bei der Zweckbestimmung soll der Grundsatz der Qualität als «primus inter pares» denjenigen der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit vorangestellt werden. Einrichtungen, die nicht unter das IEG fallen, sind auch solche, die der Bundesgesetzgebung über die Invalidenversicherung (betreffend medizinischer und beruflicher Eingliederung) unterstehen. Die Ausführungen zu den beitragsberechtigten Einrichtungen sind hinfällig, da der Begriff der Beitragsberechtigung an die Stelle des Begriffs der Anerkennung tritt, der durch das IFEG vorgegeben wird. Die Anerkennungsvoraussetzungen des IFEG sind dabei bereits bei der Erteilung der Betriebsbewilligung zu erfüllen. Zur Feststellung der Beitragsberechtigung werden zusätzlich anerkannte Instrumente zur Sicherung der Qualität und der Nachweis einer zweckmässigen Betriebsführung vorausgesetzt. Zudem wird verlangt, dass Angebot und Konzept der Einrichtungen einem ausgewiesenen quantitativen und qualitativen Bedarf des Kantons entsprechen und mit seiner Bedarfsplanung übereinstimmen. Nach dem Gesagten kön-

nen Bestimmungen über Betriebsführung, Bau und Räumlichkeiten, Qualitätssicherung und Rechnungsführung weggelassen werden. Bei der Bestimmung über Trägerschaft und Organisation regelt das Gesetz keine Einzelheiten, sondern überlässt es dem Regierungsrat, weitere Bestimmungen zur Organisation der Einrichtungen zu erlassen. Bei der Regelung über die Aufsicht sind Bezirksrat und zuständige Direktion Aufsichtsbehörden. Die Regelung über die Leistungsvereinbarungen enthält eine Umschreibung der inhaltlichen Grundsätze der Leistungsvereinbarung. Hingegen gehören Regelungen über die Betriebsrechnung und die Taxgestaltung zur Bestimmung über die Beitragszahlung durch den Kanton. Bei den Bauvorhaben und grösseren Anschaffungen bestimmt der Regierungsrat insbesondere auch die Beitragshöhe. Um der Mitwirkung von Gemeinden, Behinderteneinrichtungen und Behindertenorganisationen Rechnung zu tragen, kann der Regierungsrat eine beratende Kommission ernennen. Die neue Bestimmung über die beratende Kommission für Fragen im Bereich der Invalideneinrichtungen sieht folgende Zusammensetzung vor: Neben Vertretungen der Gemeinden und der Behindertenorganisationen sowie der Behinderteneinrichtungen soll sie auch aus Vertreterinnen und Vertretern des Kantons bestehen. Die Bestimmung über die Beiträge Invaliden und Dritter ist zu streichen, da der Geltungsbereich des IEG Einrichtungen und nicht Personen betrifft. Auch die Bestimmung über Verfahren und Rechtsschutz kann weggelassen werden, da hier das Verwaltungsrechtspflegegesetz zur Anwendung gelangt und es keiner Verweisungsnorm bedarf. Das Wort «anordnen» wird bei den Pilotprojekten durch das Wort «bewilligen» ersetzt. Bei den Übergangsbestimmungen soll für bisherige Betriebe Bewilligung und Beitragsberechtigung in einem vereinfachten Verfahren erteilt bzw. festgestellt werden. Damit wird auf den Umstand Rücksicht genommen, dass die bestehende Beitragsberechtigung 2007 abläuft und bei Inkrafttreten des IEG vorliegen sollte. Zudem soll im Sinne einer Bestandegarantie festgehalten werden, dass neben der Übernahme der IV-Beitragsleistungen auch die bisherigen Leistungen des Kantons gewährleistet werden. Schliesslich sind Bau- und Anschaffungsbeiträge des Kantons, welche Einrichtungen vor Inkrafttreten dieses Gesetzes erhalten haben, dem Kanton «pro rata temporis», d. h. anteilmässig zurückzuerstatten, wenn die Beitragsberechtigung nicht beantragt oder nicht festgestellt wird oder zu einem späteren Zeitpunkt entfällt.

## **V. Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen**

### **A. Allgemeine Bestimmungen**

#### § 1 Zweck

Das Gesetz über Invalideneinrichtungen für erwachsene Personen gewährleistet, dass darauf angewiesenen erwachsenen invaliden Menschen aus dem Kanton Zürich ein bedarfsgerechtes Angebot an Einrichtungen für die Unterbringung, Beschäftigung, Betreuung und Förderung zur Verfügung steht. Teilstationäre wie stationäre Angebote sollen dem Ziel der sozialen Integration der betroffenen Menschen Rechnung tragen. Aus § 1 kann kein Rechtsanspruch auf einen Platz in einer Einrichtung abgeleitet werden, hingegen ein Anspruch auf eine Geldleistung, wenn im Angebot des Kantons kein geeigneter Platz gefunden werden kann. Der Kanton wird jedoch nur dann leistungspflichtig, wenn der Antrag gerechtfertigt ist, wobei dieser namentlich dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit entsprechen muss. Dies bedeutet, dass die Kosten für die öffentliche Hand und der Nutzen für die invaliden Personen in einem vernünftigen Verhältnis zueinander stehen müssen.

Für das Angebot an Einrichtungen ist eine kantonale Bedarfsplanung zu führen (siehe § 13). Die Bedarfsplanung bildet die Grundlage für die Gestaltung des Angebots, das durch Einrichtungen im Geltungsbereich dieses Gesetzes abgedeckt wird. Die Angebote bzw. die Leistungen der Einrichtungen sollen in guter Qualität erbracht werden und zudem wirksam und nachhaltig sein sowie dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit Rechnung tragen.

#### § 2 Zuständige Direktion

Als Direktion zeichnet die für das Sozialwesen zuständige Direktion des Regierungsrates (die Sicherheitsdirektion mit dem ihr unterstellten kantonalen Sozialamt) für Invalideneinrichtungen im Erwachsenenbereich verantwortlich.

#### § 3 Geltungsbereich

##### Abs. 1

Unter den Geltungsbereich des Gesetzes fallen die bereits bisher von der Invalidenversicherung gemäss Art. 73 IVG beitragsberechtigten Einrichtungen, namentlich Wohnheime, Aussenwohngruppen, Wohn- und Lebensgemeinschaften, Werkstätten, Beschäftigungsstätten und Tagesstätten für erwachsene invalide Menschen. Diese Einrichtungen werden heute überall dort, wo mehr als 50% der Betreuten eine IV-Rente beziehen, vom Bundesamt für Sozialversicherung mit kollektiven Beiträgen der IV finanziert. Dieser Massstab soll auch im Rahmen des vorliegenden Gesetzes Gültigkeit haben.

Die Finanzierung für Massnahmen der erstmaligen beruflichen Ausbildung oder für Umschulungen obliegt hingegen zukünftig vollumfänglich der IV.

#### Abs. 2

Dem Regierungsrat soll eine nähere Umschreibung der Einrichtungen auf Verordnungsstufe vorbehalten bleiben. Dabei wird das vom Kanton garantierte Angebot grundsätzlich dieselben Kategorien von Institutionen umfassen wie heute. Als Heim soll jede Einrichtung gelten, die von Bund, Kanton und Invalidenversicherung anerkannt wird bzw. eine Betriebsbewilligung erhält (siehe §§ 5 und 6).

#### Abs. 3

In Abs. 3 wird die Abgrenzung der Invalideneinrichtungen zu Einrichtungen in anderen Gesetzen, die für gleiche oder ähnliche Zielgruppen Leistungen erbringen, vorgenommen. Es wird auf das Sozialhilferecht (Therapieeinrichtungen für suchtmittelabhängige Menschen, Einrichtungen für Asylsuchende, Unterkünfte für sozial Randständige, Gewaltbetroffene und Obdachlose), das Gesundheitsrecht (Alters- und Pflegeheime) und das Strafvollzugsrecht (Arbeitserziehungsanstalten) Bezug genommen. Diese Aufzählung ist nicht abschliessend.

### § 4 Invalidität

Der Begriff der Invalidität entspricht demjenigen gemäss Art. 8 ATSG, wonach Invalidität die voraussichtlich bleibende oder längere Zeit dauernde ganze oder teilweise Erwerbsunfähigkeit ist. Dieser Begriff der Invalidität stimmt mit der Terminologie in Art. 112 b BV überein. Die Verfassung unterscheidet zwischen dieser Bezeichnung, die im Zusammenhang mit den Sozialversicherungen verwendet wird, und dem weiter gefassten Begriff der Menschen mit Behinderungen (Art. 8 Abs. 4 BV), der im Behindertengleichstellungsgesetz (SR 151.3) angewendet wird. Zur Wahrung der Kohärenz in der Rechtsordnung ist im IEG dieselbe Terminologie zu verwenden wie im IFEG bzw. in Art. 112b BV. Dies gilt umso mehr, als die Terminologie bei der Verabschiedung der NFA bestätigt wurde. Personen, die bereits vor Erreichen des AHV-Alters invalid wurden und die es auch im AHV-Alter noch sind, verlieren ihren Invalidenstatus nach IEG nicht. Hingegen sollen Personen, die erst nach Erreichen des AHV-Alters invalid werden, nicht unter das IEG fallen. Diese Regelung gilt auch nach heutigem Recht.

## **B. Einrichtungen**

### § 5 Bewilligungspflicht

#### Abs. 1

Alle Invalideneinrichtungen im Erwachsenenbereich gemäss § 3 Abs. 1 benötigen eine Betriebsbewilligung der zuständigen Direktion, soweit sie mehr als fünf Personen betreuen. Die Betriebsbewilligung umfasst nicht nur die Legitimation, ein Heim führen zu dürfen, sondern auch die Legitimation, als solches anerkannt zu werden. Die Betriebsbewilligungspflicht soll sicherstellen, dass alle Einrichtungen die Voraussetzungen von Art. 5 Abs. 1 IFEG erfüllen (bedarfsgerechtes Infrastruktur- und Leistungsangebot, nötiges Fachpersonal, wirtschaftliche Betriebsführung, auf betriebswirtschaftlichen Grundsätzen beruhende einheitliche Rechnungslegung, transparente Aufnahmebedingungen, schriftliche Information über Rechte und Pflichten der invaliden Personen und von deren Angehörigen, Wahrung der Persönlichkeitsrechte der invaliden Personen [Recht auf Selbstbestimmung, auf Privatsphäre, auf individuelle Förderung, auf soziale Kontakte, auf Schutz vor Missbrauch und Misshandlung sowie das Recht auf Mitwirkung für sich und seine Angehörigen], Entlohnung für wirtschaftlich verwertbare Tätigkeiten, Sicherstellung von behinderungsbedingt notwendigen Fahrten zu und von Werk- und Tagesstätten, Gewährleistung der Qualitätssicherung). Die Sicherheitsdirektion greift ein, wenn diese Anforderungen nicht eingehalten werden.

#### Abs. 2

Zudem müssen die Einrichtungen in der Bedarfsplanung gemäss § 13 aufgeführt werden. Damit sollen die Vorgaben des Bundes (Art. 2 und 4 IFEG: Gewährleistung eines genügenden Angebots an Einrichtungen und Anerkennung der Einrichtungen) sichergestellt werden. Hingegen begründet die Betriebsbewilligung für sich allein keinen Anspruch auf Beitragsberechtigung.

### § 6 Betriebsbewilligung

#### Abs. 1

Die Voraussetzungen, die von den Einrichtungen für die Erteilung der Betriebsbewilligung erfüllt werden müssen, entsprechen im Wesentlichen den Kriterien der derzeit geltenden qualitativen Bedingungen für den Anspruch auf IV-Subventionen. In allen Einrichtungen kommen diese Kriterien zur Anwendung. Sie werden im IFEG, auf welches das vorliegende Gesetz verweist, in den Grundzügen definiert und auf Stufe Direktion konkretisiert. Darüber hinaus sind selbstverständlich auch Anforderungen aus anderen Rechtsgebieten zu erfüllen, wie bau-, feuer- oder gesundheitspolizeiliche Vorschriften.

#### Abs. 2

Auf Direktionsstufe wird festgelegt, welche Angaben ein Gesuch um Betriebsbewilligung zu enthalten hat und wo, bis wann und bei wem es einzureichen ist. Dazu gehören insbesondere das Betriebskonzept, die Statuten bzw. die Stiftungsurkunde und Angaben zu den einzelnen Voraussetzungen gemäss Art. 5 Abs. 1 IFEG, wie sie in den vorstehenden Anmerkungen zu § 5 Abs. 1 aufgeführt sind.

#### Abs. 3

Die zuständige Direktion muss einer Einrichtung die Betriebsbewilligung entziehen, wenn die für die Erteilung der Bewilligung festgelegten Voraussetzungen nicht mehr erfüllt sind oder Auflagen nicht eingehalten oder andere gesetzliche Bestimmungen wie bau-, feuer- oder gesundheitspolizeiliche Regelungen verletzt werden. Der Entscheid liegt im pflichtgemässen Ermessen der zuständigen Direktion.

#### Abs. 4

Vor dem Entzug der Betriebsbewilligung ist gestützt auf das Prinzip der Verhältnismässigkeit eine Verwarnung auszusprechen und eine Frist zur Behebung der Mängel anzusetzen.

#### Abs. 5

Wenn für die betreuten Menschen eine ernsthafte Gefahr besteht oder unmittelbar droht, soll die sofortige Schliessung einer Einrichtung durch die zuständige Direktion möglich sein.

### § 7 Beitragsberechtigung

#### Abs. 1

Die Beitragsberechtigung einer Einrichtung ist ein zentrales Steuerungsinstrument des Kantons. Damit erhalten die qualitativen Voraussetzungen, die von den Einrichtungen zu erfüllen sind, einen wichtigen Stellenwert. Eine Einrichtung ist nur beitragsberechtigt, wenn sie über eine Betriebsbewilligung und anerkannte Instrumente zur Sicherung der Qualität verfügt, den Nachweis für eine zweckmässige Betriebsführung erbringt und Angebot und Konzept der Einrichtung einem ausgewiesenen qualitativen und quantitativen Bedarf des Kantons entsprechen und mit seiner Bedarfsplanung übereinstimmen.

#### Abs. 2

Die Beitragsberechtigung kann auch nur für Teilbereiche, beispielsweise den Wohn-, nicht aber den Arbeitsbereich, festgestellt werden.

#### Abs. 3

Die Beitragsberechtigung ist auf die Bedarfsplanung abzustimmen und deshalb bis zum Ablauf der betreffenden Bedarfsplanungsperiode zu befristen. Für die Erneuerung der Beitragsberechtigung gelten die Bestimmungen über die erstmalige Erteilung.

## Abs. 4

Analog zu den Vorgaben bei der Betriebsbewilligung (§ 6 Abs. 2) hat die zuständige Direktion vorzuschreiben, welche Angaben und Unterlagen mit dem Gesuch um Beitragsberechtigung eingereicht werden müssen (Nachweis über Betriebsbewilligung, Qualitätssicherung, Betriebsführung und Bedarf) und wo, bei wem und bis wann dies erfolgen muss.

## § 8 Gebühr

Neu zeichnet der Kanton vollumfänglich für Invalideneinrichtungen im Erwachsenenbereich zuständig. Seine Aufwendungen für die Erteilung von Bewilligung und Feststellung der Beitragsberechtigung von Invalideneinrichtungen sind angemessen abzudecken. Die Gebühr wird im Einzelfall nach dem Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip bemessen. Die Höhe des vorliegend festgelegten Gebührenrahmens entspricht § 2 lit. c der bestehenden Gebührenordnung für die Verwaltungsbehörden vom 30. Juni 1966 (LS 682).

## § 9 Trägerschaft und Organisation

## Abs. 1

In der Regel können nur Einrichtungen mit einer Trägerschaft, deren Zweck gemeinnützig ist, anerkannt werden. Trägerschaften sind Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen oder privaten Rechts. Dazu zählen insbesondere Vereine, Stiftungen, Aktiengesellschaften, die der Verwirklichung eines öffentlichen Zwecks dienen, sowie Gemeinden und Kantone.

Vom Erfordernis der beschriebenen Trägerschaft und der Gemeinnützigkeit sollen Ausnahmen möglich sein, insbesondere im Hinblick auf eine bedarfsgerechte Angebotsgestaltung.

## Abs. 2

Um die Aufsicht und Kontrolle der Leistungserbringung innerhalb der Einrichtungen sicherzustellen, muss die Unabhängigkeit der trägerschaftlichen Aufsichtsorgane von der operativen Ebene gewährleistet sein.

## Abs. 3

Die unterschiedlichen Angebote der Einrichtungen und die unterschiedlichen Zielgruppen führen zu unterschiedlichen Organisationsformen. Einheitliche Anforderungen sind vom Regierungsrat auf Verordnungsstufe festzulegen, insbesondere in Bezug auf Leitbild, Struktur- und Leistungskonzept.

#### Abs. 4

Im vorliegenden Gesetz wird der Grundsatz verankert, dass der Kanton selbst als Träger Invalideneinrichtungen für erwachsene Menschen führen kann. Dies ist lediglich subsidiär und vornehmlich zur Schliessung von Lücken vorgesehen. Eine Konkurrenzierung der privaten Einrichtungen ist nicht beabsichtigt. Heute führt der Kanton IV-Einrichtungen in den kantonalen psychiatrischen Kliniken in Embrach und Rheinau. Gemäss dieser Bestimmung fallen zudem die Errichtung von kantonalen Einrichtungen sowie die Beschlüsse über Zweck, Organisation und Betrieb in die Zuständigkeit des Regierungsrates.

#### § 10 Prüfung von Buchführung und Jahresrechnung

Betriebe für erwachsene Invalide verfügen in der Regel über einen beträchtlichen finanziellen Umsatz und umfassende Finanzierungsstrukturen. Der Kanton, dem die Aufsicht obliegt, muss sich deshalb auf eine professionelle und unabhängige Finanzkontrolle abstützen können. Die Anforderungen an die Revisionsstelle sollen dabei auf Verordnungsstufe festgelegt werden.

#### § 11 Änderung der Verhältnisse

Die Einrichtungen sind verpflichtet, der zuständigen Direktion alle Änderungen, welche die Betriebsbewilligung und Beitragsberechtigung betreffen, sowie andere wesentliche Änderungen der Organisation und Tätigkeit, insbesondere in Bezug auf die Erweiterung, Verlegung oder Einstellung des Betriebs, frühzeitig mitzuteilen. Nur eine offene und enge Zusammenarbeit zwischen Institution und Sicherheitsdirektion lassen die Erarbeitung konstruktiver und glaubwürdiger Lösungen zum Wohle der Invaliden zu.

