

Antrag der Sicherheitsdirektion an den Regierungsrat

vom

A. Gesetz über Invalideneinrichtungen für erwachsene Personen (IEG)

(vom ...)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom ...,

beschliesst:

I. Es wird folgendes Gesetz erlassen:

A. Allgemeine Bestimmungen

Zweck	<p>§ 1. ¹ 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.</p> <p>² Das Angebot trägt den Grundsätzen der Wirksamkeit, Qualität und Wirtschaftlichkeit Rechnung und erfolgt auf der Grundlage einer kantonalen Gesamtplanung.</p>
Zuständige Direktion	<p>§ 2. Die zuständige Direktion im Sinne dieses Gesetzes ist die Sicherheitsdirektion</p>
Geltungsbereich	<p>§ 3. ¹ Das Gesetz gilt für stationäre Einrichtungen</p>

(Wohnheime, andere kollektive Wohnformen) sowie Werk-, Beschäftigungs- und Tagesstätten für erwachsene invalide Menschen.

² Der Regierungsrat kann die Einrichtungen in Übereinstimmung mit der Bundesgesetzgebung näher umschreiben.

³ Nicht unter dieses Gesetz fallen insbesondere Einrichtungen, die der Kinder- beziehungsweise Jugendhilfe-, der Sozialhilfe- und der Strafrechtspflege- sowie der Gesundheitsgesetzgebung unterstehen.

Beitragsberechtigte
Einrichtungen

§ 4. ¹ Eine kantonale Betriebsbewilligung und Anerkennung bilden die Voraussetzung für die Ausrichtung von Staatsbeiträgen. Es wird eine Liste der beitragsberechtigten Einrichtungen geführt. Mit der Beitragsberechtigung ist keine Zusicherung einer bestimmten Beitragshöhe verbunden.

² Der Regierungsrat erlässt dazu nähere Bestimmungen.

Begriff der Invalidität

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

B. Betriebsbewilligung, Anerkennung und Aufsicht

Bewilligungspflicht

§ 6. Der Betrieb von Einrichtungen gemäss § 3 Abs. 1 bedarf einer Betriebsbewilligung der zuständigen Direktion.

Betriebsbewilligung

§ 7. ¹ Die Betriebsbewilligung wird erteilt, wenn
a) Leitung und Personal zur Führung der Einrichtung

geeignet sind,

- b) die fachlich angemessene, dem Zweck entsprechende Leistungserbringung gewährleistet ist und
- c) die baulichen und betrieblichen Verhältnisse der vorgesehenen Verwendung entsprechen.

² Die Bewilligung kann mit Auflagen und Bedingungen verbunden werden.

³ Die zuständige Direktion legt fest, welche Angaben die Betriebsbewilligungsgesuche enthalten müssen.

⁴ Die Betriebsbewilligung wird entzogen, wenn

- a) die Voraussetzungen, die für die Erteilung der Bewilligung wesentlich gewesen sind, dahinfallen oder
- b) Auflagen und Bedingungen nicht erfüllt werden.

⁵ Vor dem Entzug ergeht eine Verwarnung unter Ansetzung einer angemessenen Frist zur Behebung der festgestellten Mängel.

⁶ Die zuständige Direktion kann die sofortige Schliessung einer Einrichtung verfügen, wenn eine ernsthafte Gefahr besteht oder unmittelbar droht.

Anerkennung

§ 8. ¹ Die Anerkennung wird erteilt, wenn

- a) eine Betriebsbewilligung erteilt wurde,
- b) Angebot und Konzept der Einrichtung einem ausgewiesenen quantitativen und qualitativen Bedarf des Kantons entsprechen und mit seiner Gesamtplanung übereinstimmen,
- c) die zusätzlichen Anerkennungsvoraussetzungen des Bundes erfüllt werden.

² Die Anerkennung kann mit Auflagen und Bedingungen verbunden werden. Sie kann auch nur für Teilbereiche einer Einrichtung erteilt werden.

