



Direktion für Soziales und Sicherheit des Kantons Zürich

Sozialamt

Informationsveranstaltung NFA vom 22. November 2005

Referat von Herrn Ruedi Hofstetter, Amtschef

Es gilt das gesprochene Wort

Begrüssung

Sehr geehrte Damen und Herren

Ich begrüsse Sie herzlich zur Informationsveranstaltung zur NFA und danke für Ihr Interesse.

Mit der NFA ist es so wie mit einem schönen Oktobertag. Am Morgen ist dichter Nebel, man sieht oft kaum bis zur nächsten Hausecke. Im Laufe des Tages, so gegen Mittag lösen sich die Nebel weitgehend auf, Konturen und Umrisse werden sichtbar und spätestens am Nachmittag strahlt alles im goldenen Herbstlicht. Bei der Umsetzung des NFA ist es kurz vor Mittag. Die nähere und weitere Umgebung sind schon deutlich sichtbar, auch wenn hier und da einzelne Nebelstreifen die Sicht noch trüben. Ob allerdings am Schluss der Umsetzung die goldene Herbstsonne scheint, wissen wir noch nicht mit Sicherheit, aber wir sind zuversichtlich, einen schönen und strahlenden Herbsttag zu erleben.

Herr Dr. Eichenberger und ich möchten Ihnen die Sicht und die Haltung des Kantons Zürich zur NFA darlegen. Wir möchten die Nebel so weit es geht wegziehen und Ihnen einen Überblick über die Stossrichtung des Kantons verschaffen. Vollständig wird uns das nicht gelingen, weil auf Bundesebene nicht alle Fragen geklärt sind.

Die NFA hat für Sie und für die von Ihnen vertretenen Institutionen, aber natürlich auch für die Menschen mit Behinderungen eine grosse Wichtigkeit, dessen sind wir uns bewusst. Wir haben Sie deshalb bereits in einem frühen Stadium der Umsetzung der NFA im Kanton Zürich zu dieser Informationsveranstaltung eingeladen.

Die Behindertenorganisationen haben im Vorfeld der Volksabstimmung die Befürchtung geäussert, die Kantone würden die Einführung NFA dazu benutzen, Leistungen im Behindertenbereich abzubauen. Zudem sind Ängste geäussert worden, dass jeder Kanton für sich allein das Rad neu erfinden wolle und am Schluss 26 verschiedene, stark von einander abweichende Regelungen bestehen würden. Diese Annahme trifft nicht zu. Im Kanton Zürich und auch in andern Kantonen bestehen keine Abbaupläne. Die Kantone arbeiten eng zusammen, so ist z.B. der Kanton Zürich in engem Kontakt mit den Ostschweizer Kantonen, auch mit den Kantonen Bern, Basel und Freiburg. Die SODK, in der der Kanton Zürich sowohl im Vorstand wie auch in der Beratenden Kommission vertreten ist, steht im engen Kontakt mit Behindertenorganisationen und Bundesämtern, mit dem Ziel, eine möglichst reibungslose und auf einem breiten Konsens beruhende Umsetzung der NFA im Behindertenbereich zu ermöglichen.

Auf diesem Hintergrund ist es uns ein Anliegen, Einschätzungen und Meinungen aus Ihrem Kreis zu vernehmen. Ich danke Herrn Gossweiler und Herrn Meier für die Bereitschaft, Ihre Sicht zur NFA darzulegen. Auf die Inhalte der Referate sind wir gespannt.

Meine Ausführungen gliedern sich in folgende Teile:

Folie 1:

- Grundlagen NFA
- Stand NFA auf Bundes- und Kantonebene
- IFEG (Bundesgesetz über die Eingliederung von invaliden Personen)
- IVSE (Interkantonale Vereinbarung für Soziale Einrichtungen)

Zuerst also zu den Grundlagen der NFA:

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen NFA ist ein komplexes und anspruchsvolles Reformprojekt.

Mit der NFA wird eine Verbesserung der Effizienz, Effektivität und der Anreizstruktur des föderalen Systems der Schweiz angestrebt. Um dieses Ziel zu erreichen, sollen die Aufgaben, Kompetenzen und Finanzströme zwischen Bund und Kantonen so weit wie möglich sinnvoll entflochten werden. Der Föderalismus, eine der tragenden Säulen des schweizerischen Staatswesens, soll mit der NFA erneuert und gestärkt werden. Die Eigenständigkeit und Eigenverantwortung der Kantone soll mit der NFA ebenfalls gestärkt und der Mitteleinsatz soll vermehrt den Bedürfnissen der regionalen Bevölkerung angepasst werden.

Das Konzept der NFA beruht auf vier Pfeilern:

Folie 2

1. Entflechtung der Aufgaben

Bei der Aufgabenteilung zwischen dem Bund und den Kantonen ist heute nicht immer klar, wer für welche Aufgabe zuständig ist. Es gibt zahlreiche Doppelspurigkeiten und unklare Zuständigkeiten. Mit der NFA werden heute gemeinsam getragene staatliche Ausgaben im Umfang von rund 3 Mrd. Franken in die alleinige Verantwortung des Bundes und rund 2 Mrd. Franken in die alleinige Verantwortung der Kantone übergehen.

2. Neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen bei gemeinsamen Aufgaben

Zahlreiche Aufgaben sollen auch weiterhin von Bund und Kantonen gemeinsam erbracht werden. Statt Einzelobjekte nach aufwandorientierten Kriterien zu subventionieren, sollen jedoch vermehrt Mehrjahresprogramme mit Zielvereinbarungen sowie Global- und Pauschalbeiträge zum Tragen kommen.

3. Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich

Die NFA sieht eine stärkere Institutionalisierung der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich vor. Auf der Basis einer interkantonalen Rahmenvereinbarung (IRV) schliessen die Kantone Verträge über den gegenseitigen Bezug oder die gemeinsame Produktion von staatlichen Leistungen ab. Der Bund kann nicht kooperationswillige Kantone zur Zusammenarbeit mit Lastenausgleich verpflichten, was, wie wir später sehen werden, im Zusammenhang mit der IVSE für den Kanton Zürich von grosser Bedeutung ist.

4. Neues Ausgleichssystem

Neu wird zwischen dem Ressourcenausgleich (Umverteilung von finanziellen Ressourcen) und dem Lastenausgleich (Beitrag für Sonderlasten) unterschieden. Der Ressourcenausgleich wird vom Bund und von finanzstarken Kantonen, dazu gehört auch der Kanton Zürich, finanziert. Der Lastenausgleich, der sich aus einem geografisch-topografischen und einem soziodemographischen Lastenausgleich zusammensetzt, wird vollständig vom Bund getragen. Um es etwas einfacher zu sagen: Der geographisch-topographische Lastenausgleich kommt den Bergkantonen zu Gute, während vom soziodemographischen Lastenausgleich die städtischen Kantone mit den damit bestehenden Zentrumslasten profitieren. Es würde aber nun den Rahmen der Veranstaltung sprengen, Ihnen die verschiedenen Arten und Formen des Lastenausgleichs detailliert darzulegen. Nur soviel: Zumindest auf dem Papier führen die verschiedenen Arten der Lastenausgleichsberechnung zum Ziel einer saldoneutralen NFA.

Die NFA verändert eine Vielzahl von Transferzahlungen zwischen Bund und Kantonen. Es ist der ausdrückliche Wille des Bundes und der Kantone, den Übergang zur NFA haushaltsneutral zu gestalten. Das bedeutet, dass die finanziellen Be- und Entlastungen zwischen dem Bund und den Kantonen sich insgesamt ausgleichen sollen. Ob sich dieses Ziel erreichen lässt, ist zumindest heute noch nicht klar, nicht zuletzt auch deshalb, weil die dazu notwendigen Berechnungen sehr aufwändig und schwierig sind und es zumindest hin und wieder Unterschiede in der Interpretation zwischen Bund und Kantonen gibt.

Folie 3

Die NFA hat folgende Zielsetzungen:

- Die NFA soll die Wirksamkeit des Staats verbessern und die Effizienz der staatlichen Leistungen fördern

Die NFA ersetzt ein zum Teil unüberschaubares Gewirr von Ausgleichszahlungen zwischen Bund und Kantonen.

- Die NFA soll die grossen Unterschiede der Finanzlage der Kantone abbauen

Die NFA trägt zu einem Abbau des finanziellen Gefälles zwischen den Kantonen bei.

- Die NFA soll die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen klar regeln

Zahlreiche Staatsaufgaben werden heute von Bund und Kantonen gemeinsam erfüllt. Die NFA will die Aufgaben aufteilen, entflechten und die Verantwortlichkeiten zweckmässiger und klarer regeln. Neu - und das ist nicht zuletzt ein Grund für unsere Informationsveranstaltung ist der Kanton für die Bau- und Betriebsbeiträge an Wohnheime, Werkstätten und Tagesstätten zuständig. Damit hat auch die folgende und letzte Zielsetzung eine grosse Wichtigkeit:

- Die NFA soll die interkantonale Zusammenarbeit stärken

Auf die Auswirkungen der verstärkten interkantonalen Zusammenarbeit werde ich im Zusammenhang mit der IVSE noch eingehender zu sprechen kommen.

Wo stehen wir heute mit der NFA?

Aktueller Stand NFA auf Bundesebene

Das Volk und die Stände haben am 28. November 2004 der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen zugestimmt. Damit ist ein zentraler und wichtiger Entscheid gefallen.

Seit dem Volksentscheid sind die Arbeiten zu den Ausführungsbestimmungen zügig vorangetrieben worden. Die zweite NFA-Botschaft hat der Bundesrat im September 2005 verabschiedet. Demnächst wird eine Spezialkommission des Ständerates mit der Beratung der NFA-Ausführungsgesetzgebung beginnen. Es ist davon auszugehen, dass die eidgenössischen Räte im Frühjahr die zweite NFA-Botschaft beraten werden.

Im Einzelnen geht es um die Teilrevision von 33 Bundesgesetzen. Unter anderem wird auf dem Gebiet der heutigen kollektiven IV-Leistungen ein neues Rahmengesetz des Bundes zur sozialen Integration behinderter Menschen, das IFEG, beraten. Die NFA-Ausführungsgesetzgebung soll im Rahmen eines Mantelerlasses verabschiedet werden. Das heisst, dass alle Gesetzesrevisionen im Rahmen einer einzigen Vorlage erarbeitet werden.

Die NFA soll auf den 1. Januar 2008 in Kraft treten. Dies bedingt, dass die eidgenössischen Räte die Beratungen zur Ausführungsgesetzgebung bis zur Herbstsession 2006 abschliessen.

Ebenfalls im Herbst 2006 wird auch die dritte NFA-Botschaft zur Dotierung der Ausgleichsgefässe erwartet. Die Schlussabstimmung dieser dritten Botschaft ist für die Sommersession 2007 geplant. Und schliesslich soll der Bundesrat die einschlägigen Verordnungen im Herbst 2007 verabschieden.