#### § 12 Aufsicht

##### Abs. 1

Alle Einrichtungen für erwachsene Invalide, die über eine Betriebsbewilligung verfügen, unterstehen wie bisher der Aufsicht des Bezirksrates und der Oberaufsicht der zuständigen Direktion (Sozialamt). Diese Aufsicht entspricht der geltenden Regelung gemäss § 13 a des Heimbeitragsgesetzes sowie § 19 Abs. 3 der Heimbeitragsverordnung (LS 855.11) und hat sich als zweckmässig erwiesen. Die erstinstanzliche Aufsicht überprüft regelmässig, ob die Voraussetzungen für die Betriebsbewilligung bzw. Beitragsberechtigung eingehalten werden. Die Überprüfung erfolgt auf der Grundlage einer jährlichen standardisierten Berichterstattung sowie periodisch an Ort und Stelle. Die Aufsicht erfolgt nach klaren, für die Einrichtungen transparenten und zeitgemässen Kriterien. Bei Bedarf können auch externe Fachpersonen beigezogen werden.

## Abs. 2

Der unmittelbare Zutritt zu einer Einrichtung sind Bezirksrat und zuständiger Direktion bzw. den von ihnen bezeichneten Organen jederzeit zu gewähren. Eine solche Regelung ist insbesondere für den Fall notwendig, dass das Wohl der betreuten Menschen gefährdet ist oder finanzielle bzw. administrative Unregelmässigkeiten vorliegen und die Trägerschaftsorgane ihre Verantwortung nicht wahrnehmen. Die Verantwortlichen des Betriebs sind zudem gehalten, die erforderlichen Auskünfte zu erteilen und die entsprechenden Unterlagen zur Verfügung zu stellen.

## Abs. 3

Zusätzlich zur Informationspflicht und zur Zurverfügungstellung zweckdienlicher Unterlagen sind die Leiterinnen und Leiter der Einrichtungen verpflichtet, die Aufsichtsbehörden verzugslos über besondere Vorkommnisse in Kenntnis zu setzen, insbesondere über schwere Unfälle oder strafbare Handlungen bzw. den Verdacht darauf.

## **C. Planung, Steuerung und Finanzierung**

### § 13 Bedarfsplanung

## Abs. 1

Das Gesetz gewährleistet in § 1 ein bedarfsgerechtes Angebot von Invalideneinrichtungen für erwachsene Personen. Die kantonale Planung gibt Aufschluss über den quantitativen und qualitativen Bedarf an Invalideneinrichtungen für einen bestimmten Zeitrahmen. Sie stützt sich in der Regel auf Erhebungen des Kantons, Bedarfsmeldungen der Einrichtungen sowie auf Bedarfsschätzungen Dritter. Die Planung dient als Instrument zur bedarfsorientierten Steuerung und Finanzierung der Einrichtungen sowie als Grundlage für die Koordination der Angebote zwischen den Kantonen und für die Leistungsvereinbarungen mit den Institutionen. Die dreijährige Planungsperiode entspricht der bisherigen Planungsperiode des Bundes. Sie hat sich bewährt und eingespielt. Es drängt sich deshalb auf, sie auch kantonal beizubehalten.

## Abs. 2

Auf Grund ihrer Bedeutung wird die Planung dem Regierungsrat zur Genehmigung unterbreitet.

## § 14 Leistungsvereinbarungen

### Abs. 1

Die Zusammenarbeit zwischen dem Kanton und den in der Bedarfsplanung aufgeführten beitragsberechtigten Einrichtungen wird mittels Leistungsvereinbarungen geregelt. Die Leistungsvereinbarungen sollen in der Regel auf die Dauer von mehreren Jahren angelegt werden. Diese Lösung ermöglicht die Regelung langfristiger Beziehungen in der Zusammenarbeit zwischen dem Kanton und den leistungserbringenden Einrichtungen. Den Einrichtungen wird für die Ausgestaltung der Leistungserbringung unternehmerischer Spielraum gewährt, womit das wirtschaftliche Handeln gefördert wird.

### Abs. 2

In der Vereinbarung werden die Grundsätze der Leistungserbringung (Qualität, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit usw.), das Leistungsangebot (Anzahl Plätze usw.), die Form und Höhe der Leistungsabgeltung und die Leistungsüberprüfung (periodische Berichterstattung usw.) festgehalten. Die Kriterien werden in den Ausführungsbestimmungen näher umschrieben.

### Abs. 3

Die zuständige Direktion erteilt Betriebsbewilligungen und stellt Beitragsberechtigungen fest (§§ 6 und 7). Es soll deshalb auch in ihrer Kompetenz liegen, mit den anerkannten Einrichtungen auf der Grundlage der vom Regierungsrat genehmigten Bedarfsplanung Leistungsvereinbarungen abzuschliessen.

### Abs. 4

Die Direktionsverfügung bezieht sich auf den gesamten Inhalt der Leistungsvereinbarung, was in der Verordnung näher auszuführen sein wird. Meinungsverschiedenheiten über die Ausgestaltung der Leistungsvereinbarung sollen durch die vom Verwaltungsrechtspflegengesetz (VRG, LS 175.2) vorgesehenen Instanzen beurteilt und entschieden werden können. Der Verfügungsinhalt entspricht dem Inhalt und den Modalitäten der Leistungsvereinbarungen.

## § 15 Bauvorhaben und Anschaffungen

### Abs. 1

Bauvorhaben und grössere Anschaffungen (Betriebseinrichtungen und Ausstattungen) haben Auswirkungen auf die Bedarfsplanung. Indem der Kanton massgeblich an der Finanzierung von Bauprojekten (und Anschaffungen) beteiligt ist, bedürfen Bauvorhaben und Anschaffungen der Genehmigung der zuständigen Direktion. Unter Bauvorhaben werden Instandsetzungen, Neubauten, Umbau- und Sanierungsprojekte nach den Normen des Schweizerischen Ingenieurs- und Architektenvereins (SIA) verstanden.

## Abs. 2

Auch zukünftig sollen Bauvorhaben und Anschaffungen mit Subventionen bis zur vollen Höhe der beitragsberechtigten Ausgaben abgelohnt werden können. Dies entspricht der bisherigen Regelung (§ 6 Heimbeitragsgesetz), die beizubehalten ist.

## Abs. 3

In der Verordnung zu diesem Gesetz sollen die anrechenbaren Baukosten, die Beitragshöhe sowie die Voraussetzungen und das Verfahren der Genehmigung festgelegt werden.

Für die Regelung der Genehmigungsvoraussetzungen ist vorgesehen, dass die mit dem Bauprojekt zu verwirklichenden Plätze mit der Gesamtplanung übereinstimmen, Bau und Räumlichkeiten den Bedürfnissen der Invaliden entsprechen und einer zweckmässigen und wirtschaftlichen Betriebsführung dienen. Das Genehmigungsverfahren soll wie bis anhin mehrstufig sein. Die Prüfung wird ebenfalls wie bis anhin in Zusammenarbeit mit der Baudirektion erfolgen, der die baufachliche Begutachtung obliegt. Dies wird in der Verordnung auszuführen sein.

Mit der Genehmigung des Bauprojekts wird die Sicherheitsdirektion die anrechenbaren Baukosten und den höchstens möglichen Beitrag festlegen.

## § 16 Kostentragung durch den Kanton

## Abs. 1

Die Regelung erfasst die Kostentragung für die Leistungen unterschiedlicher Leistungserbringer (beitragsberechtigte Einrichtungen im Kanton, ausserkantonale Einrichtungen, eigene Einrichtungen). Subsidiär trägt der Kanton die Kosten der von ihm selbst geführten Einrichtungen und leistet Kostenanteile an die beitragsberechtigten Einrichtungen gemäss den in den Leistungsvereinbarungen geregelten Leistungsabgeltungen (siehe dazu § 14 Abs. 2 lit. c) sowie an die Kosten der bewilligten Leistungen ausserkantonomer Einrichtungen. In erster Linie trifft die Kostenpflicht die erwachsenen Invaliden, die Beiträge nach Massgabe ihrer finanziellen Leistungskraft zu entrichten haben (Einkommen wie IV-Renten und Hilflosenentschädigungen, Ergänzungsleistungen usw.), andere Kantone, IV-Stellen (bezüglich Eingliederung usw.) und weitere Dritte (Versicherungen usw.). Reichen diese Mittel nicht aus, muss der Wohnsitzkanton die Restfinanzierung sicherstellen.

## Abs. 2

Der Regierungsrat muss daher im Rahmen der Ausführungsbestimmungen auch darüber befinden können, was für Regeln für die Rechnungsführung und Rechnungslegung gelten und welche Aufwendungen und Erträge in der Betriebsrechnung der einzelnen Einrichtung anrechenbar sind. Die Leistungserbringung der Einrichtungen hat zweckmässig, wirtschaftlich und sparsam zu erfolgen. Leistungs- und Kostenvergleiche mit anderen Leistungserbringern im Rahmen eines Benchmarking sollen als Grundlage für Vorgaben über die Taxgestaltung dienen, beispielsweise Taxbegrenzungen. Diese können auch dort notwendig werden, wo die Heimtaxe den Rahmen einer wirtschaftlichen und zweckmässigen Leistungserbringung sprengt.

## § 17 Zusammenarbeit und Aufnahmepflicht

### Abs. 1

Die Zusammenarbeit und Koordination unter den Einrichtungen und zwischen den Beteiligten kann unter Verantwortung des Kantons optimiert werden. Dies ist möglich, wenn neben Planung und Steuerung durch den Kanton auch unter den Einrichtungen mit ähnlicher Zielgruppe und gleichem oder überschneidendem Einzugsgebiet die Koordination und Zusammenarbeit gewährleistet ist. Damit können im Einzelfall fachlich und betriebswirtschaftlich sinnvolle Lösungen getroffen werden. Angehörige und einweisende Stellen sollen bei der Suche nach einem geeigneten Platz unterstützt werden, indem die Koordination und Zusammenarbeit stärker gewichtet werden. Die Konzepte der Einrichtungen haben dementsprechend verbindliche Regelungen zur Koordination und zur Zusammenarbeit zu enthalten.

Wenn dies erforderlich ist, soll die Sicherheitsdirektion alle Einrichtungen aus den genannten Gründen zur Koordination und Zusammenarbeit verpflichten können.

### Abs. 2

Die Aufnahme einzelner Menschen mit einer schweren und mehrfachen Behinderung oder einem schwierigen Sozialverhalten kann auf Grund der geltenden Gesetzgebung nicht durchgesetzt werden. Dies kann zu unnötigen Härten für die Betroffenen und ihre Angehörigen oder zu Fehlplatzierungen führen. Aus diesem Grund sieht das Gesetz vor, dass die Sicherheitsdirektion in Einzelfällen beitragsberechtigten Einrichtungen verpflichten kann, einen Menschen, für den kein Platz gefunden werden konnte, aufzunehmen. Der damit verbundene Betreuungsaufwand ist mittels zusätzlicher Abgeltung abzudecken.

## § 18 Beratende Kommission

### Abs. 1

Gestützt auf § 8 des Heimbeitragsgesetzes besteht eine Fachkommission für Invalideneinrichtungen. Der Mitwirkung und dem Einbezug der betroffenen Stellen und dem Grundsatz der Zusammenarbeit ist weiter Rechnung zu tragen. Dies ist namentlich angesichts der mit der NFA verbundenen Neuregelung und der entsprechenden Auswirkungen auf die Einrichtungen von Bedeutung. Deshalb ist vorgesehen, dass der Regierungsrat eine beratende Kommission für Fragen im Bereich der Invalideneinrichtungen für erwachsene Personen ernennen kann.

### Abs. 2

Die beratende Kommission soll sich aus Vertretungen des Kantons, der Gemeinden, der Behindertenorganisationen und der Einrichtungen zusammensetzen, womit sichergestellt wird, dass die massgebenden Stellen einbezogen werden.

## **D. Weitere Bestimmungen**

## § 19 Subventionen an Organisationen

Der Kanton soll Organisationen, die Dienstleistungen zu Gunsten von erwachsenen invaliden Menschen erbringen, auch dann unterstützen können, wenn sie gemäss § 3 nicht unter den Geltungsbereich dieses Gesetzes fallen. Zu denken ist dabei an kantonsweit tätige (auch ambulante) Organisationen, die nach wirtschaftlichen Grundsätzen verfahren und Aufgaben wahrnehmen, die im überwiegenden öffentlichen Interesse liegen. Dabei sollen insbesondere Organisationen berücksichtigt werden, deren Dienstleistungen behinderten Menschen zugute kommen, die auf Grund der Schwere ihrer Behinderung behindertengerechte Angebote nicht selbstständig nutzen können. Das Nähere soll in den Ausführungsbestimmungen geregelt werden.

## § 20 Interkantonale Zusammenarbeit

Um ein bedarfsgerechtes Angebot an Einrichtungen gewährleisten zu können, sollen wie bisher auch ausserkantonale Platzierungen vorgenommen werden können, insbesondere in stark spezialisierten Einrichtungen mit überkantonalem Einzugsgebiet. Der Regierungsrat soll ermächtigt werden, entsprechende interkantonale Verträge wie die IVSE selbstständig abschliessen zu können.

## § 21 Pilotprojekte

### Abs. 1

Im Rahmen der 4. IV-Revision verpflichteten die eidgenössischen Räte den Bundesrat, einen oder mehrere Pilotprojekte zu veranlassen, in denen Erfahrungen mit Massnahmen gesammelt werden, die eine eigenverantwortliche und selbstbestimmte Lebensführung von Versicherten mit einem Bedarf an Pflege und Betreuung stärken. Der Bundesrat hat daraufhin beschlossen, die Durchführung des Pilotprojektes «Assistenzbudget» per 1. Januar 2006 zu starten. Das Projekt, das drei Jahre dauern soll, gewährt den Assistenznehmenden ein Budget, das sie befähigt, von ihnen benötigte Dienstleistungen einzukaufen, um ein Leben ausserhalb eines Heimes führen zu können. Das Modell, an dem der Kanton Zürich nicht beteiligt ist, wird wissenschaftlich evaluiert und soll unter anderem die Frage beantworten, ob damit Heimeintritte vermieden und Heimaustritte gefördert werden können. Die Durchführung solcher oder anderer Pilotprojekte liegt einerseits im Interesse der Behinderten, die ein möglichst eigenverantwortliches Leben führen wollen, andererseits aber auch im öffentlichen Interesse, da sie die Entwicklung der Heimkosten mittel- bis langfristig erheblich zu dämpfen vermögen. Mit der Übertragung der Zuständigkeit und Finanzierung der Invalidenheime vom Bund auf den Kanton Zürich besteht ein Interesse an der Durchführung von solchen Projekten mit dem Ziel, dem Wohl der Betroffenen zu dienen und den Staat zu entlasten.

Die Durchführung von Pilotprojekten kann dazu führen, dass für deren Dauer von der ordentlichen Gesetzgebung abgewichen werden muss. Die auf Pilotversuche anwendbaren abweichenden Regelungen sollen in besonderen Verordnungen des Regierungsrates erlassen werden.

### Abs. 2

Die Pilotprojekte sind zu befristen, wobei ein genügender Zeitraum (mit Verlängerungsmöglichkeit) vorzugeben ist. Die Projekte sind zu evaluieren, wobei das Konzept sowohl quantitative wie qualitative Erhebungs- und Auswertungsmethoden vorsehen sollte.

## § 22 Kantonales Konzept

Art. 197 Ziff. 4 BV verpflichtet die Kantone, über eigene, vom Bundesrat beim erstmaligen Erlass zu genehmigende Behindertenkonzepte zu verfügen. Art. 10 IFEG präzisiert, dass dieses Konzept von den Kantonen, nach Anhörung der Institutionen und Behindertenorganisationen, erstellt wird. Damit soll der politischen Tragweite dieses Instruments Rechnung getragen werden. Mehrere Kantone können ein gemeinsames Konzept erarbeiten. Das Konzept kann mit

einem Leitbild verglichen werden. Es ist nicht direkt anwendbar und sein Inhalt kann nicht in verbindliche Normen umgesetzt werden. Gegen ein Konzept kann auch keine Beschwerde erhoben werden. Das Konzept enthält folgende Elemente:

- a. Bedarfsplanung in quantitativer und qualitativer Hinsicht;
- b. Verfahren für periodische Bedarfsanalysen;
- c. Art der Zusammenarbeit mit den Institutionen;
- d. Grundsätze der Finanzierung;
- e. Grundsätze der beruflichen Aus- und Weiterbildung des Fachpersonals;
- f. Schlichtungsverfahren bei Streitigkeiten zwischen invaliden Personen und Institutionen;
- g. Art der Zusammenarbeit mit anderen Kantonen, insbesondere in der Bedarfsplanung und der Finanzierung;
- h. Planung für die Umsetzung des Konzepts.

Bei diesen Elementen sind vorab die Finanzierung ausserkantonaler Platzierungen und die Planung für die Umsetzung des Konzepts hervorzuheben. Die Regelung der Finanzierung ist dabei über interkantonale Vereinbarungen sicherzustellen. Während der Übergangszeit werden die Kantone die beim Inkrafttreten des IFEG geltenden Regeln der IV anwenden müssen. Die Kantone werden sich an den Inhalt dieser Regelung halten müssen, nicht aber an das heutige Verfahren. In jedem Fall dürfen den invaliden Personen keine neuen Lasten übertragen und den Institutionen keine neuen Auflagen und Bedingungen auferlegt werden.

## **E. Schluss- und Übergangsbestimmungen**

### § 23 Änderung bisherigen Rechts

Das gestützt auf die IV-Gesetzgebung anwendbare kantonale Heimbeitragsgesetz, gemäss dem anteilmässig Restdefizite an Investitionen und Betriebskosten geleistet werden, ist in Bezug auf die im vorliegenden Gesetz geregelten Bereiche aufzuheben, soweit nicht Übergangsbestimmungen gemäss § 24 Abs. 2 (Finanzierung und Kostenbeteiligung des Kantons) betroffen sind. Auf Grund des kürzlich erfolgten Teilrückzugs der Vorlage zum Gesundheitsgesetz (Vorlage 4236, Antrag des Regierungsrates vom 26. Januar 2005) müssen die Rechtsgrundlagen für die im Heimbeitragsgesetz geregelten Investitionsbeiträge für Altersheime bis zum Inkrafttreten einer neuen Regelung beibehalten werden.

Das Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz; SHG, LS 851.1) vom 14. Juni 1981 sieht in § 9 lit. c vor, dass die Erteilung und der Entzug «von Bewilligungen für den Betrieb privater, nicht unter die Zuständigkeit einer anderen Behörde fallender Heime, die der dauernden Unterbringung, Verpflegung und persönlichen Betreuung von Behinderten oder sonst wie betreuungsbedürftigen Personen dienen», der für das Fürsorgewesen zuständigen Direktion obliegen. Durch die Entflechtung von Sozialhilfe- und Invalidengesetzgebung sowie die Trennung des Erwachsenen- vom Kinder- und Jugendbereich, wofür die Bildungsdirektion zuständig zeichnet, gelten im Bereich Bewilligungen für erwachsene Invalide die Bestimmungen des vorliegenden Gesetzes (§§ 5 und 6 IEG). Daher ist die Wortfolge «Behinderten oder sonst wie» zu streichen. Für Sozialhilfeeinrichtungen gilt weiter die Bestimmung von § 9 lit. c SHG, wobei der Begriff «betreuungsbedürftig» durch den gebräuchlichen Begriff «hilfsbedürftig» zu ersetzen ist.