³ Die Anerkennung ist auf die Dauer der Leistungsvereinbarungen befristet. Für die Erneuerung der Anerkennung gelten die Bestimmungen über die Erteilung.

⁴ Die zuständige Direktion legt fest, welche Angaben die Anerkennungsgesuche enthalten müssen und verfügt über die Gewährung, Verweigerung und den Entzug der Anerkennung.

Staatsgebühr

§ 9. Für die Erteilung der Bewilligung und Anerkennung wird je eine Staatsgebühr zwischen Fr. 50 bis Fr. 6 000 erhoben.

Betriebsführung

§ 10. Die anerkannten Einrichtungen garantieren eine zweckmässige und wirtschaftliche Betriebsführung sowie die fachliche Qualität der Leistungserbringung, insbesondere durch den Einsatz von angemessen ausgebildetem Personal.

Trägerschaft und Organisation

§ 11. ¹ Träger der anerkannten Einrichtungen sind Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen oder privaten Rechts, deren Zweck gemeinnützig ist. Die zuständige Direktion kann vom Erfordernis einer entsprechenden Trägerschaft und der Gemeinnützigkeit des Zweckes Ausnahmen vorsehen.

² Die Unabhängigkeit der Trägerschaft von der operativen Ebene der Einrichtung muss gewährleistet sein.

³ Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten und erlässt weitere Bestimmungen zur Organisation der Einrichtungen.

⁴ Der Kanton kann Einrichtungen für erwachsene invalide Menschen auch selber führen. Der Regierungsrat

beschliesst über die Errichtung und den Zweck von kantonalen Einrichtungen abschliessend und regelt deren Organisation und Betrieb.

Bau und Räumlichkeiten	§ 12. Bau und Räumlichkeiten der Einrichtungen dienen den Bedürfnissen der Leistungsempfängerinnen und -empfänger und berücksichtigen eine zweckmässige und wirtschaftliche Betriebsführung.
Sicherung der Qualität	§ 13. ¹ Die anerkannten Einrichtungen verfügen über geeignete Instrumente zur Sicherung der Qualität. ² Der Regierungsrat erlässt die Ausführungsbestimmungen.
Rechnungsführung und Jahresrechnung	§ 14. ¹ Die Rechnungsführung und Erstellung der Jahresrechnung der anerkannten Einrichtungen haben sich nach den allgemein anerkannten Grundsätzen der kaufmännischen Buchführung und den Vorgaben der zuständigen Direktion zu richten. ² Buchführung und Jahresrechnung sind jeweils von einem von der Einrichtung unabhängigen und fachlich befähigten Kontrollorgan auf die Einhaltung von Gesetz und Statuten zu prüfen.
Änderung der Verhältnisse	§ 15. Die Einrichtungen orientieren die zuständige Direktion frühzeitig über wesentliche Änderungen der Organisation oder der Tätigkeit, insbesondere die Erweiterung, Verlegung oder Einstellung des Betriebs.
Aufsicht	§ 16. ¹ Die zuständige Direktion führt die Aufsicht über die Einrichtungen. Sie überprüft regelmässig die Einhaltung der Betriebsbewilligungs- beziehungsweise der Anerkennungsvoraussetzungen. Bei Bedarf können

externe Fachpersonen beigezogen werden.

² Der Direktion sind auf Verlangen jederzeit Zutritt zu den Räumlichkeiten zu gewähren, die erforderlichen Auskünfte zu erteilen und die benötigten Unterlagen zur Verfügung zu stellen.

³ Besondere Vorkommnisse wie schwere Unfälle oder strafbare Handlungen beziehungsweise der Verdacht darauf sind der Direktion unverzüglich zu melden.

C. Planung und Steuerung

Planung

§ 17. ¹ Die zuständige Direktion unterbreitet dem Regierungsrat die Planung des bedarfsgerechten Angebotes zur Förderung der Eingliederung von invaliden Menschen zur Genehmigung.