Folie 4

Konkret sieht der Zeitplan so aus:

- Beginn der Beratungen in der Kommission der Räte Herbst 2005
- Diskussion in den Räten in der Frühjahrsession 2006
- Schlussabstimmung in den Räten Herbstsession 2006
- 3. Botschaft zur NFA Herbst 2006
- Schlussabstimmung in den Räten in der Sommersession 2007
- Verabschiedung Verordnungen durch den Bundesrat Herbst 2007

Aktueller Stand NFA auf Kantonebene

Folie 5

Die folgenden Aufgaben werden in die alleinige Verantwortung des Kantons übergehen:

- die organisatorische und finanzielle Verantwortung für die Sonderschulung
- die Unterstützung kantonaler und regionaler Organisationen der Betagten- und Behindertenhilfe wie zum Beispiel Spitex
- Ausbildungen im Sozialbereich (ohne Fachhochschulen) und last but not least
- die Ausrichtung von Bau- und Betriebsbeiträgen an Wohnheime, Werkstätten und Tagesstätten einschliesslich deren Planung

Die Kantone sind in einer schwierigen Situation. Sie können die Gesetze erst anpassen, wenn die Vorgaben auf Bundesebene geklärt sind. Sie können erst handeln, wenn der Bundesgesetzgeber definitiv entschieden hat. Es kann also nicht erwartet werden, dass sie parallel zur Bundesgesetzgebung quasi "auf Vorrat" gesetzgeberisch aktiv werden.

Der Regierungsrat des Kantons Zürich hat im Zusammenhang mit der Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage am 27. September 2005 die Umsetzung der NFA im Kanton Zürich skizziert.

Grundlage für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich bildet die Interkantonale Rahmenvereinbarung (IRV). Die IRV wurde von der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) am 24. Juni 2005 verabschiedet. Damit ist der Weg für die Ratifikation durch die Kantonsparlamente frei. Die rechtzeitige Ratifikation ist ein wichtiges Signal für das ernsthafte Bestreben der Kantone zum Ausbau der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich. Die IRV tritt in Kraft, so bald sie von 18 Kantonen unterzeichnet ist.

Von der Einführung der NFA werden auch die Gemeinden in unterschiedlicher Form betroffen sein. Damit muss auch die innerkantonale Aufgabenteilung und der innerkantonale Finanz- und Lastenausgleich überprüft und allenfalls angepasst werden.

Der Regierungsrat hat im November 2004 eine Projektgruppe für die Umsetzung der NFA im Kanton Zürich eingesetzt. Im Januar 2005 hat die Projektgruppe unter Leitung der Finanzdirektion die Arbeit aufgenommen. Neben den Direktionen sind in der Projektgruppe auch die Städte Zürich und Winterthur sowie der Verband der Gemeindepräsidenten vertreten.

Folie 6

Die Projektgruppe hat folgende Aufgaben:

- die Festlegung und laufende Aktualisierung des Aufgabenkatalogs einschliesslich der Zuständigkeiten und des Zeitplans
- die Identifizierung von Problembereichen
- die Überwachung des Projektfortschritts
- die Koordination bei direktionsübergreifenden Anpassungen
- die Hilfestellung bei Sachfragen
- die Sicherstellung des Informationsflusses zwischen den Direktionen
- sowie die periodische Information des Regierungsrates und der Direktionen über den Stand der Umsetzung
- Auswirkungen der NFA auf das Projekt der Reform des kantonalen Finanzausgleichs

Folie 7

Der Zeitplan sieht folgendermassen aus:

ab Mitte 2005	Ratifikation IRV
Anfang Januar 2006	RRB Gesetzgebungskonzept
Anfang 2006	Ausarbeitung Gesetzesänderungen (ev. in der Folge auch Neuregelung der innerkantonalen Aufgabenteilung und des innerkantonalen Finanzausgleichs)
Anfang Juli bis Ende September 2006	Vernehmlassung zu Gesetzesänderungen
Herbst 2006	Überarbeitung Gesetzesänderungen auf Grund der Entscheide der eidgenössischen Räte zur 2. NFA-Botschaft
Anfang Dezember 2006	Anträge des Regierungsrates an den Kantonsrat
Dezember 2006 - Juli 2007	Behandlung im Kantonsrat
Juli 2007	Beschluss Kantonsrat
August/September 2007	Sechzig tägige Referendumsfrist, das Zustandekommen eines Referendums würde wegen der notwendigen Volksabstimmung zu einer Verzögerung von rund einem halben Jahr führen und damit ein Inkrafttreten auf den 1. Januar 2008 verunmöglichen
bis Herbst 2007	Verordnungsanpassungen, Inkraftsetzung nach Ablauf der Referendumsfrist zu den Gesetzesänderungen

Der Kanton wird für die Bau- und Betriebsbeiträge an Wohnheime, Werkstätten und Tagesstätten zuständig. Der Bund hat den Institutionen im Zusammenhang mit der Volksabstimmung zugesichert, dass die behinderten Menschen keine Einbussen und Einschränkungen befürchten müssen, auch wenn die Kantone zukünftig für die Finanzierung zuständig sind. Zur Absicherung der Zusagen hat der Bundesrat ein neues Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen, kurz IFEG, erarbeitet, wobei sowohl die Kantone wie auch die Behindertenorganisationen mehrfach zum Gesetzesentwurf Stellung nehmen konnten.