Das Sozialhilfegesetz sieht in § 46 Abs. 3 vor, dass sich die Beitragsgewährung bei der Ausrichtung von Staatsbeiträgen an Sozialhilfeeinrichtungen nach den Bestimmungen für Invalideneinrichtungen gemäss Gesetz über die Beitragsleistungen des Staates für Altersheime sowie Heime, Eingliederungsstätten und Werkstätten für Invalide richtet. Da das genannte Gesetz in diesem Bereich aufgehoben wird, ist auf das IEG zu verweisen. Allerdings soll der Regierungsrat bei den Sozialhilfeeinrichtungen entscheiden können, ob und wenn ja, in welcher Höhe Beitragsleistungen ausgerichtet werden sollen. Voraussetzung ist ein Leistungsvertrag, auf dessen Grundlage er abschliessend entscheiden soll, wobei Näheres in der Verordnung ausgeführt wird. Daher ist bei dieser Bestimmung auf § 19 IEG (Subventionen an Organisationen) zu verweisen.

## § 24 Übergangsbestimmung

### Abs. 1

2007 läuft bei den meisten Einrichtungen die Staatsbeitragsberechtigung ab. Deshalb haben alle Einrichtungen für erwachsene Invalide, die bereits über eine Betriebsbewilligung und Beitragsberechtigung verfügen, vor Inkrafttreten des IEG ein Gesuch um Erteilung von Bewilligung und Feststellung der Beitragsberechtigung einzureichen.

Gesuchseinreichung und Erteilung der Bewilligung und Feststellung der Beitragsberechtigung sollen in einem vereinfachten Verfahren erfolgen.

**Abs. 2**

Diese Übergangsbestimmung stellt sicher, dass die Finanzierung der heute von der IV und vom Kanton unterstützten Einrichtungen für Invalide im Erwachsenenbereich im Geltungsbereich des IEG mit dessen Inkrafttreten nach den neuen Bestimmungen gewährleistet ist. Mit dieser Regelung werden zugleich auch die erwähnten Übergangsbestimmungen in der Bundesverfassung zur NFA umgesetzt. Diese verpflichten die Kantone, die bisherigen Leistungen der IV im Bereich Einrichtungen für invalide Menschen im Erwachsenenalter zu übernehmen, bis sie über ein vom Bund genehmigtes Behindertenkonzept verfügen, mindestens während dreier Jahre ab Inkrafttreten der NFA. Mit diesem Absatz soll der Übergang geregelt werden.

Gleichzeitig wird gewährleistet, dass auch der Kanton Leistungen grundsätzlich im bisherigen Umfang, wie es das Heimbeitragsgesetz vorsieht, ausrichtet.

**Abs. 3**

Diese Bestimmung soll sicherstellen, dass Bau- und Anschaffungsbeiträge, die auf der Grundlage des Heimbeitragsgesetzes ausgerichtet wurden, auch nach dessen Aufhebung anteilmässig zurückerstattet werden müssen, wenn die Voraussetzungen für eine Beitragsberechtigung nicht erfüllt werden können.

**VI. Behandlung parlamentarischer Vorstösse**

Kantonsrat Oskar Denzler, Winterthur, und Kantonsrätin Blanca Ramer-Stäubli, Urdorf, haben am 19. April 2004 folgende Motion eingereicht (KR-Nr. 146/2004):

Der Regierungsrat wird eingeladen, eine gesetzliche Grundlage für Alters- und Behinderteneinrichtungen im stationären und teilstationären Bereich zu schaffen.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat diese Motion am 30. Mai 2005 als Postulat überwiesen. Die darin enthaltenen Anliegen werden durch die neuen Bestimmungen des vorliegenden Gesetzes über Invalideinrichtungen für erwachsene invalide Personen und das Patientinnen- und Patientengesetz vom 5. April 2004 (LS 813.13) abgedeckt.

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 146/2004 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Der Staatsschreiber:
Diener	Husi



Antrag des Regierungsrates vom 18. April 2007

**4395**

## **Einführungsgesetz AHVG/IVG**

**(Änderung vom . . . . .; Anpassung an NFA)**

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 18. April 2007,

*beschliesst:*

I. Das Einführungsgesetz zu den Bundesgesetzen über die Alters- und Hinterlassenenversicherung und die Invalidenversicherung (Einführungsgesetz AHVG/IVG) vom 20. Februar 1994 wird wie folgt geändert:

Titel:

### **Einführungsgesetz zu den Bundesgesetzen über die Alters- und Hinterlassenenversicherung und die Invalidenversicherung (EG AHVG/IVG)**

§ 16 wird aufgehoben.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

---

## **Weisung**

### **A. Heutige Lösung**

1. Die individuellen Leistungen der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV)

Die individuellen Leistungen der AHV umfassen Alters-, Witwen- bzw. Witwer- und Waisenrenten, Entschädigungen an Hilflose und Beiträge an Hilfsmittel. 20% der Ausgaben der AHV werden durch die öffentliche Hand finanziert. Der Bundesanteil beträgt 16,36%, der Anteil der Kantone 3,64% der Ausgaben (Art. 103 Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung, AHVG [SR 831.10]). Die restlichen Ausgaben werden durch die Einnahmen der Versicherung oder aus den Fondsreserven gedeckt.

2. Die individuellen Leistungen der Invalidenversicherung (IV)

Die individuellen Leistungen der IV umfassen Eingliederungsmassnahmen, mit Einschluss der Taggelder (Art. 8 ff. Bundesgesetz über die Invalidenversicherung, IVG [SR 831.20]), Renten (Art. 28 ff. IVG) und Hilflosenentschädigungen (Art. 42 ff. IVG). Die Hälfte der gesamten jährlichen Ausgaben der IV wird durch die öffentliche Hand finanziert, wobei drei Viertel davon auf den Bund und ein Viertel auf die Kantone (Art. 78 IVG) entfallen.

3. Die Beiträge des Kantons Zürich

Die Beiträge des Kantons an die Alters- und Hinterlassenenversicherung gemäss Art. 103 AHVG und an die Invalidenversicherung gemäss Art. 78 IVG werden vom Staat getragen (§ 16 Einführungsgesetz AHVG/IVG, LS 831.1).

### **B. Neue Lösung nach Einführung NFA**

1. Titel

Anstelle des nicht mehr üblichen Kurztitels (Einführungsgesetz AHVG/IVG) soll die anerkannte Abkürzung (EG AHVG/IVG) treten.

2. Wegfall Kantonsbeiträge

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) führt zu einer vollständigen Entflechtung der Finanzierung. Für den Beitrag der öffentlichen Hand

an die individuellen Leistungen von AHV und IV wird ausschliesslich der Bund zuständig.

Die Mitfinanzierung durch den Kanton Zürich entfällt, womit § 16 EG AHVG/IVG aufzuheben ist. Im IV-Bereich hat der Bund auch nach Inkrafttreten der NFA noch Zahlungen für Verpflichtungen aus den Vorjahren zu leisten. An diesen Kosten haben sich die Kantone gemäss bisherigem Recht zu beteiligen. Rechtsgrundlage für die kantonalen Zahlungen bildet das Recht im Zeitpunkt der Verpflichtung.

### **C. Finanzielle Auswirkungen**

Die kantonalen Leistungen an die AHV von jährlich rund 292 Mio. Franken (Finanzplan 2007–2009 der Zentralen Ausgleichsstelle der AHV und IV, bezogen auf 2008) fallen mit Inkrafttreten der NFA weg.

Die kantonalen Leistungen an die IV von jährlich rund 340 Mio. Franken (Finanzplan 2007–2009 der Zentralen Ausgleichsstelle der AHV und IV, bezogen auf 2008) fallen ebenfalls weg. Da die IV auch nach Inkrafttreten der NFA noch nachschüssig zu entrichtende Zahlungen für den Zeitraum vor der NFA zu leisten hat, bleibt der Kanton ebenfalls in der Pflicht, Beiträge daran zu leisten.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Der Staatsschreiber:
Diener	Husi



Antrag des Regierungsrates vom 18. April 2007

**4396**

## **Zusatzleistungsgesetz**

**(Änderung vom .....: Anpassung an NFA)**

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 18. April 2007,

*beschliesst:*

I. Das Gesetz über die Zusatzleistungen zur eidgenössischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 7. Februar 1971 wird wie folgt geändert:

*Ingress:*

*Der Kantonsrat,*

gestützt auf Art. 2 Abs. 2, Art. 10 Abs. 2, Art. 11 Abs. 2, Art. 14 Abs. 2 und 3 sowie Art. 21 Abs. 2 des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 6. Oktober 2006 (ELG),

*beschliesst:*

§ 1. <sup>1</sup>Nach Massgabe der Vorschriften des Bundes über die Leistungsarten Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung und auf Grund dieses Gesetzes werden Zusatzleistungen ausgerichtet. Diese bestehen aus:

- a. Ergänzungsleistungen gemäss ELG, bestehend aus jährlicher Ergänzungsleistung sowie Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten,
- b. Beihilfen,
- c. Zuschüssen.

<sup>2</sup>Die Ergänzungsleistungen gehen den Beihilfen und Zuschüssen vor.

Finanzierung	<p>§ 7 c. <sup>1</sup> Der Kostenanteil nach § 34 Abs. 2 und der Verwaltungskostenanteil nach § 33 Abs. 2 werden der angeschlossenen Gemeinde ausgerichtet.</p> <p>Abs. 2–4 unverändert.</p> <p>§ 8 wird aufgehoben.</p>
Krankheits- und Behinderungskosten	<p>§ 9. <sup>1</sup> Die Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten nach Art. 14 ELG ist beschränkt auf eine wirtschaftliche und zweckmässige Leistungserbringung.</p> <p><sup>2</sup> Die Ansätze nach Art. 14 Abs. 3–5 ELG gelten als Höchstbeträge.</p> <p><sup>3</sup> Die Verordnung des Regierungsrates bestimmt das Nähere.</p> <p>§ 10 wird aufgehoben.</p>
Ansätze bei Heim- oder Spitalaufenthalt	<p>§ 11. <sup>1</sup> Die zuständige Direktion des Regierungsrates kann die anrechenbaren Heim- und Spitalkosten nach Art. 10 Abs. 2 lit. a ELG begrenzen. Dabei orientiert sie sich an den Vorgaben für die Taxgestaltung für Einrichtungen, die vom Kanton mitfinanziert werden.</p> <p><sup>2</sup> Für persönliche Auslagen nach Art. 10 Abs. 2 lit. b ELG wird höchstens ein Drittel des Betrags für den allgemeinen Lebensbedarf für Alleinlebende gemäss Art. 10 Abs. 1 lit. a Ziff. 1 ELG anerkannt.</p> <p><sup>3</sup> Der Vermögensverzehr für Personen in Heimen und Spitälern nach Art. 11 Abs. 1 lit. c und Abs. 2 ELG beträgt bei Altersrentnerinnen und -rentnern einen Fünftel, bei den übrigen Personen einen Fünftel.</p>
Koordination mit der Krankenversicherung	<p>§ 12. Abs. 1 unverändert.</p> <p>Abs. 2 wird aufgehoben.</p>
Anspruchsberechtigte	<p>§ 13. <sup>1</sup> Die Ausrichtung von Beihilfen setzt voraus, dass die Person die Voraussetzungen für Ergänzungsleistungen gemäss Art. 4–6 ELG erfüllt und in den letzten 25 Jahren vor der Gesuchstellung während einer Mindestdauer im Kanton gewohnt hat. Diese beträgt für Personen mit Schweizer Bürgerrecht zehn Jahre, für andere 15 Jahre.</p> <p>Abs. 2 und 3 unverändert.</p>
Anwendbare Bestimmungen des ELG	<p>§ 15. Die Vorschriften, die für die jährliche Ergänzungsleistung nach Art. 9 ff. ELG gelten, finden entsprechende Anwendung, soweit für die Beihilfe nichts Abweichendes bestimmt ist.</p>

## C. Zuschüsse

§ 19 a. <sup>1</sup> Für Personen, die dauernd oder längere Zeit in einem Heim oder Spital gemäss ELG leben und deren Ergänzungsleistungen und Beihilfen nicht ausreichen, wird der fehlende Bedarf durch Zuschüsse gedeckt, sofern die Vermögensfreibeträge nach Art. 11 Abs. 1 lit. c ELG nicht überschritten werden. Zuschüsse

<sup>2</sup> Die Verordnung des Regierungsrates regelt das Nähere, insbesondere die Karenzfrist und die Anrechnung von Vermögen und Vermögens- und Einkommensentäusserungen.

<sup>3</sup> §§ 15, 19, 22, 33 Abs. 2 und 38 dieses Gesetzes betreffend die Beihilfen sind auch für Zuschüsse anwendbar.

Titel vor § 20:

## D. Zusätzliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenbeihilfe der Gemeinden

§ 20. Abs. 1 unverändert.

<sup>2</sup> An Gemeindegzuschüsse werden keine Beiträge im Sinne von § 34 gewährt. Gemeinde-eigene Leistungen

§ 21. Abs. 1 unverändert.

Zuständigkeit

<sup>2</sup> Der Aufenthalt in einem Heim, einem Spital oder einer anderen Anstalt und die behördliche oder vormundschaftliche Versorgung einer mündigen oder entmündigten Person in Familienpflege begründen keine neue Zuständigkeit.

Abs. 3 wird aufgehoben.

§ 29. Die zuständige Direktion des Regierungsrates kann Vorschriften erlassen insbesondere über Ergänzende Vorschriften

- a. das Verfahren der Festsetzung, Ausrichtung und Rückforderung von Zusatzleistungen,
- b. die Buchführung und Revision der Durchführungsstellen, in Ergänzung zu den Bundesvorschriften,
- c. die Aufteilung der Verwaltungskosten nach § 33 Abs. 2.

§ 33. Abs. 1 unverändert.

Kostentragung im Allgemeinen

<sup>2</sup> Die Gemeinden tragen die Verwaltungskosten selber. Der Kanton richtet den Gemeinden mindestens zwei Drittel seines Anteils an den Verwaltungskosten nach Art. 24 ELG aus.

Abs. 3 wird aufgehoben.

Kantonale  
Beiträge an die  
Gemeinden

§ 34. Abs. 1 wird aufgehoben.

Abs. 2 wird zu Abs. 1.

<sup>2</sup> Der Kanton leistet den Gemeinden einen Kostenanteil von 44% an die beitragsberechtigten Ausgaben für Zusatzleistungen, die nach Abzug der Prämienverbilligungen verbleiben.

§ 35 wird aufgehoben.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

---

## Weisung

### A. Ausgangslage

Nach Art. 112 der Bundesverfassung (BV, SR 101) 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. Mit der Neugestaltung der Aufgabenteilung und des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen (NFA) wird der Aufgabenbereich EL teilentflochten. Dies erfordert eine Neukonzeption des heutigen Bundesgesetzes vom 19. März 1965 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG, SR 831.30). Das Bundesgesetz wird von einem Subventionsgesetz zu einem Leistungsgesetz umgebaut. Berechtigte Personen erhalten zur Deckung ihres Existenzbedarfs EL. Die Deckung des allgemeinen Existenzbedarfs wird zu fünf Achteln durch den Bund und zu drei Achteln durch die Kantone getragen. Die EL zur Deckung der zusätzlichen Heimkosten sowie der Krankheits- und Behinderungskosten gehen hingegen vollständig zu Lasten der Kantone. Für die in der Kompetenz des Bundes liegenden jährlichen EL räumt das ELG den Kantonen bei den Festsetzungsbestimmungen nur wenig Regelungsspielraum ein. In der

Neukonzeption wird bei den jährlichen EL auf die Festsetzung einer Obergrenze verzichtet, womit auch eine Vermischung mit der Sozialhilfe vermieden wird. Die Kantone können über die Vergütung der Krankheits- und Behinderungskosten im Rahmen der Bundesvorgaben sowie bei den Heimbewohnerinnen und Heimbewohnern über die Höhe der anrechenbaren Heimtaxen, die Festsetzung des Betrages für die persönlichen Auslagen und den Vermögensverzehr bestimmen. Hingegen ist der Bund für die Definition des Heimes und die Regelung der Zuständigkeit zur Festsetzung und Ausrichtung der EL verantwortlich. Sodann leistet der Bund neu einen Beitrag an die Verwaltungskosten für die Durchführung der EL.

Bis zum Inkrafttreten der NFA müssen alle Kantone über eine dem totalrevidierten ELG angepasste Ausführungsgesetzgebung verfügen, die auch mit den weiteren Auswirkungen der NFA, insbesondere im Bereich der Invalideneinrichtungen, übereinstimmt. Dementsprechend ist das kantonale Zusatzleistungsgesetz (ZLG, LS 831.3) an die Änderungen im ELG anzupassen.

Da die notwendigen Gesetzesänderungen auf Bundesebene erst im Herbst 2006 durch die eidgenössischen Räte verabschiedet wurden und zur wichtigen Änderung der Verordnung über die Ergänzungsleistungen (ELV, SR 831.301) erst ein interner Entwurf besteht und die endgültige Fassung durch den Bundesrat voraussichtlich erst im Sommer 2007 verabschiedet wird, bleibt für den Gesetzgebungsprozess auf kantonaler Ebene wenig Zeit. Die kantonalen Gesetzesvorlagen müssen somit erarbeitet werden, ohne die endgültigen Ausführungsbestimmungen des Bundes zu kennen. Dies gilt auch für die vorliegende Gesetzesvorlage, die letztmals im März 2007 überarbeitet worden ist.

## **B. Vernehmlassungen**

Der Entwurf zur Revision des Zusatzleistungsgesetzes wurde im Juli 2006 in eine breite Vernehmlassung gegeben. Kritikpunkte waren hauptsächlich Finanzierungsfragen und die Änderungen der Beihilfe. Hinweise erfolgten zu folgenden Punkten:

- zum Anteil von Kanton und Gemeinden an der Finanzierung des Zusatzleistungs-Aufwands
- zur Aufteilung der EL-Verwaltungskosten-Erschädigung des Bundes zwischen Kanton und Gemeinden
- zu den Auswirkungen der Abschaffung der Höchstbeträge für jährliche EL-Bezüge
- zur Begrenzung der anrechenbaren Heim- und Spitalkosten

- zur Finanzierung der nicht gedeckten Heim-Restkosten
- zur Vermeidung des Rückgriffs auf die Sozialhilfe
- zu den Vorkehrungen gegen Missbräuche, insbesondere wenn nicht gedeckte Heimkosten auf vorgängigen freiwilligen Vermögensentäusserungen beruhen
- Befürchtungen über einen schleichenden Abbau der Beihilfe, weshalb die geltende Regelung beizubehalten sei
- zu einer Anpassung der Beihilfe an die Preisentwicklung
- zur Frage der Beihilfe in Heimfällen mit oder ohne festgelegte Obergrenze
- zur Koordination der Zusatzleistungen und Prämienverbilligungen, welche in der bisherigen Ausgestaltung beizubehalten sei.