² Die Bedarfsplanungsperiode umfasst in der Regel einen dreijährigen Zeitraum.

Leistungsvereinbarungen

§ 18. ¹ Der Kanton und die anerkannten Einrichtungen regeln die gegenseitigen Leistungen in Vereinbarungen, welche sich in der Regel über mehrere Jahre erstrecken. Bei der Ausgestaltung der Leistungsvereinbarungen ist das wirtschaftliche Handeln der Einrichtungen zu fördern.

² Die zuständige Direktion schliesst für den Kanton die Leistungsvereinbarungen ab. Sie bestimmt, welche Aufwendungen und Erträge in der Betriebsrechnung grundsätzlich anrechenbar sind und erlässt Vorschriften zur Form und Berechnung der Leistungsabgeltung. Sie kann Vorgaben über die Taxgestaltung erlassen.

Rechtsschutz bei

§ 19. ¹ Können sich Direktion und Einrichtung über Inhalt

Leistungsverträgen	<p>und Modalitäten des Vertrags nicht einigen, erlässt die Direktion eine Verfügung, die von der Einrichtung mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden kann. Das Verwaltungsgericht entscheidet innert zwei Monaten. Eine Überprüfung des Ermessens der Direktion ist ausgeschlossen.</p> <p>² Der Entscheid des Verwaltungsgerichts ist abschliessend. Im Übrigen richtet sich das Verfahren nach den Bestimmungen des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (Verwaltungsrechtspflegegesetz; VRG, LS 175.2) vom 24. Mai 1959.</p>
Bauvorhaben und Anschaffungen	<p>§ 20. ¹ Bauvorhaben und Anschaffungen der anerkannten Einrichtungen bedürfen grundsätzlich der Genehmigung durch die zuständige Direktion. Die Genehmigung kann mit Auflagen und Bedingungen verbunden werden. Bauvorhaben und Anschaffungen werden in der Regel über die Betriebsrechnung finanziert.</p> <p>² Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten, insbesondere die grundsätzlich anrechenbaren Baukosten sowie die Voraussetzungen und das Verfahren der Genehmigung.</p>
Zusammenarbeit und Aufnahmepflicht	<p>§ 21. ¹ Die zuständige Direktion kann die anerkannten Einrichtungen zur Koordination und Zusammenarbeit verpflichten.</p> <p>² Die Direktion kann anerkannte Einrichtungen im Einzelfall verpflichten, erwachsene invalide Menschen aufzunehmen.</p>

D. Finanzierung und Kostenbeteiligung

Leistungsabgeltung durch Kanton	<p>§ 22. Der Kanton trägt, soweit sie nicht von anderen Kostspflichtigen zu decken sind:</p> <ul style="list-style-type: none">a) die in den Leistungsverträgen vereinbarten Kosten der anerkannten Einrichtungen,b) die Kosten der kantonalen Einrichtungen,c) die Kosten der bewilligten Leistungen von ausserkantonalen Einrichtungen.
Beiträge Invaliden und Dritter	<p>§ 23. ¹ In erster Linie leisten die erwachsenen invaliden Menschen in Einrichtungen gemäss § 3 Abs. 1 Beiträge an die Kosten der Einrichtungen, in zweiter Linie Dritte.</p> <p>² Die zuständige Direktion regelt die Einzelheiten.</p>
<h2>E. Weitere Bestimmungen</h2>	
Beiträge an Organisationen	<p>§ 24. Der Kanton kann Organisationen, die Dienstleistungen zu Gunsten von erwachsenen invaliden Menschen erbringen, mit Beiträgen unterstützen.</p>
Interkantonale Zusammenarbeit	<p>§ 25. Der Regierungsrat wird ermächtigt, interkantonale Verträge über die Unterbringung von erwachsenen invaliden Menschen in geeigneten Einrichtungen abzuschliessen.</p>
Verfahren und Rechtsschutz	<p>§ 26. ¹ Soweit dieses Gesetz keine besonderen Vorschriften enthält, gelten für das Verfahren und für den Rechtsschutz die Bestimmungen des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (Verwaltungsrechtspflegegesetz; VRG, LS 175.2) vom 24. Mai 1959.</p>

² Dessen Bestimmungen gelten auch für das Beschwerderecht von Behindertenorganisationen gemäss Art. 9 IFEG.