Das IFEG

Die IV zieht sich aus der Mitfinanzierung von Bau und Betrieb der Institutionen für Invalide zurück. Die fachliche und finanzielle Verantwortung in diesem Bereich wird den Kantonen übertragen. Neu obliegt es den Kantonen, die institutionelle Eingliederung von invaliden Menschen zu fördern. Ziele, Grundsätze und Kriterien der Eingliederung werden im IFEG festgehalten. Nach wie vor bleibt aber die IV für die individuellen, beruflichen Eingliederungsmassnahmen zuständig. Die geschützten Arbeitsplätze werden neu durch den Kanton finanziert. In reinen Eingliederungsstätten erfolgt die Finanzierung ausschliesslich über IV-Tarife. Bei Einrichtungen die Eingliederungs- und Dauer-Arbeitsplätze anbieten, die also von Bund und Kantonen gleichzeitig finanziert werden, ist eine enge Koordination und Zusammenarbeit zwischen Bund und Kanton erforderlich.

Die Organisationen der Behinderten standen der Kantonalisierung der kollektiven IV-Leistungen ablehnend gegenüber. Die Projektverfasser der NFA haben erkannt, dass in diesem Bereich viel Zündstoff liegt. Sie schufen das IFEG (Bundesgesetz über die Förderung der Eingliederung von invaliden Personen) genannt. Das IFEG stellt ein Rahmengesetz dar, zu dem der Bund keine Verordnung erlassen wird. Das IFEG ist aus der Sorge entstanden, dass die NFA am Sozialen und hier besonders am Bereich für erwachsene Menschen mit Behinderungen scheitern könnte, weil die Befürchtung bestand, die Kantone würden die ihnen neu zugewiesenen Aufgaben nicht zufrieden stellend, also nicht den Bedürfnissen der behinderten Mitmenschen entsprechend, lösen können. Das heute vorliegende Rahmengesetz IFEG ist das Ergebnis langer und zäher Ver-

handlungen zwischen Bund und Kantonen aber auch den Vertreterinnen und Vertretern der Behindertenorganisationen.

Folie 8

Das IFEG regelt folgendes:

die Sozialrechte

- keine Person darf wegen ihrer Behinderung von der Sozialhilfe abhängig werden
- Findet eine Person keinen geeigneten Platz im Kanton, so hat sich der Wohnkanton an den Kosten der ausserkantonalen Platzierung zu beteiligen
- In kantonalen Gesetzen geregelten Subventionen stellen einen klagbaren Rechtsanspruch dar. Unter Subventionen werden sowohl Beiträge in Institutionen für den Bau und den Betrieb als auch an Personen (wie z.B. EL) verstanden

die Rechtswege

- Die Rechtsansprüche gemäss IFEG müssen über eine kantonale Instanz erfolgen und bis ans Bundesgericht eingeklagt werden können. Gesamtschweizerische Behindertenorganisationen können Beschwerden gegen die Anerkennung einer Institution erheben

die Aufgaben der Kantone

- Jeder Kanton gewährleistet, dass invaliden Personen, die Wohnsitz in seinem Gebiet haben, ein bedürfnis- und bedarfsgerechtes Angebot an Institutionen zur Verfügung steht
- Wie er seine Aufgaben erfüllen will, muss jeder Kanton in einem Konzept aufzeigen. Dieses Konzept muss verschiedene Mindestelemente enthalten und bildet ein Kernstück der Vorlage

- Die kantonalen Behindertenkonzepte müssen von der Regierung erlassen und vom Bundesrat genehmigt werden. Dieser lässt sich von einer Fachkommission beraten. Die Fachkommission, setzt sich aus Bund, Kantonen, Institutionen und - wie es wörtlich heisst - "aus invaliden Personen" zusammen

Folie 9

Das Konzept muss zwingend folgende Elemente enthalten:

- die Bedarfsplanung in quantitativer und qualitativer Hinsicht
- ein Verfahren für periodische Bedarfsanalysen
- Definition der Art der Zusammenarbeit mit den Institutionen, die Grundsätze der Finanzierung
- die Grundsätze der beruflichen Aus- und Weiterbildung des Fachpersonals
- Schlichtungsverfahren bei Streitigkeiten zwischen invaliden Personen und Institutionen
- die Art der Zusammenarbeit mit anderen Kantonen, insbesondere in der Bedarfsplanung und der Finanzierung
- die Planung für die Umsetzung des Konzepts

Die SODK hat am 8. Juli 2005 der Schaffung einer Projektorganisation zur Umsetzung des neuen Finanzausgleichs zugestimmt. Ziel der Politik der SODK ist es, die Kantone und Regionen so breit als möglich in den Prozess zur Umsetzung des NFA einzubeziehen. Sie setzt dazu auch Arbeitsgruppen ein. Eine Arbeitsgruppe befasst sich mit der Umsetzung der Übergangsbestimmungen im Behindertenbereich und eine Arbeitsgruppe ist mit der Erarbeitung eines Musterkonzeptes, so wie es das IFEG vorsieht, beauftragt. In diesen Arbeitsgruppen sind nebst den Kantonen, darunter auch der Kanton Zürich, der Bund und die Behindertenorganisationen vertreten. Beide Arbeitsgruppen sollen im Herbst 2006 Ergebnisse und Vorschläge vorlegen.

IVSE

Die Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) löst die Interkantonale Heimvereinbarung (IHV) ab. Grundsätzlich bauen die Inhalte der IVSE auf jenen der IHV auf, nur sind sie vertiefter und verbindlicher. Die IVSE enthält auch neue Elemente, so z.B. die Abstimmung der Angebote unter den Kantonen. Der IVSE kommt der NFA als interkantonales Koordinationsinstrument eine zentrale Bedeutung zu. Die IVSE tritt auf den 1. Januar 2006 in Kraft, weil inzwischen 15 Kantone den Beitritt erklärt haben.