Es wurde die Frage nach der Rechtsetzungsstufe für die Regelung einzelner Punkte und nach der Angemessenheit der beabsichtigten Kompetenzdelegation an die Sicherheitsdirektion aufgeworfen. In diesem Zusammenhang war beispielsweise zu prüfen, ob für den anzurechnenden Vermögensverzehr, für die Obergrenze der Heimplatzsteuern, für eine allfällige Obergrenze der Beihilfe in Heimfällen, für den Betrag für persönliche Auslagen bei Heim- und Spitalaufenthalten sowie für die Krankheits- und Behinderungskosten neue Gesetzesgrundsätze formuliert werden sollten oder ob sich der kantonale Gesetzgeber auf diejenigen Bereiche zu beschränken habe, die für die Garantie der Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit notwendig sind.

In einigen Stellungnahmen wurden überdies gesetzliche Mitwirkungsrechte für gewisse Zusatzleistungsorgane verlangt.

Allgemein wurde in der Vernehmlassung das Bestreben unterstützt, den Unterhalt von IV- und AHV-Rentnerinnen und -Rentnern, die in Heimen und Spitälern leben, ohne Sozialhilfe zu sichern. Die dazu beabsichtigte Erweiterung der Beihilfe wurde jedoch kontrovers beurteilt.

Viele Gemeinden und Sozialverbände sprachen sich gegen den vorgesehenen Kostenteiler zwischen Kanton und Gemeinden bei den netto ausbezahlten Zusatzleistungen aus. An Stelle der vorgeschlagenen Anteile von 44% für den Kanton und 56% für die Gemeinden wurde in diesem Zusammenhang praktisch eine Umkehr des Verhältnisses beantragt, mit der sich der Satz des Staatsbeitrags an die Gemeinden von bisher 38% auf 57% erhöhen würde. Die Forderung wurde damit begründet, dass der Bundesbeitrag an die EL um 100 Mio. Franken pro Jahr ansteigen werde. Ausschlaggebend muss im vorliegenden Zusammenhang aber die Gesamtbilanz der finanziellen Auswirkungen der NFA auf Kanton und Gemeinden sein. Auf Grund dieser Gesamtbilanz ist bei der ZLG-Vorlage auf Änderungen im

Finanzierungsteil zu verzichten. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass alle Prämienverbilligungen, die auf Versicherte mit Zusatzleistungen entfallen, den Gemeinden weiterhin vollumfänglich zurückerstattet werden, obwohl der Bund an die Finanzierung dieser stark wachsenden Prämienverbilligungsart nicht mehr in derselben Weise Beiträge gewähren wird.

Die Bedenken betreffend die Beihilfe werden berücksichtigt, indem die Gesetzesvorlage auf entsprechende Änderungen verzichtet. An Stelle einer erhöhten oder betraglich unbegrenzten Beihilfe an Versicherte in Heimen und Spitälern tritt ein neuer kantonaler Zuschuss, an dessen Finanzierung sich der Kanton ebenfalls mit 44% beteiligt. Damit wird eine zusätzliche Verbesserung der Abdeckung der Pflegekosten für Bezügerinnen und Bezüger von Zusatzleistungen erreicht.

### **C. Die Gesetzesvorlage**

Der geänderte § 1 bezeichnet die Arten von Zusatzleistungen zur AHV/IV, die gestützt auf das ELG und das ZLG ausgerichtet werden. Dazu gehören die jährliche EL und die Beihilfe, die beide monatlich ausgerichtet werden, sodann die besonderen EL-Vergütungen für Krankheits- und Behinderungskosten und neue kantonale rechtliche Zuschüsse an ungedeckte Heimkosten, die ansonsten mit Sozialhilfe bezahlt werden müssten. Entsprechend werden die Leistungsarten im dritten Abschnitt des Gesetzes neu gegliedert. Unter Titel C regelt § 19 a die Zuschüsse. Unter Titel D erwähnt § 20 wie bisher die fakultativen Gemeindegzuschüsse, die nicht dem ZLG unterstehen.

Im Bereich der jährlichen EL sieht das Bundesrecht kein gesetzliches Leistungsmaximum mehr vor. Darum kann der Bedarf von Heimbewohnerinnen und Heimbewohnern grundsätzlich ohne Beihilfe, Gemeindegzuschüsse und Sozialhilfe gedeckt werden, dies in Übereinstimmung mit Art. 7 des Bundesgesetzes über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG; BBl 2006, 8341, 8385). Der Kanton hat bei den in Heimen oder Spitälern lebenden Personen einen Regelungsspielraum hinsichtlich der anrechenbaren Kosten (Taxen), des Betrags für persönliche Auslagen und des Vermögensverzehr. Der vom Kanton zu tragende Anteil der EL wird hauptsächlich durch die Höhe der anrechenbaren Heimtaxe bestimmt.

In den wenigen Fällen, in denen die eigenen Mittel der bzw. des Versicherten, die unbegrenzte EL und die wie bisher begrenzte Beihilfe für die Finanzierung der anerkannten Kosten des Heimaufenthal-

tes nicht reichen, sollen neuerdings Zuschüsse ausgerichtet werden können (§ 19 a). Auf deren betragsmässige Begrenzung wird verzichtet. Sie sind in erster Linie für invalide Menschen in anerkannten Heimen bestimmt, da Art. 7 IFEG verlangt, dass keine Person wegen des Heimaufenthaltes Sozialhilfe benötigen soll. Aus sozialpolitischen Überlegungen sollen diese Zuschüsse auch Heimbewohnerinnen und -bewohnern mit Alters- und Hinterlassenenrenten zugesprochen werden können, um offene Restkosten von Heimaufhalten zu finanzieren, die ansonsten von der Sozialhilfe zu tragen wären. Während die Zuschüsse an invalide Personen bundesrechtlich geboten erscheinen, sind solche Zuschüsse an Betagte und Hinterlassene Ermessensleistungen, da der Rückgriff auf Sozialhilfe nicht verboten ist und unter besonderen Umständen weiterhin angemessener sein kann. Näheres wird in einer Verordnung zum ZLG bestimmt.

Bei den Beihilfen bleiben die Ansätze und die Verflechtung mit den Prämienverbilligungen durchwegs gleich wie bisher.

Das ELG schreibt weiterhin die Arten der mit EL vergütbaren Krankheits- und Behinderungskosten, die auch die (ambulante) Betreuung zu Hause sowie in Tagesstrukturen erfassen, und die Mindesthöhe der pro Jahr möglichen Kostenvergütung vor; im Übrigen erhalten die Kantone einen grösseren Spielraum bei der Gesetzgebung und beim Vollzug. Bei den Krankheits- und Behinderungskosten erweist es sich als zweckmässig, dass der Kanton den bisherigen Standard des Bundes übernimmt. Dies betrifft den Leistungskatalog und die Höchstbeträge, die auch im neuen Art. 14 ELG enthalten sind. Neu kann der Kanton die Ausgaben, die den Bezügerinnen und Bezüger von EL vergütet werden, auf den Rahmen einer wirtschaftlichen und zweckmässigen Leistungserbringung beschränken (Art. 14 Abs. 2 ELG). Der Kanton kann auch Obergrenzen für die jährliche Vergütung festschreiben, welche die heutigen Höchstbeträge des Bundes aber nicht unterschreiten dürfen. Deren Übernahme ist grundsätzlich zweckmässig und wird in § 9 festgeschrieben. Insgesamt wird so der bisherige Leistungsumfang beibehalten.

Der Betrag für persönliche Auslagen von Zusatzleistungsberechtigten in Heimen beträgt seit anfangs 2002 höchstens Fr. 6000 pro Jahr. Dieser wichtige EL-Wert soll nicht mehr, wie im geltenden § 11 Abs. 1 ZLG, durch die zuständige Direktion des Regierungsrates bestimmt werden können. Stattdessen soll er auf Gesetzesstufe verankert und dabei automatisch der Entwicklung des EL-Lebensbedarfs angeglichen werden (§ 11 Abs. 2). Der anrechenbare Vermögensverzehr bei der Überschreitung der Vermögensfreigrenze kann heute im Heimfall beim Bezug einer Altersrente heraufgesetzt werden. Der Kanton Zürich hat wie viele andere Kantone den Vermögensverzehr

in diesen Fällen von einem Zehntel auf einen Fünftel erhöht. Bei zu Hause lebenden Bezügerinnen und Bezügern von Invaliden- oder Hinterlassenenrenten beträgt der Vermögensverzehr ein Fünfzehntel. Bei in Heimen lebenden Versicherten dieser Kategorien können die Kantone den Vermögensverzehr neu höher ansetzen. Eine solche Massnahme ist jedoch aus sozialpolitischen Gründen abzulehnen. Auf eine analoge Erhöhung wie bei den Bezügerinnen und Bezügern von Altersrenten soll bei den anderen Bezügerinnen und Bezügern in Heimen aus Rücksichtnahme auf die gegenüber den Behinderten auf Bundesebene gemachten Abstimmungsversprechen verzichtet werden.

Die Zuständigkeit für die Festsetzung und Auszahlung der EL ist neu in Art. 21 Abs. 1 ELG geregelt. Massgeblich ist nach wie vor der zivilrechtliche Wohnsitz. Aber der Aufenthalt in einem Heim, einem Spital oder einer andern Anstalt und die Versorgung einer mündigen oder entmündigten Person in Familienpflege begründen keine neue EL-Zuständigkeit. Damit führt der Bund eine Zuständigkeitsregelung analog zu derjenigen innerhalb des Kantons Zürich ein, wonach die letzte Wohnsitzgemeinde vor dem Heimeintritt der betroffenen Person für die Festsetzung und Auszahlung der EL zuständig ist. Aus der neuen Norm folgt zudem die grosse Bedeutung des Heimbegriffs für den Entscheid über die EL-Zuständigkeit. Nach Art. 9 Abs. 5 lit. h ELG bestimmt der Bundesrat die Definition des Heimes, was nun in der EL-Verordnung geschehen ist (Entwurf). Danach soll jede Einrichtung als Heim gelten, die von der Invalidenversicherung oder von einem Kanton als Heim anerkannt wird. Die abschliessende Festlegung dazu steht aber noch aus. Zudem muss in der Heim- und Zuständigkeitsfrage eine Abstimmung mit dem IFEG und mit der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) sowie den kantonalen Folgegesetzen gewährleistet werden. Diese weit reichenden Fragen spielen im interkantonalen und im innerkantonalen Verhältnis eine wesentliche Rolle. Das Gleiche gilt für die Buchführung und Revision der Durchführungsstellen.

Gemäss heutiger kantonomer Zusatzleistungs-Gesetzgebung wird der Bundesbeitrag von 10% der insgesamt ausgerichteten EL an die Gemeinden weitergeleitet. An die verbleibenden Aufwendungen für EL und Beihilfen leistet der Staat einen Beitrag von 38%. Der neue Bundesbeitrag ist nicht mehr durch einen festen Prozentsatz der EL bestimmt, sondern auf fünf Achtel des allgemeinen Existenzbedarfs festgelegt, soweit dieser im Vollzug tatsächlich durch EL finanziert wird. Wie viel dieser Anteil bezüglich der gesamten ausgerichteten jährlichen EL ausmacht, kann heute nur annäherungsweise geschätzt werden (Grobschätzung knapp 36%). In dieser Berechnung (anders als in der Berechnung der bisherigen 10%) ist die EL-Vergütung der Krankheits- und Behinderungskosten nicht eingeschlossen; sie geht

inskünftig voll zu Lasten des Kantons. Ebenso wenig ist die Krankenkassenprämie darin eingeschlossen, die wie bis anhin gemäss den KVG-Bestimmungen abgerechnet wird. Der EL-Bundesbeitrag ist daher nicht genau planbar. Schätzungen des Bundes gehen davon aus, dass sich der Beitrag an den Kanton Zürich knapp verdreifachen wird. Nachdem der Kanton Zürich im Rahmen der Globalbilanz NFA jedoch trotz dieses höheren Bundesbeitrags mit einer dreistelligen Millionensumme belastet wird, sind die zusätzlichen Einnahmen im Bereich der Ergänzungsleistungen, die der Bund seinerseits im Rahmen dieser Globalbilanz leistet, unter Berücksichtigung der erwähnten Gesamtbelastung dem Kanton gutzuschreiben. Andererseits ist zu gewährleisten, dass die Gemeinden gegenüber dem heutigen Zustand finanziell nicht schlechter gestellt werden. Dies soll dadurch erreicht werden, dass die Nettobelastung der Gemeinden an den Ausgaben für EL, Beihilfe und den neuen Zuschüssen als fester Anteil genommen und der Kantonsbeitrag in Ergänzung des Bundesbeitrags so festgelegt wird, dass die garantierte Nettobelastung der Gemeinden nicht überschritten wird. Die gegenwärtige Nettobelastung der Gemeinden beträgt zwischen 56 und 57% und soll neu auf 56% festgelegt werden. Daraus folgt der neue gesetzliche Kostenanteil des Kantons von 44%.

Da die EL im Gesamtbetrag nicht mehr beschränkt sind, werden sie für eine Anzahl von Heimfällen steigen. Entsprechend werden weniger Beihilfe und Gemeindegzuschüsse anfallen. Andererseits soll für Fälle, in denen EL und Beihilfe nicht ausreichen, eine neue Form von Zuschüssen geschaffen werden, um die Notwendigkeit der ergänzenden Unterstützung mit Sozialhilfe weitgehend verhindern zu können. In diesen Fällen werden Gemeindegzuschüsse und Sozialhilfe wegfallen. Mehraufwendungen an EL, Beihilfen und den neuen Zuschüssen werden durch die gemeinsame Finanzierung von Kanton und Gemeinden getragen. Die wegfallenden Gemeindegzuschüsse und Sozialhilfeleistungen entlasten die Gemeinden. Sie sind schwer zu beziffern und fallen zudem nicht in jeder Gemeinde in gleichem Masse an. Deshalb soll auf eine Kompensation durch die Gemeinden, etwa mit einer Erhöhung des Kostentragungssatzes bei den EL, Beihilfen und Zuschüssen, verzichtet werden.

Bis anhin haben der Kanton und die Gemeinden ihre jeweiligen Verwaltungskosten für die Durchführung der EL getragen. Neu richtet der Bund Verwaltungskostenbeiträge aus. Mit einer Kostenrechnung für die Aufsicht und Revision der Zusatzleistungen soll der Kanton seine ausgewiesenen Kosten aus der Bundesentschädigung decken, wobei er höchstens ein Drittel der Entschädigung einbehalten soll. Die restliche Entschädigung soll den Gemeinden zugute kommen. Die Grenze von einem Drittel bietet Gewähr, dass die Gemeinden den Grossteil der neuen Bundesentschädigung erhalten.

Im Nachgang zur vorliegenden Änderung des ZLG wird die Einführungsverordnung zum ELG vom 17. Dezember 1997 (LS 831.31) entsprechend anzupassen sein.

#### **D. Die finanziellen Auswirkungen**

Die finanziellen Auswirkungen auf den Kanton und die Gemeinden sind schwer zu beziffern. So kann der neue Bundesbeitrag nur geschätzt werden. Seine Bestimmung steht erst im Grundsatz fest und wird erst mit der ELV endgültig festgelegt. Gemäss der Globalbilanz 2004/2005 des Bundes zur NFA beträgt der Mehrertrag vom Bund rund 86 Mio. Franken. Trotzdem sieht sich der Kanton Zürich in derselben Globalbilanz Gesamtbelastungen aus der NFA von 113 Mio. Franken gegenüber (werden nicht die Werte der Globalbilanz 2004/2005 genommen, sondern Hochrechnungen für das Jahr 2008, fällt die Gesamtbelastung für den Kanton Zürich noch höher aus). Zudem lässt sich nur schwer abschätzen, wie sich der Wegfall der Höchstgrenze für Ergänzungsleistungen und die neue Leistungsart der Zuschüsse, zusammen mit den dadurch wegfallenden Gemeindegzuschüssen und Sozialhilfeausgaben, auswirken werden. Auch wird die Entlastung der Gemeinden unterschiedlich sein, da nicht alle Gemeinden Gemeindegzuschüsse ausrichten und die Ausgestaltung der Gemeindegzuschüsse heute erhebliche Unterschiede aufweist. Auf Grund dieser Unsicherheiten soll der Anteil der Gemeinden neu mit einem festen Anteil an den Aufwendungen an EL, Beihilfen und den neuen Zuschüssen festgesetzt werden an Stelle des heutigen Prozentanteils nach Abzug des Bundesbeitrags.

#### **E. Zu den einzelnen Bestimmungen**

##### **§ 1 Leistungsarten**

Die Arten der Zusatzleistungen zur AHV/IV werden vollständig aufgezählt. Der Begriff «jährlich» entstammt dem Bundesrecht (Art. 3 ELG); bei den jährlichen EL, der Beihilfe und den Zuschüssen handelt es sich um monatlich ausgerichtete Geldleistungen. Die Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten ist demgegenüber eine Sachleistung (Art. 3 Abs. 2 ELG).

### § 7 c Finanzierung

Die Zusatzleistungen, welche die Sozialversicherungsanstalt (SVA) ausrichtet, werden durch die angeschlossenen Gemeinden finanziert. Diese finanzieren der SVA auch die Verwaltungskosten zum Voraus. Deshalb erhält jede angeschlossene Gemeinde den ihr zustehenden Staatsbeitrag und den Verwaltungskostenanteil.

### § 8 Bezügerkreis

Diese Bestimmung der EL-Anspruchsberechtigten wird aufgehoben, weil die Verweisung von § 1 auf das Bundesrecht genügt.

### § 9 Krankheits- und Behinderungskosten

Die neue Marginalie tritt an Stelle der bisherigen Marginalie «Leistungsumfang».

Der neue § 9 bestimmt nur noch die Vergütung der Krankheits- und Behinderungskosten durch EL. § 9 nennt die wichtigsten Rahmenbedingungen für solche EL-Vergütungen (vgl. vorne C.). Die Verordnung des Regierungsrates regelt die Einzelheiten. Dabei besteht die Absicht, den bisher praktizierten Leistungsumfang beizubehalten. Die entsprechenden Ausführungsbestimmungen des Bundes sind während dreier Jahre nach Inkraftsetzung der NFA weiter anwendbar, solange der Kanton keine eigenen Ausführungsbestimmungen erlässt (Art. 34 ELG / Übergangsbestimmung).