Durchführung von Pilotprojekten

§ 27. ¹ Der Regierungsrat kann zur Beschaffung von Entscheidungsgrundlagen für die Weiterentwicklung der Behindertenhilfe die Durchführung von Pilotprojekten anordnen.

² Im Rahmen der Projekte kann von der ordentlichen Gesetzgebung abgewichen werden, soweit der Grundanspruch auf Hilfeleistung gewährleistet bleibt. Die Projekte werden befristet und evaluiert.

Kantonales Konzept

§ 28. Der Regierungsrat erlässt ein Konzept zur Förderung der institutionellen Eingliederung erwachsener invalider Personen im Rahmen der Bundesgesetzgebung.

F. Schluss- und Übergangsbestimmungen

Aufhebung bisherigen Rechts

§ 29. Mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes wird das Gesetz über die Beitragsleistungen des Staates für Altersheime sowie Heime, Eingliederungsstätten und Werkstätten für Invalide vom 4. März 1973 aufgehoben.

Änderung bisherigen Rechts

§ 30. Das Sozialhilfegesetz vom 14. Juni 1981 wird wie folgt geändert:

§ 9. Der für das Fürsorgewesen zuständigen Direktion obliegen insbesondere:

lit. a und b unverändert.

c) Erteilung und 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 hilfsbedürftigen Personen dienen;
lit. d und e unverändert.

§ 46. Abs. 1 und 2 unverändert.

Die Beitragsgewährung richtet sich nach § 23 (Beiträge an Organisationen) des Gesetzes über Invalideneinrichtungen für erwachsene Personen.

Abs. 4 unverändert.

Übergangsbestimmung

§ 31. ¹ Einrichtungen gemäss § 3 Abs. 1, die bereits vor Inkrafttreten dieses Gesetzes in Betrieb waren, haben innert sechs Monaten nach dessen Inkrafttreten ein Gesuch um Erteilung der Betriebsbewilligung einzureichen, beitragsberechtigte Einrichtungen zusätzlich ein Gesuch um Anerkennung.

² Bei den vom Bund als beitragsberechtigt anerkannten Einrichtungen erfolgen Finanzierung und Kostenbeteiligung mit Inkrafttreten dieses Gesetzes nach dessen Bestimmungen, soweit nicht vom Bundesgesetzgeber im Rahmen der Übergangsfrist zufolge Zuständigkeitswechsel vom Bund auf die Kantone etwas anderes vorgesehen ist.

³ Bau- und Anschaffungsbeiträge des Kantons, welche Einrichtungen vor Inkrafttreten dieses Gesetzes erhalten haben, sind dem Kanton zurückzuerstatten, wenn die Anerkennung nicht beantragt oder nicht erteilt wird oder

nach der Erteilung wegfällt.

II. Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

B. Beschluss des Kantonsrates über die Erledigung von parlamentarischen Vorstössen

(vom ...)

Der Kantonsrat

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom ... ,

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 abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Weisung zum Erlass des

Gesetzes über Invalideneinrichtungen für erwachsene Personen (IEG)