Die IVSE enthält die Bereiche A (Jugendeinrichtungen), B (erwachsene Personen mit Behinderungen), C (Suchtbereich) und D (Sonderschulen). Es ist den Kantonen freigestellt, ob sie allen 4 Bereichen beitreten wollen. 15 sind dem Teil A und D, 14 dem Teil B und nur 8 dem Teil C beigetreten.

Der Kanton Zürich ist der IVSE bisher nicht beigetreten. Die Gründe für die Zurückhaltung liegen in der für den Kanton komplizierten und verästelten Struktur, die dazu führt, dass die Anliegen und Vorstellungen des Kantons Zürich nicht das notwendige Gewicht erhalten. Zudem führt die IVSE für den Kanton Zürich zu finanziellen Mehrbelastungen, die auf dem Hintergrund der sehr angespannten Finanzsituation des Kantons nicht verantwortet werden können.

Nun ist aber auch dem Kanton Zürich bewusst, dass der Bund die Zwangsmitgliedschaft zur IVSE verfügen kann. Der Regierungsrat wird deshalb den Beitritt zur IVSE in die Rahmengesetzgebung aufnehmen. Es ist davon auszugehen, dass der Kanton Zürich auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der NFA der IVSE beitrifft.

Herr Dr. Eichenberger wird Sie nun über die Absichten und Vorstellungen des Sozialamts bei der Umsetzung der NFA für Behinderteneinrichtungen im Detail orientieren.

Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit.

Umsetzung NFA bei IV-Bau- und Betriebsbeiträgen

(Bereich Erwachsene)

Absichten und Vorstellungen des Sozialamts

Referat von Dr. phil. Adrian Eichenberger, Abteilungsleiter

Es gilt das gesprochene Wort

Einleitung

Es freut mich ausserordentlich, vor so zahlreichem Publikum über den Stand der Arbeiten bei der Umsetzung der Neugestaltung der Finanzordnung im Bereich der Behinderteneinrichtungen berichten zu können. Wie schon Herr Hofstetter ausgeführt hat, ist es uns nicht möglich, Sie bereits im Detail informieren zu können, wie die Abläufe nach Inkrafttreten NFA konkret sein werden. Die Konturen treten aber inzwischen tatsächlich etwas deutlicher aus dem dichten Nebel hervor.

Für die Übertragung der Aufgaben des Bundesamts für Sozialversicherungen an den Kanton Zürich im Zusammenhang mit der Finanzierung der Behinderteneinrichtungen haben innerhalb des Sozialamts des Kantons Zürich ein Projekt definiert. Dieses Projekt kann in zwei grosse Themenblöcke unterteilt werden:

- Revision Heimbeitragsgesetz
- Erarbeitung und konkrete Umsetzung des Konzepts zur Eingliederung invalider Personen (gemäss IFEG)

In diesem Umfeld sind noch viele weitere Themen und Vorarbeiten zu bewältigen; die beiden genannten Punkte verstehen wir aber als den Kern unseres Projekts.

Neufassung Heimbeitragsgesetz

Das Gesetz über die Beitragsleistungen des Staates für Altersheime sowie Heime, Eingliederungsstätten und Werkstätten für Invalide, oder kurz „Heimbeitragsgesetz“ genannt, stammt aus den 70er Jahren und genügt den Anforderungen, die im Rahmen der NFA auf den Kanton zukommt, nicht mehr.

Für die Umsetzung der Vorgaben aus der Bundesverfassung müssen die Ziele, die Grundsätze und die Kriterien der institutionellen Eingliederung neu geregelt werden. Dazu ist eine Totalrevision oder Neufassung des Gesetzes notwendig.

Daneben sind auch weitere Gesetze betroffen. Zudem besteht ein Koordinationsbedarf mit anderen Gesetzesrevisionen, insbesondere mit dem in Erarbeitung stehenden Gesetz im Kinder- und Jugendbereich.

Die wesentlichen Inhalte eines neu gefassten Heimbeitragsgesetzes sind die folgenden:

- Grundsatz der Sicherstellung der institutionellen Eingliederung von Menschen mit Behinderungen
(Das heisst, dass der Kanton dafür verantwortlich ist – bisher war er es nicht.)
- Umschreibung des Angebots (also Werkstätten, Wohnheime, etc.)
- Grundsätze zur Finanzierung
 - Abkehr von der Restdefizitfinanzierung
 - Volle Kostendeckung muss möglich sein
 - Möglichkeit der Reglementierung der Bewohnertaxen (das müssen wir neu tun, da neu gemäss IFEG nicht mehr auf Sozialhilfeleistungen zurückgegriffen werden darf.)
- Festlegung der Anforderungen an die Institutionen
- Neugestaltung des Verfahrens für Bewilligung, Anerkennung und Aufsicht
- Verweis auf das Konzept zur Förderung der Eingliederung invalider Personen
- Gewährleistung Rechtsansprüche invalider Personen
- Beschwerderecht von Organisationen

- Festlegung der inner- und interkantonalen Zusammenarbeit
- Übergangsbestimmungen (3-jährige Übergangsfrist)
- Bestimmung zur Ermöglichung von Pilotprojekten

Wie Herr Hofstetter vorher schon ausgeführt hat, stehen wir bei den Gesetzesanpassungen unter hohem Zeitdruck. Wir können nicht aktiv werden, solange die Rahmenbedingungen auf Bundesebene nicht geklärt und durch die eidgenössischen Räte verabschiedet sind.