### § 10 Kantonale Ansätze

#### a) Für zu Hause lebende Personen

Diese Bestimmung wird aufgehoben; sie wird gegenstandslos, da für eigene kantonale Ansätze kein Raum bleibt. Im neuen ELG werden die jährlichen EL für Personen, die zu Hause leben, immer gleich berechnet. Der bisherige Normierungsspielraum der Kantone bei den anerkannten Ausgaben entfällt. Beim allgemeinen Lebensbedarf und bei der Wohnungsmiete gelten nur noch die bisherigen Höchstansätze. Das Freivermögen für selbst bewohnte Liegenschaften beträgt einheitlich Fr. 112 500 (Art. 11 Abs. 1 lit. c ELG). Der heutige Freibetrag von Fr. 150 000, der im Kanton Zürich seit 2004 gilt, ist nicht mehr möglich.

### § 11 Ansätze bei Heim- oder Spitalaufenthalt

Die Marginalie wird wegen der Aufhebung von § 10 redaktionell geändert. Neu zu berücksichtigen sind in § 11 die Bundesvorgaben zur Definition des Heimes (Art. 9 Abs. 5 lit. h ELG und Art. 25 a des Entwurfs der Verordnung über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung [ELV] sowie Art. 3 ff. IFEG).

Der Text von § 11 wird neuen gesetzestechnischen Erfordernissen angepasst und materiell teilweise geändert. Die zusatzleistungsrechtliche Taxbegrenzung von Abs. 1 entspricht im Wesentlichen der Regelung im bisherigen Abs. 2, wird aber neu formuliert. Die zuständige Direktion setzte schon seit Langem für Personen im Heim solche Taxbegrenzungen fest. Der entsprechende bisherige Abs. 2 wird durch den neuen Abs. 1 ersetzt.

Umgekehrt wird der Betrag für persönliche Auslagen von Zusatzleistungsberechtigten, die dauernd oder längere Zeit in einem Heim oder Spital leben, nicht mehr in Abs. 1, sondern in Abs. 2 geregelt. Der Betrag für persönliche Auslagen von Personen in Heimen hat deren Bedürfnis angemessen zu sein und beträgt seit anfangs 2002 höchstens Fr. 6000 pro Jahr (§ 2 Abs. 2 lit. a der Einführungsverordnung zum ELG). Dieser wichtige EL-Wert soll nicht mehr durch die zuständige Direktion des Regierungsrates bestimmt werden können, wie dies seit anfangs 2004 in § 11 Abs. 1 ZLG vorgesehen ist. Seiner Bedeutung entsprechend soll dieser Höchstbetrag, der im Einzelfall angemessen tiefer sein kann, neu auf Gesetzesstufe in § 11 Abs. 2 verankert werden. Entsprechend soll der Betrag für persönliche Auslagen höchstens ein Drittel des EL-Betrags für den allgemeinen Lebensbedarf betragen. Zu den Ansätzen des Jahres 2007 wären dies Fr. 6047 pro Jahr. Der Bundesrat passt den EL-Lebensbedarf zusammen mit den AHV/IV-Renten alle zwei Jahre der Lohn- und Preisentwicklung an.

Abs. 3 wird aus folgendem Grund neu formuliert: Wie bisher ermächtigt das ELG die Kantone, den Vermögensverzehr für Versicherte, die in Heimen und Spitälern leben, auf höchstens einen Fünftel zu erhöhen (Art. 11 Abs. 2). Die Kantone erhalten hier mehr Raum für eigene Lösungen. Der Kanton Zürich behält die bisherige Lösung, wonach der Vermögensverzehr für Betagte in Heimen und Spitälern einen Fünftel beträgt; für die übrigen Personen in Heimen und Spitälern bleibt der Vermögensverzehr bei einem Fünfzehntel. Da diese Lösung von grosser Bedeutung für die Anspruchsberechnung und seit Jahren weitgehend akzeptiert ist, wird sie nunmehr in § 11 Abs. 3 verankert. Der bisherige Abs. 3 wird entsprechend anders formuliert.

### § 12 Koordination mit der Krankenversicherung

Abs. 2 ist aufzuheben. Da die jährlichen EL nach oben offen sind, gibt es keine Obergrenze mehr, die um einen Betrag für die Krankenversicherungsprämie erweitert werden könnte.

### § 13 Anspruchsberechtigte

Die Marginalie wird dem neuen Sprachgebrauch angepasst.

Am Anspruch auf Beihilfe ändert sich nichts. § 13 Abs. 1 verweist nicht mehr auf § 8, da diese Bestimmung aufgehoben wird. Stattdessen wird auf Art. 4-6 ELG verwiesen. Die Voraussetzungen in diesen Artikeln müssen erfüllt sein, damit Beihilfe beansprucht werden kann.

### § 15 Anwendbare Bestimmungen des ELG

Die bisherige Verweisung auf die Vorschriften für die jährlichen EL bleibt; sie bezieht sich neu auf Art. 9 ff. ELG.

### § 19 a Zuschüsse

Im revidierten ELG fallen die Obergrenzen für die jährlichen EL weg. Diese Änderung hat für Rentnerinnen und Rentner, die zu Hause leben (so genannte Wohnungsfälle) kaum Bedeutung, ist aber wichtig für viele Heim- und Spitalaufenthalte mit Anspruch auf EL und mit hohen anerkannten Ausgabenüberschüssen. Von allen Pensionärinnen und Pensionären in Heimen benötigen rund 60% EL, die übrigen sind Selbstzahlende (beide Gruppen oft mit Kostenbeteiligung der Krankenversicherung). In Zukunft werden ungedeckte Heimkosten meistens durch EL finanzierbar sein. Dies bedeutet eine erhebliche Entlastung für die Beihilfe, die Gemeindegzuschüsse und die Sozialhilfe. Gleichwohl wird es einzelne Fälle geben, in denen Zusatzleistungsbezügerinnen und -bezüger in Heimen ungedeckte Restkosten aufweisen, die weder durch EL noch durch Beihilfe gedeckt werden können. Dies ist vor allem der Fall, wenn die EL wegen Vermögensenttäuschungen, die nicht rückgängig gemacht werden können, zu kürzen sind.

Im Rahmen der Vernehmlassung wurde vorgeschlagen, für solche Fälle die Beihilfe auszuweiten. In den eingegangenen Antworten kam jedoch zum Ausdruck, dass an den Ansätzen und an der rechtlichen Ausgestaltung der Beihilfe sowohl im Wohnungs- als auch im Heimfall wie auch im Zusammenwirken mit der Prämienverbilligung nichts geändert werden soll. Dementsprechend werden die §§ 17 bis 19 unverändert beibehalten.

Trotz unveränderter Beihilfe und neuerdings unbegrenzten Ergänzungsleistungen wird jedoch allgemein anerkannt, dass ein Instrument zur Deckung von offenen Restkosten bei lang dauernden Heim- und

Spitelaufenthalten notwendig ist. Namentlich in Anwendung von Art. 7 IFEG ist der Aufenthalt in einer anerkannten Institution so zu regeln, dass keine invalide Person deswegen Sozialhilfe benötigt. Im neuen § 19a wird dafür die Grundlage für besondere Zuschüsse geschaffen, welche die EL und Beihilfen ergänzen. Diese neue Art von kantonalen Zusatzleistungen ist an besondere Voraussetzungen gebunden, die in § 19a erwähnt werden und in einer Verordnung des Regierungsrates näher auszuführen sind.

Die Zuschüsse sollen aus sozialpolitischen Gründen die Sozialhilfebedürftigkeit in fast allen zusatzleistungsrechtlichen Heimfällen verhindern, so vor allem beim Aufenthalt in einer anerkannten Institution nach Art. 7 IFEG, aber auch dann, wenn Zusatzleistungsberechtigte mit einer Alters- oder Hinterlassenenrente, die dauernd oder längere Zeit in einem Heim oder Spital leben, auf eine Restfinanzierung nach § 19a angewiesen sind.

Die Zuschüsse sind so zu regeln, dass das vorerwähnte sozialpolitische Ziel erreicht wird. Dabei sollen aber Missbräuche soweit möglich vermieden werden. In begründeten Fällen muss es deshalb weiterhin möglich sein, dass an Stelle von Zuschüssen Sozialhilfeleistungen ausgerichtet werden können. In diesem Rahmen sind Lösungen vorzusehen für die Anrechnung von Vermögen und für verschiedenartige Situationen, in denen ungedeckte Heimkosten auf einen Einkommens- oder Vermögensverzicht zurückgehen, die bei den EL anzurechnen sind.

Die Zuschüsse sind eine neue Leistungsart von Zusatzleistungen zur AHV/IV, für die noch keine Vollzugspraxis besteht. Die wesentlichen positiven und negativen Anspruchsvoraussetzungen und Bestimmungen zur Verhinderung von Missbrauch können im Gesetz zu wenig genau formuliert werden. Aus diesen Gründen sind die Zuschüsse in der Verordnung zum ZLG zu regeln.

§ 19 a wird nach dem bisherigen Titel C eingefügt, der an die Marginalie dieser Bestimmung angepasst wird («Zuschüsse»). Die bisherige Umschreibung des Titels «Zusätzliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenbeihilfe der Gemeinden» wird hingegen neu zu Titel D vor § 20.

## § 20 Gemeindeeigene Leistungen

In Abs. 2 entfällt die Verweisung auf § 35, weil dieser Paragraph aufgehoben wird.

### § 21 Zuständigkeit

Abs. 2 entspricht für das Verhältnis unter den Gemeinden dem Art. 21 Abs. 1 ELG.

Abs. 3 entfällt mit der Anpassung des ZLG an den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG, SR 830.1).

### § 29 Ergänzende Vorschriften

Im Rahmen des übergeordneten Rechts des Bundes und des kantonalen Gesetzes- und Verordnungsrechts hat die zuständige Direktion des Regierungsrates eine umfassende Weisungskompetenz in formellen und materiellen Vollzugsbereichen. Die Weisungskompetenz gehört zur Staatsaufsicht nach § 3 Abs. 2 ZLG und kann allgemeiner Natur sein oder im Einzelfall angewendet werden. § 29 ergänzt die allgemeine Weisungskompetenz nach § 41. Die neue Fassung von § 29 ist deutlicher gegliedert als bisher und erwähnt insbesondere folgende Bereiche:

- Das Verfahren der Festsetzung, Ausrichtung und Rückforderung von Zusatzleistungen, soweit nicht die Vorschriften über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts Vorrang haben.
- Die neuen Bundeskompetenzen von Art. 22 und 23 ELG betreffend Buchführung und Revision. Die entsprechenden Bundesvorschriften sind entsprechend den Verhältnissen des EL-Vollzugs im Kanton umzusetzen.
- Die Aufteilung der Verwaltungskosten nach Art. 24 ELG und § 33 ZLG.

In diesem Zusammenhang ist eine Neufassung des Kreisschreibens Nr. 3 der Fürsorgedirektion von 1971 zu erlassen.

### § 33 Kostentragung im Allgemeinen

Abs. 1 wird unverändert beibehalten. Der bisherige Abs. 2 ist aufzuheben, da der Bundesrat gemäss Art. 22 ELG umfassende Buchführungsvorschriften erlassen wird. Es wird weiterhin notwendig sein, dass die Gemeinden über die EL, Beihilfen, die neuen Zuschüsse und auch über die in Abs. 2 nicht erwähnten Gemeindegzuschüsse je getrennt für die zwei Personengruppen Alte/Hinterlassene bzw. Invalide Rechnung führen. Es genügt jedoch, dass in § 29 lit. b neu auf die Möglichkeit von entsprechenden Weisungen der zuständigen Direktion hingewiesen wird, welche die Bundesvorschriften ergänzen. Hinzu kommt das neue Erfordernis, die periodischen («jährlichen») Leistungen EL, Beihilfen, Zuschüsse und Gemeindegzuschüsse von den so genannten Krankheits- und Behinderungskosten nach Art. 14 ff. ELG zu trennen (einschliesslich von Krankheitskosten, die bisher mit-

unter zusammen mit den periodischen EL ausgerichtet wurden). Wichtig wird auch die Aufteilung in Heim- und Wohnungsfälle.

Der neue Abs. 2 betrifft die Verwaltungskosten und die Verwendung der entsprechenden Beiträge des Bundes (Art. 24 ELG). Abs. 2 übernimmt zunächst den bisherigen Abs. 3, wonach die Gemeinden die Verwaltungskosten selber tragen. Dieser Grundsatz wird dadurch eingeschränkt, dass die Gemeinden an den Verwaltungskostenbeiträgen teilhaben, die der Bund neu den Kantonen entrichtet. Den Gemeinden sollen mindestens zwei Drittel und dem Kanton Zürich höchstens ein Drittel der Verwaltungskostenbeiträge des Bundes zustehen.

#### § 34 Kantonale Beiträge an die Gemeinden

Abs. 1 wird aufgehoben, und der bisherige Abs. 2 betreffend Prämienvorbilligungen wird neu zu Abs. 1. Die Prämienvorbilligungen, die durch EL und Beihilfen ausgerichtet werden, werden den Gemeinden wie bisher nach EG KVG vergütet. Abs. 2 regelt den Kostenanteil an die Gemeinden (zu den Einzelheiten siehe vorne C.). Entsprechend wird auch die Marginalie angepasst und in «Kantonale Beiträge an die Gemeinden» abgeändert.

Mit dem neuen Finanzierungsschlüssel wird gewährleistet, dass die Nettobelastung der Gemeinden mit den insgesamt ausgerichteten EL und Beihilfen gegenüber der bisherigen Lösung nicht zunehmen wird. Dieses Ziel wird erreicht, indem die Gemeinden 56% ihres Aufwandes für EL, Beihilfen und Zuschüsse selber tragen. Im kantonalen Kostenanteil (bisher Staatsbeitrag) von 44% an die Gemeinden ist inskünftig der volle Bundesbeitrag an den Kanton Zürich eingeschlossen. Durch diesen Einschluss werden die Schwankungen und Ungewissheiten auf Grund unterschiedlicher EL-Elemente des Bundesbeitrags den Finanzierungsanteil der Gemeinden nicht beeinflussen. Die Berechnung des Kostenanteils wird gegenüber der einzelnen Gemeinde vereinfacht und transparenter.

#### § 35 Staatsbeiträge

§ 35 wird aufgehoben, da der Bundes- und der Staatsbeitrag in § 34 neu geregelt sind.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:  
Diener

Der Staatsschreiber:  
Husi



Antrag des Regierungsrates vom 11. April 2007

**4397**

## **A. Gesundheitsgesetz**

**(Änderung vom .....; Spitexversorgung [Anpassung an NFA])**

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 11. April 2007,

*beschliesst:*

I. Das Gesetz über das Gesundheitswesen vom 4. November 1962 wird wie folgt geändert:

§ 59. Abs. 1 und 2 werden aufgehoben.  
Abs. 3 wird Abs. 1.

Staatsbeiträge  
an akut Kranke  
bei Platzmangel

§ 59 a. <sup>1</sup> Die Gemeinden sorgen für eine fachgerechte spitalexterne Kranken- und Gesundheitspflege (Spitex) ihrer Wohnbevölkerung durch

Spitalexterne  
Pflege  
a. Aufgaben der  
Gemeinden

- a. eigene Spitex-Institutionen,
- b. Mitgliedschaft in Zweckverbänden mit eigenen Spitex-Institutionen,
- c. Beteiligung an der Trägerschaft von anderen Spitex-Institutionen,
- d. vertragliche Verpflichtung Dritter.

<sup>2</sup> Das Angebot umfasst neben dem Leistungsbereich der Pflegepflichtleistungen der Sozialversicherungsgesetzgebung auch die notwendigen Dienste im hauswirtschaftlichen und betreuenden Bereich für Personen, die wegen Krankheit, Mutterschaft, Unfall oder Behinderung nicht in der Lage sind, ihren Haushalt selbstständig zu führen.

<sup>3</sup> Der Regierungsrat erlässt nach Anhörung der Gemeinden und des Fachverbandes der kantonalen Spitex-Institutionen Richtlinien über das Angebot gemäss Abs. 2 oder kann entsprechende Verbandsrichtlinien verbindlich erklären.

§ 59 b. <sup>1</sup> Der Staat entrichtet pauschalierte Kostenanteile an die von den Gemeinden betriebenen oder beauftragten Spitex-Institutionen für Leistungen nach § 59 a Abs. 2.

b. Staatsbeiträge

<sup>2</sup> Die Höhe der Kostenanteile ergibt sich aus der Multiplikation folgender Faktoren:

- a. Zahl der in der Spitex-Institution geleisteten Leistungsstunden pro Leistungsbereich,
- b. Stundenpauschale des betreffenden Leistungsbereichs,
- c. Staatsbeitragsatz gemäss § 59 d.

<sup>3</sup> Die Direktion des Gesundheitswesens legt für Pflege-Pflichtleistungen und für nichtpflegerische Spitex-Leistungen separate Stundenpauschalen fest.

<sup>4</sup> Die Höhe der Stundenpauschalen orientiert sich an den durchschnittlichen ungedeckten Kosten pro Leistungsstunde gemäss § 59 c aller beitragsberechtigten Spitex-Institutionen im betreffenden Bereich.

c. Ungedeckte  
Kosten

§ 59 c. <sup>1</sup> Die durchschnittlichen ungedeckten Kosten pro Leistungsstunde entsprechen dem durchschnittlichen anrechenbaren Aufwand pro Leistungsstunde abzüglich

- a. der durchschnittlichen Leistungen gemäss Tarifen der Sozialversicherer im Bereich der Pflege-Pflichtleistungen,
- b. der höchstzulässigen Eigenleistungen der Leistungsbezügerinnen und -bezüger gemäss § 59 e im Bereich der nichtpflegerischen Spitex-Leistungen.

<sup>2</sup> Der durchschnittliche anrechenbare Aufwand pro Leistungsstunde ergibt sich aus den Kostenrechnungen des Rechnungsjahres, das dem Jahr der Beitragsfestlegung vorausgeht. Anrechenbar sind nur solche Kosten, die bei einer wirtschaftlichen Betriebsführung anfallen.

<sup>3</sup> Bei den Berechnungen kann auf eine repräsentative Stichprobe abgestellt werden.

d. Staats-  
beitragsatz

§ 59 d. <sup>1</sup> Der Staatsbeitragsatz gemäss § 59 b Abs. 2 lit. c ist nach den Finanzkraftindizes der Wohngemeinden der Leistungsbezügerinnen und -bezüger abgestuft und beträgt zwischen 25 und 50%.

<sup>2</sup> Er wird vom Regierungsrat in der Verordnung festgesetzt.

e. Höchst-  
belastung der  
Leistungs-  
bezügerinnen  
und -bezüger

§ 59 e. Für nichtpflegerische Spitex-Leistungen können den Leistungsbezügerinnen und -bezüger Eigenleistungen von höchstens 50% des durchschnittlich anrechenbaren Aufwands pro Leistungsstunde in Rechnung gestellt werden.