I. Ausgangslage

1. Allgemeines

Mit der Annahme des Bundesbeschlusses über die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) sprachen sich Volk und Stände am 28. November 2004 für die Verfassungsbestimmungen zur Kantonalisierung der Unterstützung der Behindertenheime und Werkstätten aus. Die Kantone sind 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 total revidierte Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG) enthalten. Der Ständerat hat der Ausführungsgesetzgebung am 21. März 2006 mit grosser Mehrheit und nur wenigen Änderungen zugestimmt. Die Verabschiedung dieser zweiten NFA-Botschaft (Gesetze) durch die eidgenössischen Räte wird im Laufe der kommenden Herbstsession erwartet. Sofern das Referendum gegen die Gesetzesrevisionen ergriffen wird, ist für die erste Hälfte des Jahres 2007 eine Volksabstimmung durchzuführen. Die Einführung der NFA ist nach aktueller Zeitplanung des Bundes auf den 1. Januar 2008 vorgesehen. Bis zu diesem Zeitpunkt müssen alle Kantone über eine Ausführungsgesetzgebung verfügen, um die Steuerung und Finanzierung des vorliegenden Bereiches selbständig übernehmen zu können. Der Regierungsrat hat mit Beschluss vom 22. März 2006 das Gesetzgebungskonzept zur NFA, worunter

Einrichtungen leisten. Bei den Investitionen werden Staatsbeiträge bis zur vollen Höhe der beitragsberechtigten Ausgaben, bei den Betriebsbeiträgen in der Regel 60 Prozent an das beitragsberechtigte Restdefizit geleistet.

3. Vorgaben des Bundes

Nach Art. 112b Abs. 2 und 3 der Bundesverfassung (BV) vom 18. April 1999 (SR 101) obliegt es den Kantonen, die Eingliederung Invalider insbesondere durch Beiträge an den Bau und den Betrieb von Institutionen, die dem Wohnen und dem Arbeiten dienen, zu fördern. Ziele, Grundsätze und Kriterien der Eingliederung werden den Kantonen vom Gesetzgeber im Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG) vorgeschrieben. Zudem verpflichtet der im Rahmen der Vorlage zur NFA verabschiedete Art. 197 Ziffer 4 BV (Übergangsbestimmung zu Art. 112b) die Kantone dazu, über eigene, vom Bunde genehmigte Behindertenkonzepte zu verfügen. Bis zu diesem Zeitpunkt, mindestens aber während der Dauer von drei Jahren ab Inkrafttreten der NFA (1. Januar 2008), 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. 48a Abs. 1 lit. i BV interkantonale Verträge zu 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 schafft der Kanton Zürich eine zeitgemässe und übersichtliche Regelung, die den Vorgaben des Bundes entspricht. Dadurch wird das Gesetz über die Beitragsleistungen des Staates für Altersheime sowie Heime, Eingliederungsstätten und Werkstätten für Invalide vom 4. März 1973 (Heimbeitragsgesetz) aufgehoben. 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 anerkannten Institution, dass keine invalide Person wegen dieser Unterbringung Sozialhilfe benötigt. Die auf Gesetzesstufe bestehende Verknüpfung zwischen Sozialhilfe- und Heimbeitragsgesetz muss aufgrund 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 Angebotes an Einrichtungen für Invalide), zuständiger Direktion (Sicherheitsdirektion), Geltungsbereich (Wohn-, Werk- und Tagesstätten für erwachsene invalide Menschen) und Adressaten (Umschreibung der beitragsberechtigten Einrichtungen, Festlegung des Begriffs der Invalidität) im Wesentlichen Regelungen betreffend Betriebsbewilligung, Anerkennung, Aufsicht, Planung und Steuerung, Finanzierung und Kostenbeteiligung (Leistungsabgeltung und Beiträge), interkantonale Zusammenarbeit, Verfahren und Rechtsschutz, Durchführung von Pilotprojekten 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).