Umsetzung Konzept zur Förderung der Eingliederung invalider Personen

Zur Erinnerung möchte ich hier erwähnen, dass der Titel, der vom IFEG vorgegeben ist, irreführend sein kann. In diesem Konzept wird lediglich der Bereich der institutionellen Eingliederung behandelt. Individuelle Massnahmen – und hier sind insbesondere die berufliche Eingliederung zu nennen – gehen vollständig in die Zuständigkeit des Bundes über und sind daher für die folgenden Ausführungen explizit nicht betroffen.

Daraus sind für unser Umsetzungsprojekt vor allem zwei Themenbereiche zentral:

- Bedarfsplanung
- Finanzierung der Einrichtungen

In diesen Fragen werden wir uns mit anderen Kantonen koordinieren, insbesondere mit den entsprechenden Stellen der Ostschweizer Kantone zusammen. Wir wollen vermeiden, dass jeder Kanton das Rad neu erfindet und wir versprechen uns von der Zusammenarbeit Synergieeffekte.

Zuerst zur **Bedarfsplanung**:

Das aktuelle Modell der Bedarfsplanung (gültig bis 2006) weist die folgenden Merkmale auf:

- Meldung des zusätzlichen Bedarfs durch die Betriebe
- Formelle Bearbeitung durch das Sozialamt
- Antragstellung beim BSV

- Entscheid des BSV
- Die Höhe des jährlichen Zuwachses ist administrativ im Voraus festgelegt (Platzzuschläge und Betreuungszuschläge im Umfang von je 1.75%)

Demgegenüber sehen wir das kantonale Soll-Modell folgendermassen:

- Der Kanton ermittelt über eine systematische Sammlung von Informationen den theoretischen Bedarf.
- Die konkreten Bedarfsmeldungen der Einrichtungen werden dieser theoretischen Planung gegenübergestellt und miteinander abgestimmt.
- Der so ermittelte Bedarf wird mit den zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen abgestimmt.
- Nach Möglichkeit wird nach Behinderungsart und Schweregrad differenziert

Um diese Zielsetzung zu erreichen benötigen wir einige Hilfsmittel:

- Einfaches, praktikables Categoriesystem (Fallschwere, Behinderungsart)
- Systematische Prognosen, Experteninterviews und/oder Hearings
- Systematische Angaben über zu erwartende Übertritte von Sonderschulen, Rehaklinken und IV-Eingliederungsbetrieben
- Über mehrere Jahre hinweg systematisch erhobene Grundlagendaten wie Inanspruchnahmedaten, Auslastungszahlen, konsolidierte Wartelisten
- Evtl. Regions- und Kantonsvergleiche

Um eine solche datengestützte Bedarfsplanung zu entwickeln, benötigen wir einige Zeit. Wir sind uns zudem bewusst, dass eine Bedarfsplanung keine exakte Wissenschaft ist und dass wir mit verschiedenen Ansätzen Erfahrungen sammeln müssen.

Daher wird es für die nächsten Jahre (zumindest bis 2010) voraussichtlich ein Übergangmodell geben, das sich am aktuellen Vorgehen orientiert:

- Bedarfsmeldung durch Betriebe
- Bearbeitung durch das Sozialamt
- Einbezug von Prognosen, Experteninterviews und/oder Hearings, Angaben von institutionellen Zuweisern

- Entscheid der Direktion Soziales und Sicherheit

Die aktuellen Platzzahlen und dafür notwendigen Betriebsbeiträge sind unbestritten. Wie viele zusätzliche Mittel für Platzzuschläge in Zukunft zur Verfügung stehen ist jedoch noch offen.

Konkret ist es für Sie und für uns problematisch, dass der Ablauf der Bedarfsplanung und der Umfang der zu Verfügung stehenden zusätzlichen finanziellen Mittel für das Jahr 2007 – das letzte Jahr mit Zuständigkeit BSV - noch nicht klar ist. Wir werden uns dafür einsetzen, dass wir in diesem Punkt möglichst rasch Klarheit bekommen und dass wir für die bereits vorliegenden konkreten Projekte Planungssicherheit schaffen können.

Abgeltungsmodell für Betriebsbeiträge

Ein weiteres zentrales Thema des Projekts Umsetzung NFA ist die Übernahme der Bemessung und Entrichtung der bisherigen IV-Beiträge gemäss §73 IVG durch das BSV. Ebenfalls wie bei der Bedarfsplanung sehen wir hier grundsätzlichen Reformbedarf. Das aktuelle Modell kann wie folgt charakterisiert werden:

- Vergangenheitsbezogen
- Defizit-, bzw. Objekt-orientierte Beitragsbemessung
- Keine Differenzierung der Leistungskategorien
- Problematische wirtschaftliche Anreize (z.B. wirtschaftlicher Anreiz der Einrichtungen zur Durchmischung der Klientel mit „leichteren Fällen“)
- Nachschüssige Beitragszahlungen
- Uneinheitlich gestaltete Subjektbeiträge (Bewohnertaxen)
- Finanzierung der Taxen z.T. über Sozialhilfe
- Kantonsbeiträge sind auf Restdefizite limitiert

Auch hier möchten wir dem Ist-Zustand ein Soll-Modell gegenüberstellen, das die Richtung angibt, in welche sich die Bemessung der Betriebsbeiträge entwickeln sollte:

- Nach Leistungen differenziertes, pauschalisiertes Abgeltungsmodell (konkret: personenorientierte Bemessung der Betriebsbeiträge)
- Zukunftsbezogen (Vereinbarung von Leistungsverträgen mit den Einrichtungen)
- Setzen von sinnvollen wirtschaftlichen Anreizen
- Gleichschüssige Beitragsleistungen (konkret: Beitrag wird im Referenzjahr ausbezahlt)
- Mit der Subjektfinanzierung abgestimmtes Taxsystem
- Finanzierung der Subjektbeiträge (Bewohnertaxen) durch Rente, EL, HE; ohne Sozialhilfe (Vorgabe IFEG)

Um ein solches Abgeltungsmodell in der Praxis einzuführen, müssten unseres Erachtens insbesondere die folgenden Rahmenbedingungen erfüllt sein:

- Kostenrelevantes Categoriesystem (Fallschwere, Behinderungsart) zur Berechnung der Pauschalbeiträge wünschbar: möglichst gleiche Einheiten wie bei der Bedarfsplanung!
- Überprüfbare Einteilung der Fälle in Kategorien (Revisionsfähigkeit)
- Leistungsvereinbarungen zwischen Kanton und Trägerschaft
- Vereinheitlichte Rechnungslegung (hier wird es vermutlich um die verbindliche Einführung des Standards SWISS GAAP FER 21 gehen)

Zur Finanzierung des Subjektbeitrags, die Bewohnertaxe, darf in Zukunft gemäss IFEG nicht mehr auf Sozialhilfe zurückgegriffen werden. Dazu muss die Taxgestaltung mit dem Finanzierungssystem auf Stufe Subjekt (insbesondere: IV-Rente, Ergänzungsleistungen und Hilflosenentschädigung) koordiniert sein.

Eine der genannten Rahmenbedingungen möchte ich herausgreifen: **das kostenrelevante Kategoriensystem**.

Wir sind hier mit einer noch ungeklärten Problemstellung konfrontiert:

- Verschiedene Ansätze liegen vor, wie der Aufwand bzw. der Schweregrad der Betreuten leistungsgerecht erhoben und abgegolten werden kann. Alle diese Systeme erfüllen gewisse Teilanforderungen. Keines dieser Systeme konnte uns aber bisher überzeugen.
- Dazu kommen die unterschiedlichen Anforderungen für Wohneinrichtungen und Beschäftigungs- bzw. Werkstätten, was die Modellwahl zusätzlich verkompliziert.

Wir haben die ganz klare Haltung, dass die knappen finanziellen Ressourcen an erster Stelle für die Betreuung der behinderten Menschen verwendet werden sollen und nicht durch unproduktive administrative Aufwände noch weiter verknappt werden dürfen.

Das heisst, wir wollen kein aufwändiges System zur Erhebung der kostenrelevanten Kategorien einführen, das Sie zwingt, Stellen von der Betreuung in die Administration zu verschieben. Ein gewisser zusätzlicher administrativer Aufwand kann aber kaum vermieden werden. Allenfalls kann dieser mit Vereinfachungen an anderen Orten kompensiert werden. Hier gilt es gemeinsam nach sinnvollen und praktikablen Lösungen zu suchen.

Konkret bedeutet dies, dass es noch einige Zeit und Vorarbeiten braucht, bis ein System einer leistungsgerechten Abgeltung, wie ich es vorhin kurz skizziert habe, eingeführt werden kann.

Hinzu kommt, dass im Verfassungsartikel zur NFA eine Bestimmung aufgenommen worden ist, die uns zu einem schrittweisen Vorgehen verpflichtet. *„Die Kantone übernehmen ab Inkrafttreten NFA die bisherigen Leistungen der Invalidenversicherung an Anstalten, Werkstätten und Wohnheime, bis sie über genehmigte Behindertenkonzepte verfügen, [...] mindestens jedoch während drei Jahren.“*

Im konkreten Fall bedeutet dies, dass leistungsorientierte Abgeltungsmodelle, die den aktuellen Bestimmungen des Bundes widersprechen, in der mindestens dreijährigen Übergangsfrist – wenn überhaupt – ausschliesslich auf freiwilliger Basis eingeführt werden können.

Bei dieser Ausgangslage möchten wir den folgenden Lösungsansatz leiten lassen: Grundsätzlich wird das Abgeltungssystem des BSV per 1.1.08 übernommen. Im Detail versuchen wir selbstverständlich gewisse Schwachpunkte zu verbessern, sofern dies ohne grosse Probleme gesetzlich zulässig und mit vertretbarem Aufwand möglich ist.

Parallel dazu sind Pilotprojekte vorgesehen, in welchen neuere nach dem Schweregrad differenzierte leistungsorientierte Abgeltungsmodelle – wir wollen diese einmal personenorientierte Abgeltungsmodelle nennen – erprobt werden. Die Teilnahme an den Pilotprojekten erfolgt auf freiwilliger Basis. Um auch unsern Aufwand tief zu halten, wird es nur möglich sein, dass einige wenige Institutionen sich an Pilotprojekten beteiligen.

Für diese Pilotprojekte ist vorgesehen, dass der Anteil des Betriebsbeitrags im Konsens der Beteiligten festgelegt wird, der personenorientiert ausgerichtet werden wird. Der Rest der Beitragszahlungen erfolgt nach dem bestehenden BSV-Modell. Es ist nun geplant, dass abhängig von der Praktikabilität der Methode der Teil, der personenorientiert abgegolten wird kontinuierlich gesteigert wird. Nach der (mindestens) dreijährigen Übergangsfrist wird das Modell, sofern es sich in den Pilotprojekten bewährt hat, auf alle Einrichtungen übertragen. Auch hier ist vorgesehen, dass der personenorientierte Anteil sich mit der Zeit steigern kann.