§ 59 f. Die Direktion des Gesundheitswesens kann bei den Gemeinden und den beitragsberechtigten Spitex-Institutionen regelmässig Daten erheben und Unterlagen einsehen, soweit dies für den Vollzug der Gesetzgebung oder für statistische Untersuchungen erforderlich ist. Für statistische Untersuchungen kann sie auch bei weiteren Leistungserbringern im Spitexbereich regelmässig Daten erheben.

f. Daten-  
erhebung und  
Einsicht in  
Unterlagen

§ 59 g. Spitex-Einrichtungen unterstehen der gesundheitspolizeilichen Aufsicht des Bezirkrates und der gesundheitspolizeilichen Oberaufsicht der Direktion des Gesundheitswesens. Der Bezirksrat erstattet der Direktion jährlich Bericht.

g. Aufsicht

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

---

## **B. Verordnung über die Staatsbeiträge an die Krankenpflege (Genehmigung vom .....)**

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 11. April 2007,

*beschliesst:*

I. Die Änderung vom 11. April 2007 der Verordnung über die Staatsbeiträge an die Krankenpflege wird genehmigt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

## **C. Beschluss des Kantonsrates über die Erledigung eines parlamentarischen Vorstosses**

(vom .....)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 11. April 2007,

*beschliesst:*

I. Das Postulat KR-Nr. 390/2006 betreffend Finanzierung der hauswirtschaftlichen Leistungen im Spitexbereich wird als erledigt abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

---

### **Weisung**

#### **A. Ausgangslage**

##### **1. Heutige Lösung**

Die Aufwendungen der Spitex-Organisationen werden heute durch Beiträge des Bundes, des Kantons und der Gemeinden, durch Beiträge von Sozialversicherern und – für nichtpflegerische Spitex-Leistungen – durch Eigenleistungen der Leistungsbezüglerinnen und -bezügler sowie durch übrige Einnahmen wie Spenden und Beiträge von Vereinsmitgliedern der Spitex-Vereine gedeckt.

Auf Bundesebene werden einerseits kantonale und schweizweit tätige Institutionen und Verbände wie Pro Senectute, Rotes Kreuz und der Spitex Verband Kanton Zürich (SVKZ) unterstützt. Daneben werden aber gestützt auf Art. 101<sup>bis</sup> AHVG auch Beiträge an private gemeinnützige Erbringer von Spitex-Leistungen ausgerichtet (für Be-

ratung, Betreuung und Beschäftigung betagter Personen, für die Organisation von Kursen, die der Selbstständigkeit älterer Personen und der Pflege ihrer Kontakte mit der Umwelt dienen, für Hilfeleistungen/Haushaltshilfen, für Hilfe bei der Körperpflege sowie für Aus- und Weiterbildung von Lehr-, Fach- und Hilfspersonal). Ferner unterstützt der Bund im Kanton Zürich die im Rahmen des Mahlzeitendienstes der Pro Senectute ausgelieferten jährlich rund 550 000 Mahlzeiten mit einem Franken pro Mahlzeit.

Auf Ebene Kanton ist die Sicherstellung der spitalexternen Kranken- und Gesundheitspflege Sache der Gemeinden (§ 59 Abs. 1 des Gesundheitsgesetzes vom 4. November 1962; LS 810.1), wobei sie diese Aufgaben privaten Stellen übertragen können. Zu den Spitex-Leistungen im Sinne von § 59 Abs. 1 des Gesundheitsgesetzes gehören sowohl pflegerische als auch hauswirtschaftliche Leistungen. Der Kanton leistet heute an die spitalexterne Kranken- und Gesundheitspflege nach der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gesuchsteller einen Kostenanteil bis zu 40% der beitragsberechtigten Kosten (§ 59 Abs. 2 Gesundheitsgesetz). Die Staatsbeiträge berechnen sich nach den in §§ 47–49 der Verordnung über die Staatsbeiträge an die Krankenpflege vom 26. Februar 1968 (LS 813.21) festgehaltenen Grundsätzen. Danach wird der Staatsbeitrag auf Grund der Betriebsaufwendungen ermittelt; die Einnahmen bleiben unberücksichtigt. Beitragsberechtigt sind 60% der Betriebsaufwendungen. Die Höhe des Beitrags liegt zwischen 13% und 40% der beitragsberechtigten Betriebsaufwendungen und ist abhängig vom gewogenen Mittel der Finanzkraftindizes der zum Tätigkeitsgebiet des Leistungserbringers gehörenden Gemeinden. Im Jahr 2004 wurden durch gemeinnützige Leistungserbringer im Kanton Zürich insgesamt 1,67 Mio. Spitex-Leistungsstunden verrechnet. Diese Stunden betreffen zu 51,7% pflegerische und zu 48,3% nichtpflegerische Leistungen. Für die Leistungen von Tagesheimen wurden im Kanton Zürich bisher keine Bundesbeiträge entrichtet.

## **2. Vorgaben des Bundes**

Der im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) neu in der Bundesverfassung (BV, SR 101) verankerte Art. 112 c bestimmt, dass die Kantone für die Hilfe und Pflege von Betagten und Behinderten zu Hause zu sorgen haben und der Bund nur noch gesamtschweizerische Tätigkeiten zu Gunsten Betagter und Behinderter unterstützt. Zudem wurde in der Übergangsbestimmung zu dieser Bestimmung festgehalten, dass die bisher gestützt auf Art. 101<sup>bis</sup> des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung

(AHVG) durch den Bund geleisteten Beiträge an die Hilfe und Pflege zu Hause für Betagte und Behinderte bis zum Inkrafttreten einer kantonalen Finanzierungsregelung für die Hilfe und Pflege zu Hause durch die Kantone bezahlt werden müssen (Art. 197 Ziff. 5 BV). Diese Übergangsbestimmung der Bundesverfassung wurde in der NFA-Ausführungsgesetzgebung präzisiert. Nach den Übergangsbestimmungen zu Art. 101<sup>bis</sup> AHVG gilt diese Regelung nur dort, wo noch keine kantonale Finanzierungsregelung für den Spitex-Bereich vorhanden ist. Ist eine solche vorhanden, was im Kanton Zürich mit der Regelung von § 59 des Gesundheitsgesetzes (abgesehen vom Sonderfall der Bagatellsubventionierung des Mahlzeitendienstes) der Fall ist, so gilt diese folglich auch dann noch, wenn die NFA voraussichtlich am 1. Januar 2008 in Kraft treten wird.

## **B. Umsetzung der Bundesvorgaben**

### **1. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens**

Auch wenn der Kanton Zürich derzeit über eine grundsätzlich mit dem Bundesrecht vereinbare Regelung verfügt, ist die bisherige Aufwandfinanzierung durch eine zeitgemässe leistungsorientierte Finanzierung zu ersetzen. Dies bedingt eine Änderung des Gesundheitsgesetzes und der Verordnung über die Staatsbeiträge an die Krankenpflege. Die im Juli 2006 in die Vernehmlassung gegebene Fassung sah im Wesentlichen einen Wechsel von einer aufwand- zu einer leistungsbezogenen Finanzierung, die Festschreibung eines Mindest-Angebots bzw. -Leistungsspektrums an Spitex-Leistungen sowie den Verzicht auf die Subventionierung des Mahlzeitendienstes und der hauswirtschaftlichen Leistungen vor. Das Vernehmlassungsergebnis fiel bezüglich des vorgesehenen Systemwechsels von einer aufwand- zu einer leistungsbezogenen Finanzierung positiv aus. Auch dem geplanten Erlass von Richtlinien für ein einheitliches Mindest-Angebot bzw. -Leistungsspektrum der Spitex-Institutionen wurde grundsätzlich zugestimmt. Der Verzicht auf die Subventionierung des Mahlzeitendienstes wurde durch die hauptsächlich betroffene Pro Senectute und den Spitex Verband Kanton Zürich abgelehnt; der Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich (GPV) hingegen erachtete den Verzicht auf diese Bagatellsubventionen als vertretbar. Auf weitgehend einhellige Ablehnung stiess indessen der geplante Rückzug des Kantons aus der Subventionierung der hauswirtschaftlichen Leistungen. Vom GPV sowie von den Städten Zürich und Winterthur wurde sodann allgemein jegliche Lastenverschiebung der NFA-Umsetzungs-

gesetzgebung auf die Städte und Gemeinden in Frage gestellt, so auch die im Gesundheitsbereich beabsichtigte teilweise Weitergabe der sich aus den wegfallenden Bundesbeiträgen ergebenden finanziellen Mehrbelastung an die Gemeinden und die Leistungsbezügerinnen und -bezüger. Vor diesem Hintergrund wurden vom Projektausschuss «Umsetzung NFA im Kanton Zürich» im November 2006 vier Arbeitsgruppen mit Vertretern von Kanton und Gemeinden eingesetzt mit dem Ziel, eine für beide Seiten befriedigende Aufteilung der Gesamtbelastung zu erreichen. In der Arbeitsgruppe «Gesetzesänderungen im Gesundheitsbereich» wurde für den Bereich der Spitex festgelegt, dass der bisherige Verteilschlüssel zwischen Kanton und Gemeinden für die ungedeckten Gesamtkosten auch zur Aufteilung der wegfallenden Bundessubventionen von rund 21,5 Mio. Franken zur Anwendung kommen soll (Basis Jahr 2004). Dies hätte 2004 zu einer zusätzlichen Belastung von rund 6,5 Mio. Franken für den Kanton und von höchstens 15 Mio. Franken der Gemeinden geführt. Weiter kam man überein, dass der Kanton sich auch künftig an der Subventionierung der hauswirtschaftlichen Leistungen beteiligen soll.

## **2. Grundzüge der neuen Regelung auf Gesetzesstufe**

Die Gemeinden bleiben wie bisher für die Sicherstellung der Spitex-Versorgung verantwortlich. Im Unterschied zur bisherigen Regelung wird der Regierungsrat neu aber ausdrücklich ermächtigt, das Mindest-Angebot (bzw. Mindest-Leistungsspektrum) der Spitex-Institutionen festzusetzen. Das Angebot der Spitex-Institutionen hat deshalb – neben den Pflege-Pflichtleistungen der Sozialversicherungsgesetzgebung – auch die notwendigen Dienste im hauswirtschaftlichen und betreuenden Bereich zu umfassen (§ 59 a). Neu entrichtet der Kanton leistungsorientierte Kostenanteile einerseits an die durchschnittlichen ungedeckten Kosten der Pflege-Pflichtleistungen (wobei sich das Pflichtleistungsspektrum an der Krankenpflege-Leistungsverordnung, KLV [SR 832.112.31], orientiert) und andererseits an die Finanzierung der nichtpflegerischen Spitex-Leistungen, abgestuft nach den Finanzkraftindizes der Wohngemeinden der Leistungsbezügerinnen und -bezüger (§ 59 d). Für nichtpflegerische Spitex-Leistungen dürfen den Leistungsbezügerinnen und -bezüger höchstens die Hälfte der durchschnittlichen anrechenbaren Kosten pro Leistungsstunde in Rechnung gestellt werden (§ 59 e). Die verbleibende Hälfte wird von Kanton und Gemeinden übernommen. Zusätzlich steht es den einzelnen Gemeinden offen, die den Leistungsbezügerinnen und -bezüger verbleibende hälftige Beteiligung durch weitere Beiträge, wie beispielsweise nach den wirtschaftlichen Verhältnissen der Leistungs-

bezügerinnen und -bezüger abgestufte Tarife, zu ermässigen. Solche zusätzlichen Beiträge der Gemeinden werden vom Kanton jedoch nicht subventioniert. Nicht aufrechterhalten wird die bisher vom Bund gewährte Bagatellsubventionierung im Bereich des Mahlzeiten-dienstes; die Leistungen der Tagesheime werden wie bisher über Beiträge der obligatorischen Krankenpflegeversicherung sowie durch Eigenleistungen der Patientinnen und Patienten und teilweise durch die Gemeinden finanziert. Schliesslich werden die Spitex-Institutionen der Aufsicht des Bezirksrates und der gesundheitspolizeilichen Oberaufsicht der Gesundheitsdirektion unterstellt (§ 59 g).

### **3. Grundzüge der Neuregelung auf Verordnungsstufe**

Wie bereits erwähnt, soll die durch den Rückzug des Bundes aus der Spitex-Finanzierung entstehende Finanzierungslücke unter Anwendung des schon bisher zwischen Kanton und Gemeinden geltenden Kostenteilers geschlossen werden, was 2004 beim Kanton – neben den bisherigen Aufwendungen von 13,5 Mio. Franken – zu einer Mehrbelastung im Umfang von rund 6,5 Mio. Franken und bei den Gemeinden – neben den bisherigen Aufwendungen von rund 34 Mio. Franken – zu einer solchen von rund 15 Mio. Franken geführt hätte. Die Gemeinden bzw. die Spitex-Institutionen können jedoch wie erwähnt höchstens die Hälfte der durchschnittlichen Kosten der nichtpflegerischen Spitex-Leistungen auf Leistungsbezügerinnen und -bezüger überwälzen. Falls alle Gemeinden bzw. alle Spitex-Institutionen dies tun und die bisher bei den Leistungsbezügerinnen und -bezügern in Rechnung gestellten Eigenleistungen bis auf 50% der durchschnittlichen Kosten erhöhen würden, würde sich ihr Gesamtbeitrag von rund 49 Mio. Franken um rund 9 Mio. Franken auf 40 Mio. Franken verkleinern.

Die Umsetzung der finanziellen Eckwerte bedingt eine Neufestsetzung der Staatsbeitragssätze in § 49 der Verordnung über die Staatsbeiträge in der Krankenpflege. Diese Änderung bedarf nach § 83 des Gesundheitsgesetzes der Genehmigung durch den Kantonsrat.

### **C. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen**

#### **§ 59. Staatsbeiträge an akut Kranke bei Platzmangel**

Die spitalexterne Kranken- und Gesundheitspflege war bisher in § 59 des Gesundheitsgesetzes nur in groben Zügen geregelt. Die bisherige Bestimmung wird durch die neuen §§ 59 a bis 59 g ersetzt und ist

deshalb aufzuheben. Dies gilt allerdings nicht für Abs. 3 von § 59, wonach der Kanton an akut Kranke, die wegen Platzmangels in den Allgemeinen Abteilungen des Universitätsspitals, des Kantonsspitals Winterthur oder der kantonalen psychiatrischen Kliniken in Krankenhäuser mit höheren Taxen eingewiesen werden müssen, einen angemessenen Beitrag an die Mehrkosten ausrichten kann. Entgegen seiner systematischen Einordnung betrifft diese Bestimmung nicht den Spitex-Bereich, sondern enthält eine sinnvolle Lösung für den Umgang mit kurzfristigen Kapazitätsengpässen der öffentlichen Spitäler. Die Bestimmung ist deshalb beizubehalten, wobei die Marginalie anzupassen ist.

#### § 59 a. Spitalexterne Pflege; Aufgaben der Gemeinden

Spitex-Versorgungsaufträge der Gemeinden sollen wie schon nach bisherigem Recht auch an private Leistungserbringer erteilt werden können. Neu wird zudem ausdrücklich festgehalten, dass die Gemeinden die benötigten Versorgungskapazitäten auch durch Mitgliedschaft in Zweckverbänden mit eigenen Spitex-Institutionen und durch Beteiligung an der Trägerschaft von anderen Spitex-Institutionen sicherstellen können.

Gegenüber der bisherigen Regelung wird der Regierungsrat neu ermächtigt, nach Anhörung der Gemeinden und des Fachverbandes der kantonalen Spitex-Institutionen Richtlinien über das Mindest-Angebot (bzw. Mindest-Leistungsspektrum) der Spitex-Institutionen zu erlassen oder entsprechende Verbandsrichtlinien verbindlich zu erklären. Damit soll eine flächendeckende, angemessene Spitex-Versorgung im Kanton Zürich gewährleistet werden. Das Angebot soll neben den Pflege-Pflichtleistungen auch die notwendigen Leistungen im hauswirtschaftlichen und betreuerischen Bereich für Personen umfassen, die wegen Krankheit, Mutterschaft, Unfall oder Behinderung nicht in der Lage sind, ihren Haushalt selbstständig zu führen.

#### § 59 b. Staatsbeiträge

Der Staat entrichtet wie bisher Kostenanteile an die von den Gemeinden betriebenen oder beauftragten Spitex-Institutionen. Neu bemessen sich die Staatsbeiträge aber nicht mehr am Aufwand, sondern an den Leistungen der Spitex-Institutionen. Die Höhe des Staatsbeitrags ergibt sich aus der Multiplikation erstens der Zahl der im Vorjahr in der Spitex-Institution geleisteten Leistungsstunden pro Leistungsbereich, zweitens der Stundenpauschale des betreffenden Leistungsbereichs und drittens des Staatsbeitragssatzes gemäss § 59 d, wobei für Pflege-Pflichtleistungen und für nichtpflegerische Spitex-Leistungen jeweils getrennte Stundenpauschalen festgelegt werden. Die Höhe der

Stundenpauschalen orientiert sich dabei an den durchschnittlichen ungedeckten Kosten pro Leistungsstunde und -bereich aller beitragsberechtigten Spitex-Institutionen, d. h. an Normkosten.

#### § 59 c. Ungedeckte Kosten

Die durchschnittlichen ungedeckten Kosten pro Leistungsstunde werden für Pflege-Pflichtleistungen und für nichtpflegerische Spitex-Leistungen getrennt ermittelt. Sie entsprechen dem durchschnittlichen anrechenbaren Aufwand pro Leistungsstunde im jeweiligen Leistungsbereich, abzüglich der durchschnittlichen Leistungen gemäss Tarifen der Sozialversicherer (bei Pflege-Pflichtleistungen) bzw. abzüglich der höchstzulässigen Eigenleistungen der Leistungsbezügerinnen und -bezüger gemäss § 59 e (bei nichtpflegerischen Spitex-Leistungen). Der durchschnittliche anrechenbare Aufwand pro Leistungsstunde ergibt sich aus den Kostenrechnungen des Rechnungsjahres, das dem Jahr der Beitragsfestlegung vorausgeht. Anrechenbar sind dabei nur solche Kosten, die bei einer wirtschaftlichen Betriebsführung anfallen. Bei den Berechnungen kann auf eine repräsentative Stichprobe abgestellt werden.

#### § 59 d. Staatsbeitragssatz

Der Staatsbeitragssatz wird nach dem Finanzkraftindex der Wohngemeinden der Leistungsbezügerinnen und -bezüger abgestuft und beträgt sowohl für Pflege-Pflichtleistungen als auch für nichtpflegerische Spitex-Leistungen zwischen 25 bis 50%. Bei (im Einvernehmen mit Vertretungen der Städte, des GPV und des SVKZ) geschätzten durchschnittlichen ungedeckten Kosten von je Fr. 40 pro Leistungsstunde für beide Leistungsbereiche (Jahr 2004) ergeben sich Staatsbeiträge zwischen Fr. 10 und Fr. 20 pro Leistungsstunde.