III. Die finanziellen Auswirkungen der Neuordnung

Die Neugestaltung der Aufgabenverteilung im Rahmen der NFA hat im Sozialbereich umfangreiche finanzielle Änderungen zur Folge, insbesondere bei der Finanzierung von Behinderteninstitutionen, den Beiträgen an 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. Aufgrund dieser Umstände und der zunehmenden Alterung der betroffenen Bevölkerung dürften die Kosten für die Kantone überproportional ansteigen. Auf die Gemeinden sollen dabei 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. Im laufenden und nächsten Jahr sind dazu jeweils 12 Millionen Franken an Betriebsbeiträgen im Voranschlag eingestellt. Mit Inkrafttreten der NFA im Jahr 2008 ist gegenwärtig ein Betrag von 280 Millionen Franken im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan KEF 2007 bis 2010 (Entwurf) vorgesehen. In den Folgejahren ist mit einem Anstieg des Betrages zu rechnen. Von dieser Kostentragung sind die Gemeinden grundsätzlich ausgenommen.

IV. 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 aber kein Rechtsanspruch auf einen Platz in einer Einrichtung abgeleitet werden.

Für das Angebot an Einrichtungen ist eine kantonale Bedarfsplanung zu führen (siehe § 16). Die Bedarfsplanung bildet die Grundlage für die Gestaltung des Angebots, welche durch Einrichtungen im Geltungsbereich des Gesetzes über Invalideneinrichtungen für erwachsene Personen abgedeckt wird. Die Angebote bzw. die Leistungen der Einrichtungen sollen wirksam und nachhaltig sein, in guter Qualität erbracht werden sowie dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit Rechnung tragen.

§ 2 Zuständige Direktion

Die Sicherheitsdirektion zeichnet mit dem ihr unterstellten kantonalen Sozialamt zuständig für Invalideneinrichtungen im Erwachsenenbereich.

§ 3 Geltungsbereich

Abs. 1

Unter den Geltungsbereich des Gesetzes fallen namentlich Wohnheime, Aussenwohngruppen, Wohn- und Lebensgemeinschaften, Werkstätten, Beschäftigungsstätten und Tagesstätten für erwachsene invalide Menschen. Diese Einrichtungen werden heute überall dort, wo mehr als 50 Prozent 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

Die Umschreibung der Einrichtungen in Abs. 1 ist bewusst offen ausgestaltet. Damit soll ein breites Angebot gewährleistet und künftigen Entwicklungen Rechnung getragen werden. Dem Regierungsrat soll deshalb eine nähere Umschreibung der Einrichtungen auf Verordnungsstufe vorbehalten bleiben.

Abs. 3

In Abs. 3 wird die Abgrenzung der Invalideneinrichtungen von Einrichtungen in anderen Gesetzen aufgezeigt, die für gleiche oder ähnliche Zielgruppen Leistungen erbringen. Bezug genommen wird auf die Kinder- beziehungsweise Jugendhilfegesetzgebung (Sonderschulung, Kinder- und Jugendheime), die Sozialhilfegesetzgebung (Therapieeinrichtungen für suchtmittelabhängige Menschen, Einrichtungen für Asylsuchende, Unterkünfte für sozial Randständige, Gewaltbetroffene und Obdachlose), die Strafrechtspflegegesetzgebung (Arbeitserziehungsanstalt) sowie die Gesundheitsgesetzgebung (Alters- und Pflegeheime). Diese Aufzählung ist nicht abschliessender Natur.

§ 4 Beitragsberechtigte Einrichtungen

Abs. 1

Neben der Grundvoraussetzung der Betriebsbewilligung, wonach qualitative Mindestanforderungen bezüglich Leitung und Personal, Fachlichkeit sowie Bau und Räumlichkeiten bei allen Invalideneinrichtungen für Erwachsene erfüllt werden müssen, sichert die Anerkennung den Einrichtungen die Beitragsberechtigung bzw. Finanzierung auf der Grundlage dieses Gesetzes zu, wobei kein Anspruch auf eine bestimmte Beitragshöhe besteht. Die Anerkennung wird ausschliesslich Einrichtungen zugesprochen, deren Angebot mit der kantonalen Bedarfsplanung übereinstimmt und mit welchen eine Leistungsvereinbarung zustande kommt. In dieser Vereinbarung wird die Höhe der Abgeltung festgelegt.