Es ist nicht im voraus festgelegt, wie hoch der Anteil der Betriebsbeiträge sein wird, der über die leistungsbezogene, personenorientierte Schiene laufen wird. Je nach dem wie gut das Modell funktioniert, kann es sein, dass auch längerfristig ein grösserer Anteil nach wie vor objekt-, bzw. defizitorientiert bemessen wird.

Für das Jahr 2008, bzw. das Jahr des Inkrafttretens NFA bedeutet dies nun voraussichtlich:

- Unterscheidung nach Teilnehmende Pilotprojekt und Nicht-Teilnehmende
- Teilnehmende Pilotprojekt: Steigender Anteil wird (bis zu einem gewissen, noch festzulegenden Anteil) leistungsorientiert, bzw. personenorientiert abgegolten
- alle Andern, also der grösste Teil: Weiterführung des aktuellen defizit- bzw. objektorientierten BSV-Systems mit allenfalls geringfügigen Anpassungen
- Eine gleichschüssige Finanzierung durch den Kanton (d.h. periodengerechte Auszahlung der Beiträge) wird ab Inkrafttreten NFA angestrebt.

Investitionsbeiträge

Hier noch ein Wort zu den Investitionsbeiträgen. Gemäss unserem aktuellen Kenntnisstand gehen wir von folgendem Ablauf aus:

- Das BSV übernimmt Investitionsbeiträge noch sofern:
 - Bis Ende 2007 die Beitragsverfügung des BSV vorliegt
 - Bis Ende 2010 dem BSV die Schlussabrechnung vorliegt
- Danach übernimmt voraussichtlich der Kanton die bisherigen Bundesbeiträge eines Drittels der beitragsberechtigten Kosten zusätzlich zu den Beiträgen gemäss aktueller Praxis.
- Da die Bemessungsgrundlage des Kantons nur sehr geringfügig von den Bundesrichtlinien abweicht, kann diese unseres Erachtens für die Gesamtheit des Beitrags angewendet werden.

In dieser Beziehung wird sich für Sie mit hoher Wahrscheinlichkeit mittelfristig wenig ändern.

Qualitätssicherung

Hinsichtlich Qualitätssicherung gibt das IFEG nur wenige Vorgaben. Lediglich die Grundsätze der beruflichen Aus- und Weiterbildung des Fachpersonals müssen im

kantonales Konzept geregelt sein. Zudem liegt ein bestehendes System zur Qualitätssicherung des BSV vor.

Es wird daher in erster Linie darum gehen, per Inkrafttreten NFA grundsätzlich das BSV-System – allenfalls mit punktuellen administrativen Verbesserungen – durch den Kanton zu übernehmen.

Da dieses System – wie alle Systeme Stärken und Schwächen aufweist – ist es jedoch nicht ausgeschlossen, im Laufe der Zeit das System anzupassen. Eine grundlegende Revision wird aber schon aus formalen Gründen vor Ablauf der dreijährigen Übergangsfrist nicht möglich sein.

In diesem Zusammenhang ist auch die kantonale Aufsicht und Bewilligung den neuen Verhältnissen anzupassen.

Weitere Projektthemen

Zum Abschluss möchte ich erwähnen, dass sich das Sozialamt im Zusammenhang mit der Umsetzung NFA auch noch weitere Themen zu bearbeiten hat.

Zu nennen sind hier insbesondere:

- Prozedere Übernahme der Aufgaben BSV
- Die Übernahme der Administration des BSV wird uns sicher ein Jahr vor und ein Jahr nach dem Inkrafttreten NFA stark in Anspruch nehmen. Wir hoffen, dass wir hierbei die Abwicklung – für Sie und für uns – vereinfachen können.
- Vorbereitung IVSE
- Sollte der Kanton der IVSE beitreten, wird das Sozialamt nebst weiteren Aufgaben für die Unterbringung und Betreuung von Behinderten mit Wohnsitz im Kanton Zürich in ausserkantonalen Einrichtungen Kostengutsprachen erteilen müssen.
- Datenbedarf / Statistik / Reporting
- Mit der Übernahme unserer neuen Funktion werden wir auf mehr Datenmaterial als bisher angewiesen sein. In diesem Zusammenhang suchen wir in Zu-

sammenarbeit mit Fachleuten des statistischen Amtes des Kantons Zürich nach praktikablen und effizienten Lösungen.

- Koordination Sucht- und Sozialhilfeeinrichtungen
- Insbesondere Suchteinrichtungen, die heute noch teilweise IV-Betriebsbeiträge erhalten, sind von NFA und IVSE mitbetroffen. Zudem ermöglicht die vorgesehene Revision des Heimbeitragsgesetzes eine Neuausrichtung der Bemessung der Betriebsbeiträge. Diese Arbeiten werden eng mit dem Projekt NFA koordiniert.

Zusammenfassung

Hier nochmals die wichtigsten Punkte (damit sie neben all den möglichen mittel- und längerfristigen Veränderungen nicht vergessen geraten):

- Ab Inkrafttreten NFA werden grundsätzlich die Bestimmungen des Bundes in Planung, Finanzierung und Qualitätssicherung vom Kanton übernommen
- Gleichzeitig werden Pilotprojekte auf freiwilliger Basis gestartet, um neue Abgeltungsmodelle zu erproben
- Mindestens drei Jahre Übergangsfrist nach Inkrafttreten NFA

Ich hoffe, ich konnte mit diesen Ausführungen die Vorstellungen und Absichten des Sozialamts verständlich machen. Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.