#### § 59 e. Höchstbelastung der Leistungsbezügerinnen und -bezüger

Wie bereits erwähnt, können die Spitex-Institutionen den Leistungsbezügerinnen und -bezügern für nichtpflegerische Spitex-Leistungen höchstens die Hälfte des durchschnittlich anrechenbaren Aufwands pro Leistungsstunde in Rechnung stellen. Es liegt wie erwähnt in der Autonomie der Gemeinden, die Bezügerinnen und Bezüger dieser Leistungen darüber hinaus über abgestufte Tarife zusätzlich finanziell zu entlasten.

#### § 59 f. Datenerhebung und Einsicht in Unterlagen

Die staatlichen Planungsaufgaben und die Bemessung der staatlichen Beitragsleistungen setzen voraus, dass die Gemeinden und die Spitex-Institutionen die notwendigen Daten zur Verfügung stellen. Mit der neuen Bestimmung werden die für die Datenerhebung von Bund und Kanton erforderlichen Grundlagen geschaffen.

#### § 59 g. Aufsicht

Die Aufsicht über Spitex-Einrichtungen war im bisherigen Recht nicht geregelt. Neu sollen alle Spitex-Einrichtungen – sowohl beitragsberechtigte als auch nichtbeitragsberechtigte – der gesundheitspolizeilichen Aufsicht des Bezirksrates und der gesundheitspolizeilichen Oberaufsicht der Gesundheitsdirektion unterstehen.

### **D. Finanzielle Auswirkungen, falls die Gesetzesänderung nicht bis zur Einführung der NFA in Kraft tritt**

Tritt die hier vorgesehene Gesetzesänderung bis zur Einführung der NFA am 1. Januar 2008 nicht in Kraft, müssen die bisherigen Bundessubventionen nach Art. 101<sup>bis</sup> AHVG für Spitex-Institutionen im Umfang von rund 21,5 Mio. Franken (Jahr 2004) von den Gemeinden übernommen werden. Die rund 0,5 Mio. Franken für die Mahlzeitendienste müssten vom Kanton ohne Beteiligung der Gemeinden ausgerichtet werden.

### **E. Behandlung eines parlamentarischen Vorstosses**

Kantonsrätin Marlies Zaugg-Brüllmann, Richterswil, Kantonsrat Oskar Denzler, Winterthur, und Kantonsrätin Brigitta Johner-Gähwiler, Urdorf, haben am 11. Dezember 2006 folgende Motion eingereicht:

Der Regierungsrat wird eingeladen, im Gesundheitsgesetz die Subventionierung der Spitexleistungen in dem Sinn anzupassen, dass wie bei den Pflegeleistungen Beiträge an die ungedeckten Kosten der hauswirtschaftlichen Leistungen ausgerichtet werden. Die Abgeltungen sollen leistungsorientiert und nach dem Finanzkraftindex der Wohngemeinde erfolgen.

Dieser Vorstoss wurde vom Kantonsrat am 2. April 2007 dem Regierungsrat als Postulat überwiesen. Den darin enthaltenen Anliegen wird mit den Bestimmungen dieser Vorlage Rechnung getragen.

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, das Postulat als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Der Staatsschreiber:
Diener	Husi

## Anhang

### Verordnung über die Staatsbeiträge an die Krankenpflege (Änderung vom 11. April 2007)

*Der Regierungsrat beschliesst:*

I. Die Verordnung über die Staatsbeiträge an die Krankenpflege vom 26. Februar 1968 wird wie folgt geändert:

§ 47 wird aufgehoben.

§ 48. Die Gesundheitsdirektion kann Richtlinien für die Berechnung des anrechenbaren Aufwands im Sinne von § 59 c des Gesundheitsgesetzes vom 4. November 1962 erlassen.

§ 49. Die Staatsbeitragsätze gemäss § 59 d des Gesundheitsgesetzes vom 4. November 1962 betragen:

Finanzkraftindex der Wohngemeinde	Staatsbeitragsatz
bis 103	50%
104–105	47%
106–107	44%
108–109	41%
110–111	38%
112–113	35%
114–115	32%
116–117	29%
118–119	27%
120 und mehr	25%

Anrechenbarer  
Aufwand

Staatsbeitrags-  
satz

II. Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:            Der Staatsschreiber:  
Diener                            Husi



Antrag des Regierungsrates vom 11. April 2007

**4398**

**Einführungsgesetz  
zum Krankenversicherungsgesetz**

**(Änderung vom . . . . . ; Prämienverbilligung [Anpassung an NFA])**

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 11. April 2007,

*beschliesst:*

I. Das Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz vom 13. Juni 1999 wird wie folgt geändert:

*Ingress:*

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in die Anträge des Regierungsrates vom 24. Juni 1998 und der Kommission des Kantonsrates vom 4. Dezember 1998,

*beschliesst:*

§ 5 a. Der Regierungsrat regelt die Zuständigkeit für die Information, die Überwachung der Einhaltung der Versicherungspflicht und die Zuteilung von Personen mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaft, in Island oder in Norwegen.

Personen mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat der EG, in Island oder in Norwegen

§ 8. <sup>1</sup> Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen mit steuerrechtlichem Aufenthalt oder Wohnsitz und zivilrechtlichem Wohnsitz im Kanton haben Anspruch auf Prämienverbilligung.

Grundsatz

<sup>2</sup> Der Regierungsrat legt die Einkommens- und Vermögensgrenzen, unter denen der Anspruch besteht, so fest, dass mindestens 30% der Versicherten und mindestens 30% der Haushalte mit Kindern anspruchsberechtigt sind.

Abs. 3 unverändert.

Massgebende  
Verhältnisse

§ 9. <sup>1</sup> Wohnsitz und Aufenthalt bestimmen sich nach den persönlichen Verhältnissen am 1. Januar des dem Auszahlungsjahr vorangehenden Jahres.

<sup>2</sup> Die wirtschaftlichen Verhältnisse beurteilen sich nach dem für die Ermittlung des Steuersatzes massgebenden steuerbaren Gesamteinkommen und steuerbaren Gesamtvermögen. Die Berechnung erfolgt auf Grund der aktuellsten definitiven Steuerfaktoren, die am 1. Januar des dem Auszahlungsjahr vorausgehenden Jahres im Kanton bekannt sind.

<sup>3</sup> Weichen die aktuellen wirtschaftlichen Verhältnisse im Auszahlungsjahr massgebend von den definitiven Steuerfaktoren am Stichtag ab oder verändern sich die persönlichen Verhältnisse, kann bei der Gemeinde ein Antrag auf Prämienverbilligung gestellt werden.

<sup>4</sup> Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten durch Verordnung.

§ 10 wird aufgehoben.

Sonderfälle  
a. Personen bis  
zum vollendeten  
18. Altersjahr

§ 11. <sup>1</sup> Für Neugeborene beginnt die Berechtigung am 1. Januar des der Geburt folgenden Jahres. Der Anspruch entsteht bereits mit dem der Geburt folgenden Monat, wenn die gesetzliche Vertretung dies bei der Gemeinde so beantragt.

<sup>2</sup> Personen bis zum vollendeten 18. Altersjahr erhalten eine Kinderprämienverbilligung. Die massgebenden definitiven Steuerfaktoren richten sich nach denjenigen der Eltern oder des Elternteils, unter dessen elterlichen Sorge oder Obhut sie stehen.

Marginalie zu § 12:

b. Junge Erwachsene im Allgemeinen

c. Junge  
Erwachsene in  
Ausbildung

§ 13. <sup>1</sup> Junge Erwachsene in Ausbildung zwischen dem vollendeten 18. und dem vollendeten 25. Altersjahr erhalten auf Antrag an die Sozialversicherungsanstalt eine Prämienverbilligung von mindestens 50% der regionalen Durchschnittsprämie für junge Erwachsene, sofern sie gemäss §§ 8 und 9 anspruchsberechtigt sind.

<sup>2</sup> Besteht keine Anspruchsberechtigung und hat eine solche Person auch in keinem anderen Kanton Anspruch auf Prämienverbilligung, so erhalten ihre Eltern oder einer ihrer Elternteile auf Antrag an die Wohngemeinde die genannte Prämienverbilligung, wenn

- a. die Eltern bzw. der Elternteil am 1. Januar des Auszahlungsjahres steuerrechtlichen Aufenthalt oder Wohnsitz sowie zivilrechtlichen Wohnsitz im Kanton haben bzw. hat,
- b. ihnen bzw. ihm für die Person ein Kinderabzug nach § 34 Abs. 1 lit. a des Steuergesetzes zusteht,

c. das steuerbare Gesamteinkommen und -vermögen der Eltern bzw. des Elternteils und der Person die Einkommens- und Vermögensgrenzen gemäss § 8 Abs. 2 nicht übersteigen.

<sup>3</sup> Als Ausbildung gilt jeder berufliche Erstausbildungsgang, für den ein Kinderabzug im Sinne von § 34 Abs. 1 lit. a des Steuergesetzes geltend gemacht werden kann.

§ 14. Abs. 1 unverändert.

<sup>2</sup> Die Gemeinden stellen sicher, dass die Verbilligungsbeiträge nicht doppelt bezahlt werden. Stehen Prämienzahlungen aus, können sie die Beiträge direkt dem Versicherer zukommen lassen.

Abs. 2 und 3 werden zu Abs. 3 und 4.

d. Personen, die Ergänzungsleistungen oder Beihilfen zur AHV/IV beziehen

§ 15. Abs. 1 unverändert.

<sup>2</sup> Das kantonale Steueramt meldet den Gemeinden jährlich die quellensteuerpflichtigen Personen des Vorjahres. Die Gemeinden ermitteln auf Grund dieser Angaben die Personen, welche die Voraussetzungen zur Prämienverbilligung für das nachfolgende Auszahlungsjahr erfüllen, und melden diese der Sozialversicherungsanstalt.

Abs. 3 unverändert.

e. Quellensteuerpflichtige Personen

§ 16 a. <sup>1</sup> Zum Bezug einer Prämienverbilligung berechtigt sind Personen,

- a. die Wohnsitz in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaft, in Island oder in Norwegen haben,
- b. die auf Grund eines zwischenstaatlichen Abkommens in der Schweiz obligatorisch für Krankenpflege versichert sind,
- c. deren im In- und Ausland erzielt Gesamteinkommen sowie deren im In- und Ausland liegendes Gesamtvermögen die vom Regierungsrat nach § 8 Abs. 2 festgesetzten Grenzen nicht überschreiten.

g. Versicherte, die in einem Mitgliedstaat der EG, in Island oder in Norwegen wohnen

<sup>2</sup> Die Prämien werden um so viel verbilligt, als die Durchschnittsprämie 8% des massgebenden Einkommens übersteigt. Beträge unter Fr. 200 pro Jahr werden nicht ausbezahlt.

<sup>3</sup> Der Antrag auf Prämienverbilligung ist mit den erforderlichen Unterlagen der Sozialversicherungsanstalt einzureichen. Er ist nur für das Antragsjahr gültig.

<sup>4</sup> Der Regierungsrat legt die Bemessungsgrundlagen fest und regelt die Durchführung der Prämienverbilligung.

Kantonsbeitrag  
und Höhe der  
Prämien-  
verbilligung

§ 17. <sup>1</sup> Der Regierungsrat legt den Kantonsbeitrag für die Prämienverbilligung fest. Dieser entspricht mindestens dem Bundesbeitrag nach Art. 66 KVG.

<sup>2</sup> Der Regierungsrat setzt die Höhe der Prämienverbilligung für Erwachsene, junge Erwachsene in Ausbildung und Kinder fest.

Abs. 3 unverändert.

<sup>4</sup> Für Kinder in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen nach Art. 65 Abs. 1 KVG ist eine einheitliche Verbilligung in Höhe von mindestens 85% der regionalen Durchschnittsprämie zu gewähren.

Prämien-  
übernahmen

§ 18. Abs. 1 unverändert.

<sup>2</sup> Der Versicherer kann Prämien von versicherten Personen und deren Familienangehörigen bei der Gemeinde geltend machen, wenn

- a. er nachweist, dass die Prämien auf dem Betreuungsweg nicht einbringlich waren,
- b. die versicherte Person im Zeitpunkt der Geltendmachung des Anspruchs gegenüber der Gemeinde steuerrechtlichen Aufenthalt oder Wohnsitz und zivilrechtlichen Wohnsitz in der Gemeinde hat.

<sup>3</sup> Die Gemeinden stellen sicher, dass die Prämienübernahmen nicht doppelt bezahlt werden. Stehen Prämienzahlungen aus, können sie die Beiträge direkt dem Versicherer zukommen lassen.

Abs. 3 wird zu Abs. 4.

Verfahren  
a. Vollzug

§ 19. Abs. 1–3 unverändert.

<sup>4</sup> Im darauf folgenden Auszahlungsjahr richtet die Sozialversicherungsanstalt die Prämienverbilligung an die Versicherer aus. Diese schreiben den Betrag den individuellen Prämienkonti der berechtigten Personen in zwölf gleichen Monatsbeträgen gut.

<sup>5</sup> Ist eine Überweisung an den Versicherer oder eine Gutschreibung in zwölf gleichen Teilbeträgen nicht möglich, ist die Prämienverbilligung auf andere geeignete Weise auszurichten.

b. Rück-  
forderung

§ 20. Abs. 1 unverändert.

<sup>2</sup> Die Gemeinden fordern unrechtmässig ausgerichtete oder zweckwidrig verwendete Leistungen nach §§ 14 und 18 zurück und leiten sie dem Kanton weiter.

§ 21. <sup>1</sup> Der Rückforderungsanspruch verjährt nach einem Jahr, c. Verjährung seit dem die Sozialversicherungsanstalt bzw. die Gemeinde Kenntnis von der Unrechtmässigkeit der Ausrichtung oder von der zweckwidrigen Verwendung der Beiträge erhalten haben, spätestens nach Ablauf von fünf Jahren seit Ausrichtung der Beiträge.

Abs. 2 unverändert.

Marginalie zu § 22:

Zahlungen

Marginalie zu § 23:

Abrechnung

Marginalie zu § 24:

Entschädigung

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

---

## **Weisung**

### **A. Ausgangslage**

#### **1. Geltende Finanzierungsregelungen für die Prämienverbilligung**

Nach geltendem Recht gewährt der Bund den Kantonen Beiträge für die Prämienverbilligung in der Krankenversicherung, die gemäss Art. 66 des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG, SR 832.10) nach deren Wohnbevölkerung und Finanzkraft sowie nach der Anzahl der Versicherten festgelegt werden (Abs. 3). Gleichzeitig bestimmt der Bund nach der Finanzkraft der Kantone, in welchem Masse diese den Bundesbeitrag aus eigenen Mitteln aufzustocken haben (Abs. 4). Jeder Kanton darf den von ihm zu übernehmenden Beitrag an die Prämienverbilligung um höchstens 50% kürzen, wobei der Beitrag des Bundes in gleichem Verhältnis ge-

kürzt wird (Abs. 5). Im Kanton Zürich entscheidet nach § 17 Abs. 1 des Einführungsgesetzes zum Krankenversicherungsgesetz vom 13. Juni 1999 (EG KVG, LS 832.01) der Regierungsrat über die Bezugsquote der Bundesgelder zur Prämienverbilligung, wobei er gemäss der von den Stimmberechtigten am 23. September 2001 beschlossenen Änderung des EG KVG die Bundesmittel für die Prämienverbilligung mindestens zu 80% ausschöpfen muss (§ 17 Abs. 1 EG KVG). Die Mittel sind so einzusetzen, dass mindestens 30% der Versicherten und 30% der Haushalte mit Kindern eine Prämienverbilligung erhalten (§ 9 Abs. 3 EG KVG) und die Verbilligungsbeiträge für Kinder mindestens 85% der regionalen Durchschnittsprämien entsprechen (§ 17 Abs. 4 EG KVG).

In den vergangenen Jahren wurden jeweils zwischen 80 und 85% der Bundesmittel bezogen. Auf Grund der Finanzkraft des Kantons lag dessen Beitrag in den vergangenen Jahren immer etwas über dem Bundesbeitrag für die Prämienverbilligung. Auf Grund einer neuen Berechnung der Finanzkraft des Kantons wird der Bund 2007 mit 291 Mio. Franken erstmals seit mehreren Jahren wieder etwas mehr als der Kanton (rund 275 Mio. Franken) an die Prämienverbilligung beitragen.

Der Regierungsrat muss die Berechtigungsgrenzen und die Höhe der Verbilligungsbeiträge jeweils mehr als ein Jahr im Voraus festlegen können. In dem Jahr, das dem Auszahlungsjahr vorangeht, wird den Berechtigten ein Antragsformular zur Geltendmachung des Prämienverbilligungsanspruchs zugesandt. Nach Eingang der Anträge werden die Prämienverbilligungsbeiträge der Versicherten den Krankenversicherern mitgeteilt. Die Einstellung der Mittel im Voranschlag durch den Kantonsrat erfolgt erst nach Abschluss des Antragsverfahrens und somit in einem Zeitpunkt, in dem wegen des Vertrauensschutzes die Berechtigungsgrenzen und die Verbilligungsbeiträge nicht mehr herabgesetzt werden können. Die bisherige gesetzlich festgelegte Mindestausschöpfungsquote und damit die Ermächtigung des Regierungsrates zur Festsetzung der Kantons- und Bundesbeiträge für die Prämienverbilligung ist deshalb für die Planungssicherheit notwendig, da damit die Ausgaben in der gesetzlich festgelegten Höhe als gebunden gelten. Ohne gesetzlich festgelegte Ausschöpfungsquote könnte die Kompetenz des Regierungsrates zur Festlegung der Berechtigungsgrenzen (§ 9 Abs. 3 EG KVG) und der Höhe der Verbilligungsbeiträge (§ 17 Abs. 2 EG KVG) unterlaufen werden.

## 2. Künftiger Bundesbeitrag für die Prämienverbilligung

Ab Inkrafttreten der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) wird der Bund den Kantonen einen jährlichen Pauschalbeitrag an die Prämienverbilligung entrichten, der 7,5% der Bruttokosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung entspricht (Art. 66 Abs. 2 des Revisionsentwurfs zum KVG, EntwKVG; BBl 2006, 8372). Die Aufteilung des Bundesbeitrags auf die Kantone richtet sich nach der Wohnbevölkerung und der Anzahl der Versicherten (Art. 66 Abs. 3 EntwKVG). Die bisherige Bemessung der Bundesbeiträge nach der Finanzkraft der Kantone, die Festlegung der Kantonsanteile durch den Bund und die Möglichkeit der Herabsetzung des Kantons- und des Bundesbeitrages durch den Kanton entfallen. Damit wird die Regelung der Mindestauschöpfungsquote in § 17 Abs. 1 EG KVG gegenstandslos.