Die Voraussetzungen zur Betriebesbewilligung und zur Anerkennung finden sich hinten unter Abschnitt B (§§ 6-15). Die Erfüllung der entsprechenden Voraussetzungen qualifiziert die Einrichtungen als Heime, welche auch nach Zusatzleistungsgesetz als Heime gelten und auf der Liste der beitragsberechtigten Institutionen geführt werden sollten. Damit werden die Anforderungen an die inner- wie interkantonale Zusammenarbeit gemäss den erwähnten Verfassungsbestimmungen und dem IFEG sowie der IVSE erfüllt.

Abs. 2

Die in Abs. 1 erwähnten qualitativen Vorgaben des Kantons sowie die Erstellung der Heimliste bedürfen der Konkretisierung auf Verordnungsstufe durch den Regierungsrat. Bezüglich Bedarfsplanung und Leistungsvereinbarungen ist auf die entsprechenden Paragraphen in diesem Gesetz zu verweisen.

§ 5 Begriff der Invalidität

Der Begriff der Invalidität entspricht demjenigen gemäss Art. 8 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (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. 112b 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) Anwendung findet. 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, welche erst nach Erreichen des AHV-Alters invalid werden, nicht unter das IEG fallen. Diese Regelung gilt auch nach heutigem Recht.

B. Betriebsbewilligung, Anerkennung und Aufsicht

§ 6 Bewilligungspflicht

Alle Invalideneinrichtungen im Erwachsenenbereich gemäss § 3 Abs. 1 benötigen eine Betriebsbewilligung der Sicherheitsdirektion. Die Betriebsbewilligung beinhaltet ausschliesslich die Legitimation, eine Einrichtung führen zu dürfen. Sie begründet keinen Anspruch auf Finanzierung. Mit der Betriebsbewilligungspflicht sollen alle Einrichtungen Mindeststandards erfüllen. Die Sicherheitsdirektion greift ein, wenn diese Mindestanforderungen nicht eingehalten werden.

§ 7 Betriebsbewilligung

Abs. 1

Die Voraussetzungen, welche von den Einrichtungen für die Erteilung der Betriebsbewilligung erfüllt werden müssen, entsprechen weitgehend der heutigen Praxis. In allen Einrichtungen kommen einheitliche Kriterien zur Anwendung. Sie werden im vorliegenden Gesetz in den Grundzügen definiert und auf Weisungsstufe von der Direktion konkretisiert.

Abs. 2

Die Sicherheitsdirektion kann eine Betriebsbewilligung mit Auflagen und Bedingungen verbinden. Dies kann dort der Fall sein, wo noch nicht alle

Bewilligungsvoraussetzungen erfüllt sind oder räumliche oder personelle Voraussetzungen lediglich ein eingeschränktes Platzangebot zulassen.

Abs. 3

Auf Weisungsstufe legt die Sicherheitsdirektion fest, welche Angaben ein Gesuch um Betriebsbewilligung zu enthalten hat. Dazu gehören insbesondere das Betriebskonzept, die Statuten bzw. die Stiftungsurkunde sowie Angaben zum Personal, zur Finanzierung, zur Qualitätssicherung sowie zu den Räumlichkeiten.

Abs. 4

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

Abs. 5

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

Abs. 6

Wenn für die betreuten Menschen und oder das Personal eine ernsthafte Gefahr besteht oder unmittelbar droht, soll die sofortige Schliessung einer Einrichtung möglich sein.

§ 8 Anerkennung

Abs. 1

Die Anerkennung einer Einrichtung ist ein zentrales Steuerungsinstrument des Kantons. Damit erhalten die Bedarfsplanung sowie die qualitativen Voraussetzungen, welche von den Einrichtungen zu erfüllen sind, einen wichtigen Stellenwert. Eine Einrichtung kann nur anerkannt werden, wenn ihr Angebot in der kantonalen Bedarfsplanung enthalten ist und den qualitativen Anforderungen dieses Gesetzes

genügt. Zwischen Einrichtung und Kanton muss eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen sein. Zusätzlich müssen die Anerkennungsvoraussetzungen des Bundes gemäss IFEG erfüllt werden.