### B. Umsetzung der NFA auf kantonaler Ebene

Damit das Prämienverbilligungssystem beibehalten werden kann, bedarf es einer Änderung von § 17 Abs. 1 EG KVG. Mit der neuen Regelung der Finanzierung soll sichergestellt werden, dass der Regierungsrat die Berechtigungsgrenzen und die Höhe der Verbilligungsbeiträge weiterhin rechtzeitig festlegen kann. Dies bedingt, dass im Gesetz die Mindesthöhe des Kantonsanteils im Verhältnis zum Bundesbeitrag weiterhin vorgeschrieben wird, wodurch die entsprechenden Mittel den Charakter von gebundenen Ausgaben beibehalten.

Der Mindestanteil der Prämienverbilligungsberechtigten an der Gesamtzahl der Versicherten und der berechtigten Haushalte mit Kindern ist je auf 30% festgelegt (§ 9 Abs. 3 EG KVG). Gesetzliche Regelungen bestehen zudem bezüglich der Höhe der Verbilligungsbeiträge für Kinder (§ 17 Abs. 4 EG KVG), junge Erwachsene in Ausbildung (Art. 65 Abs. 1<sup>bis</sup> KVG), Sozialhilfeberechtigte (§ 18 Abs. 1 EG KVG) sowie Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen und Beihilfen (Art. 3b Abs. 3 lit. d des Bundesgesetzes vom 19. März 1965 über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung, SR 831.30). Die Prämienverbilligungen für diese Personengruppen richten sich nach den regionalen Durchschnittsprämien bzw. nach den tatsächlichen Krankenversicherungsprämien, weshalb die jährlichen Prämien erhöhungen auch zu einer jährlichen Erhöhung der Prämienverbilligungsmittel führen. Ausgehend von der Annahme, dass die Prämienverbilligungen für die übrigen Erwachsenen teilweise der seit der letzten Erhöhung 2003 aufgelaufenen Prämienteuerung

angepasst werden, und unter Berücksichtigung der heraufgesetzten steuerlichen Abzüge für Kinder, wodurch Haushalte mit Kindern im Sinne von Art. 65 Abs. 1<sup>bis</sup> KVG vermehrt von der Prämienverbilligung profitieren werden, ist für 2008 mit Gesamtaufwendungen für die Prämienverbilligung (Kantons- und Bundesbeitrag zusammengerechnet) von insgesamt rund 610 Mio. Franken zu rechnen.

Davon werden nach neuesten Hochrechnungen etwa 305 Mio. Franken durch den im Rahmen der NFA vorgesehenen Pauschalbeitrag des Bundes an die Prämienverbilligung gedeckt. Der Kantonsanteil wird mit ebenfalls etwas über 305 Mio. Franken demnach mindestens gleich hoch sein wie der Bundesbeitrag. Damit auch in den folgenden Jahren die Prämienverbilligungsbeiträge für Erwachsene wenigstens teilweise der Prämienteuerung angepasst werden können, rechtfertigt es sich, die Finanzierung der Prämienverbilligung so festzulegen, dass der Kantonsbeitrag mindestens demjenigen des Bundes entspricht.

### **C. Weitere Änderungen**

Im Zusammenhang mit der Umsetzung der NFA sind weitere Bestimmungen des EG KVG zu ändern. Diese Änderungen sind im Frühjahr 2006 in einer eigenen Vorlage in die Vernehmlassung gegeben worden. Vorliegend sollen nur die in der Vernehmlassung unbestrittenen Änderungen in die Gesetzesvorlage aufgenommen werden. Es handelt sich insbesondere um die Regelung der Prämienverbilligung von Versicherten mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaft, in Island oder in Norwegen und von jungen Erwachsenen in Ausbildung. Daneben sind Änderungen von geringerer Bedeutung im Bereich der Prämienverbilligung für quellensteuerpflichtige Personen, der Prämienübernahmen bei Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen, Beihilfe und Sozialhilfe sowie bei Verlustscheinern, des Prämienverbilligungsvollzugs und -verfahrens sowie der Rückforderungen vorzunehmen. Zudem ist der V. Titel des Gesetzes neu zu gliedern und redaktionell anzupassen.

Nicht aufgenommen werden die Änderungen, die in der Vernehmlassung vorwiegend abgelehnt worden sind: die direkte Auszahlung der Prämienübernahmen für Sozialhilfebeziehende an die Krankenversicherungen und die Beschränkung der Übernahme von Verlustscheinern für ausstehende Krankenversicherungsprämien auf Personen, die Sozialhilfe beziehen. Da damit Einsparungen von rund 10 Mio. Franken entfallen, muss auf die mit diesen Mitteln ursprünglich vorgesehene Anpassung der Prämienverbilligungsbeiträge für junge Erwachsene, die nicht in Ausbildung stehen, verzichtet werden.

Im Übrigen wird das Gesetz redaktionell überarbeitet. So wird ein Ingress eingefügt, wie dies bei anderen Erlassen üblich ist. Zur Verbesserung der Lesbarkeit, die durch die bisherigen Teilrevisionen gelitten hat, wird der V. Abschnitt neu gegliedert und sprachlich angepasst.

#### **D. Finanzielle Auswirkungen**

Die Gesamtaufwendungen für die Prämienverbilligung werden 2008 um rund 44 Mio. Franken bzw. rund 8% höher liegen als im Vorjahr, wobei der Bundesanteil um rund 15 Mio. Franken und der Kantonsanteil um rund 29 Mio. Franken steigen werden. Der Gesamtaufwand von 610 Mio. Franken und der Kantonsbeitrag von 305 Mio. Franken für die Prämienverbilligung 2008 stimmen mit den im KEF 2007–2010 eingestellten Beträgen überein. Auf Grund der gesetzlichen Bindung des Kantons- und Bundesbeitrags an die Kostenentwicklung der obligatorischen Krankenpflegeversicherung ist in den folgenden Jahren mit einer Erhöhung der Aufwendungen für die Prämienverbilligung von jährlich 3–6% zu rechnen.

#### **E. Dringlichkeitsrecht**

Sollte die vorgesehene Gesetzesänderung bis zur Einführung der NFA am 1. Januar 2008 nicht in Kraft treten können, müsste eine Finanzierungsregelung, die dem vorliegenden Änderungsentwurf entspricht, in die Verordnung zum EG KVG (LS 832.1) aufgenommen werden. Der Regierungsrat ist zum Erlass einer entsprechenden Regelung zumindest sinngemäss gestützt auf § 17 Abs. 1 EG KVG bzw. auf § 9 Abs. 3 und § 17 Abs. 2 EG KVG ermächtigt.

#### **F. Zu den einzelnen Bestimmungen:**

§ 5 a. Personen mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaft, in Island oder in Norwegen

Für Personen mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaft, in Island oder in Norwegen ergibt sich die Krankenversicherungspflicht aus dem Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Schweizerischen Eidgenossenschaft andererseits über die Freizügigkeit (Freizügigkeitsabkommen, SR 0.142.112.681) und

dem Abkommen vom 21. Juni 2001 zur Änderung des Übereinkommens vom 4. Januar 1960 zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA-Übereinkommen, SR 0.632.31). Die Vollzugsbestimmungen betreffend Zuständigkeit zur Information, Überwachung der Einhaltung der Versicherungspflicht und Zuteilung an einen Krankenversicherer sind in §§ 2 b und 2 c der Verordnung zum EG KVG geregelt. Sie bedürfen jedoch einer Delegationsnorm im EG KVG.

#### V. Abschnitt: Prämienverbilligung; §§ 8 ff.

Die Regelungen zur Prämienverbilligung sind durch zahlreiche Teilrevisionen unübersichtlich und das Verhältnis der Bestimmungen zueinander teilweise unklar geworden. Deshalb werden die §§ 8–16 neu gegliedert, wobei die grundsätzlichen Bestimmungen vor den Regelungen für Sonderfälle aufzuführen sind. Zudem werden bei den Randtiteln und beim Wortlaut einiger Bestimmungen Anpassungen vorgenommen, ohne dass sich daraus inhaltliche Änderungen ergeben.

#### § 13. Junge Erwachsene in Ausbildung

Nach Art. 65 Abs. 1<sup>bis</sup> KVG (in Kraft seit 1. Januar 2006) ist die Prämienverbilligung für junge Erwachsene in Ausbildung von Familien mit mittleren Einkommen auf mindestens die Hälfte der regionalen Durchschnittsprämien festzulegen. Die Kantone hatten die Neuerung bis zum 1. Januar 2007 umzusetzen (Schlussbestimmung KVG). Die Ausführungsbestimmungen, welche die Anspruchsvoraussetzungen regeln, wurden aus Zeitgründen vorerst in §§ 15 a und 15 b der Verordnung zum EG KVG aufgenommen. Es handelt sich um grundlegende Bestimmungen zur Prämienverbilligung, die mit der vorliegenden Teilrevision ins EG KVG zu übernehmen sind. Die Bestimmung ist systematisch nach § 12 einzureihen. Sie ersetzt die bisherige Bestimmung in § 13 zur Prämienverbilligung von Personen, die wirtschaftliche Hilfe beziehen, die auf Grund der Regelung in § 18 Abs. 1 bedeutungslos geworden ist.

#### § 14. Personen, die Ergänzungsleistungen oder Beihilfen zur AHV/IV beziehen

Personen, die Ergänzungsleistungen und/oder Beihilfen beziehen, erhalten mit diesen Leistungen eine Prämienverbilligung in der Höhe der regionalen Durchschnittsprämie. Entsteht der Anspruch auf Ergänzungsleistungen und Beihilfen erst während des Jahres und wird für die betreffende Person bereits eine Prämienverbilligung der Sozialversicherungsanstalt ausgerichtet, ist sicherzustellen, dass die Prämienverbilligung nicht doppelt ausgerichtet wird. In diesen Fällen wird seit

2004 die bereits an die Krankenversicherer ausgerichtete Prämienverbilligung an die Ergänzungsleistungen und Beihilfen zur AHV/IV angerechnet.

Im Weiteren muss verhindert werden, dass ausbezahlte Leistungen an die Krankenversicherungsprämien für andere Zwecke verwendet werden und für die nicht bezahlten Prämien nach erfolgloser Betreuung Verlustscheine entstehen, die wiederum von den Gemeinden übernommen werden müssen. Die Gemeinden haben sicherzustellen, dass keine solchen Doppelzahlungen erfolgen. Dies können sie beispielsweise dadurch erreichen, dass sie die Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen eine Erklärung unterschreiben lassen, wonach bei Mitteilung des Krankenversicherers, dass die Prämie nicht bezahlt worden ist, die Prämie künftig von der Gemeinde direkt an den Krankenversicherer bezahlt wird, mit entsprechender Kürzung des Leistungsanspruchs.

#### § 15. Quellensteuerpflichtige Personen

Entgegen dem bisherigen Wortlaut von Abs. 2 werden die quellensteuerpflichtigen Personen, die Anspruch auf eine Prämienverbilligung haben, nicht durch das Steueramt ermittelt. Vielmehr meldet das Steueramt den Gemeinden alle Steuerdaten des Vorjahrs von quellensteuerpflichtigen Personen. Die Ermittlung der Prämienverbilligungsberechtigten auf Grund des massgebenden Gesamteinkommens und die Meldung dieser Personen an die Sozialversicherungsanstalt erfolgt jeweils bis Ende August durch die Gemeinden. Die Bestimmung ist in diesem Sinne zu berichtigen, wobei die Frist zur Mitteilung an die Sozialversicherungsanstalt neu in der Verordnung zum EG KVG geregelt wird.

#### § 16 a. Versicherte, die in einem Mitgliedstaat der EG, in Island oder in Norwegen wohnen

Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaft, in Island oder in Norwegen, die sich in der Schweiz obligatorisch versichern müssen, erhalten nach Art. 65 a KVG eine Prämienverbilligung. Es handelt sich vorwiegend um Personen, die sich mit einer Grenzgänerbewilligung in der Schweiz aufhalten. Die Bestimmungen betreffend Bezugsberechtigung, Bemessungsgrundlage und Höhe der Verbilligungsbeiträge wurden aus Zeitgründen vorerst in §§ 15 d ff. der Verordnung zum EG KVG aufgenommen. Da es sich um grundlegende Bestimmungen der Prämienverbilligung handelt, sind sie ins EG KVG aufzunehmen.

### § 17. Kantonsbeitrag und Höhe der Prämienverbilligung

Gemäss bisheriger Regelung entschied der Regierungsrat über die Bezugsquote der Bundesgelder für die Prämienverbilligung. Gleichzeitig legte er damit den errechneten Kantonsbeitrag fest (Art. 66 Abs. 4 und 5 KVG). Mit Einführung der NFA entfällt die Möglichkeit zur Festlegung der Bezugsquote der Bundesgelder, weshalb auch die Festlegung des Kantonsbeitrages in Abs. 1 neu zu regeln ist. Die Kompetenz dazu ist wie bisher dem Regierungsrat zu übertragen, wobei dieser weiterhin an einen Mindestbetrag gebunden ist. Da der Bundesbeitrag an die Prämienverbilligung voraussichtlich rund die Hälfte des Mittelbedarfs der Prämienverbilligung abdeckt, hat der Kantonsbeitrag mindestens dem Bundesbeitrag zu entsprechen. Damit kann sichergestellt werden, dass das bisherige Prämienverbilligungssystem weitergeführt und die gesetzlichen Mindestanforderungen von Art. 65 KVG sowie §§ 8 Abs. 2 und 17 Abs. 4 EG KVG eingehalten werden können.

Der Regierungsrat hat neben den Prämienverbilligungen für Erwachsene und Kinder neu auch die Verbilligungsbeiträge für junge Erwachsene in Ausbildung von Familien nach Art. 65 Abs. 1<sup>bis</sup> KVG festzusetzen. Dies wird in Abs. 2 festgehalten. Ebenfalls angepasst wird Abs. 4, da die Mindesthöhe der Verbilligungsbeiträge für Kinder von 85% der regionalen Durchschnittsprämie nur für Kinder von Familien in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen gilt, nicht aber für Kinder von Familien mit mittlerem Einkommen, deren Prämienverbilligung von mindestens 50% der regionalen Durchschnittsprämie in Art. 65 Abs. 1<sup>bis</sup> KVG geregelt ist. Mit der neuen Regelung können die Prämienverbilligungsbeiträge für Kinder abgestuft werden, sodass Kinder von Familien in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen 85%, solche von Familien mit mittlerem Einkommen 50% der regionalen Durchschnittsprämie erhalten. Damit wird dem Entscheid der Stimmberechtigten zur Änderung des EG KVG vom 23. September 2001 Rechnung getragen, da sich der damals festgelegte Mindestanspruch von 85% der regionalen Durchschnittsprämie auf Kinder von Familien in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen bezog.

### § 18. Prämienübernahmen

Bisher werden alle auf dem Betreuungsweg nicht einbringlichen Krankenversicherungsprämien übernommen, wenn sich der Prämienausstand auf einen Zeitraum bezieht, in dem die versicherte Person steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt und zivilrechtlichen Wohnsitz im Kanton hatte. So müssen auch Prämienausstände von Personen übernommen werden, die inzwischen aus dem Kanton weggezogen sind. Neu wird in Abs. 2 lit. b auf die Verhältnisse im Zeit-

punkt der Geltendmachung des Anspruch gegenüber der Gemeinde durch den Versicherer abgestellt, womit die Prämienübernahmen von Personen, die nicht mehr im Kanton wohnen, entfallen.

Wie bei den Bezügerinnen und Bezügeren von Ergänzungsleistungen und Beihilfen ist auch bei den Sozialhilfeberechtigten darauf zu achten, dass die mit der wirtschaftlichen Hilfe ausbezahlten Prämienübernahmen nicht zweckfremd verwendet werden, damit die nicht bezahlten Prämien nicht ein zweites Mal von der Gemeinde bezahlt werden müssen. Die ursprünglich vorgesehene Regelung, wonach die Gemeinden die Prämien für Sozialhilfebeziehende direkt den Krankenversicherern auszurichten hätten, wurde in der Vernehmlassung mehrheitlich abgelehnt. Dabei wurde unter anderem vorgebracht, dass die Direktzahlung an die Krankenversicherer einen Eingriff in die Eigenverantwortung der Sozialhilfebeziehenden darstelle und dem sozialhilferechtlichen Grundsatz der Barauszahlung an die Berechtigten widerspreche. Zudem sei die Anzahl der Fälle von zweckwidrig verwendeten Prämien gering. Die bestehenden Kontrollen seien genügend und zweckfremd verwendete Beiträge würden bereits heute zurückgefordert. Diesen Einwänden wird Rechnung getragen, indem die Gemeinden in Abs. 3 verpflichtet werden, selbst für die Verhinderung einer doppelten Auszahlung von Prämienübernahmen zu sorgen. Zum möglichen Vorgehen sei auf die Ausführungen zu § 14 betreffend Verhinderung von Doppelzahlungen an Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen und Beihilfen zur AHV/IV verwiesen. So können die Gemeinden bei Personen, für die sie eine Meldung der Krankenversicherung wegen nicht bezahlter Prämie nach Art. 64 a KVG erhalten, die Versicherungsprämien künftig direkt den Krankenversicherern auszahlen und die zweckfremd verwendeten Leistungen nach § 20 von den Betroffenen zurückfordern.

#### § 19. Verfahren, Vollzug

Die Krankenversicherer schreiben die Prämienverbilligung den individuellen Prämienkonti der Berechtigten gut und rechnen sie in der Regel in zwölf gleichen Teilbeträgen den Monatsprämien an. Damit wird eine gleichmässige Entlastung der anspruchsberechtigten Versicherten gewährleistet. Die gleichmässige Aufteilung der Prämienverbilligung auf die Monatsbeiträge ist bisher gesetzlich nicht geregelt, was in einigen Fällen zu Streitigkeiten über die Auszahlungsart geführt hat. Aus Gründen der Rechtssicherheit ist die heutige Auszahlungspraxis deshalb in Abs. 4 und 5 festzulegen. Ausnahmen von der gleichmässigen Verbilligung der Monatsprämien sind nur in begründeten Fällen vorzusehen, beispielsweise bei unterjährigem Entstehen des Prämienverbilligungsanspruchs.

## §§ 20 und 21. Rückforderung und Verjährung

Das geltende Recht sieht lediglich ein Rückforderungsrecht der Sozialversicherungsanstalt für unrechtmässig ausgerichtete Prämienverbilligungen vor. Für die von den Gemeinden ausgerichteten Prämienübernahmen ist das Rückforderungsrecht und die Verjährung solcher Ansprüche nicht geregelt. Die Prämienübernahmen der Gemeinden müssen jedoch auch bei unrechtmässiger Ausrichtung oder bei zweckfremder Verwendung zurückgefordert werden können, weshalb §§ 20 und 21 entsprechend zu ergänzen sind.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:

Diener

Der Staatsschreiber:

Husi