Abs. 2

Auflagen sind notwendig, wenn der Betrieb nicht alle Voraussetzungen erfüllt. Die Anerkennung kann auch nur für Teilbereiche, beispielsweise den Wohn-, nicht aber den Arbeitsbereich, erteilt werden.

Abs. 3

Der Abschluss einer Leistungsvereinbarung ist wie erwähnt Voraussetzung für eine Anerkennung. Diese gilt für die Dauer der Vereinbarung. Die Befristung der Leistungsvereinbarung ist notwendig, damit die Angebote der anerkannten Einrichtungen auf die Bedarfsplanung abgestimmt werden können. Für die Erneuerung der Anerkennung gelten die Bestimmungen über die Erteilung.

Abs. 4

Analog zu den Vorgaben bei der Betriebsbewilligung (§ 7 Abs. 3) hat die Sicherheitsdirektion vorzuschreiben, welche Angaben und Unterlagen mit dem Anerkennungsgesuch eingereicht werden müssen. Gewährung, Verweigerung oder Entzug der Anerkennung müssen durch Direktionsverfügung, d.h. durch einen rechtsmittelfähigen Akt erfolgen. Beim Entzug der Anerkennung müssen die anderen Kantone informiert werden (Art. 6 IFEG). Beschwerde erheben können gegen den Entzug die betroffenen Institutionen und gegen die Anerkennung die Organisationen, welche die Anliegen der invaliden Personen vertreten (Art. 9 IFEG).

§ 9 Staatsgebühr

Neu zeichnet der Kanton vollumfänglich für Invalideneinrichtungen im Erwachsenenbereich zuständig. Seine Aufwendungen für die Erteilung von Bewilligung und Anerkennung 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).

§ 10 Betriebsführung

Wichtige Voraussetzungen für die Anerkennung sind die zweckmässige und wirtschaftliche Betriebsführung sowie die fachliche Qualität der Leistungserbringung. Zur Gewährleistung einer guten Betreuungsqualität ist qualifiziertes Personal erforderlich. Die entsprechenden Voraussetzungen sind in den Leistungsvereinbarungen festzuhalten. Damit können die besonderen Erfordernisse der einzelnen Angebote optimal berücksichtigt werden.

§ 11 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, gemeinnützige Aktiengesellschaften 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. Es ist vorgesehen, dass der Regierungsrat die heute geltenden Regelungen der IV-Gesetzgebung auf Verordnungsstufe festschreibt.

Abs. 3

Die unterschiedlichen Angebote der Einrichtungen sowie die unterschiedlichen Zielgruppen führen zu unterschiedlichen Organisationsformen. Einheitliche

Anforderungen sind vom Regierungsrat auf Verordnungsstufe vorzuschreiben, insbesondere in Bezug auf Leitbild, Struktur- und Leistungskonzept.

Abs. 4

Im vorliegenden Gesetz wird der Grundsatz verankert, dass der Kanton selbst als Träger Einrichtungen für erwachsene Menschen in Invalideneinrichtungen führen kann. Heute sind das die IV-Einrichtungen der kantonalen psychiatrischen Kliniken in Embrach und Rheinau. Zudem fallen gemäss dieser Bestimmung die Errichtung von kantonalen Einrichtungen sowie die Beschlüsse über Zweck und Organisation sowie Betrieb in die Zuständigkeit des Regierungsrates.

§ 12 Bau und Räumlichkeiten

Geeignete bauliche und räumliche Verhältnisse bilden die Voraussetzungen für die Betriebsbewilligung und die Anerkennung. Sie müssen zudem eine zweckmässige und wirtschaftliche Betriebsführung ermöglichen.

§ 13 Sicherung der Qualität

Abs. 1

Anerkannte Einrichtungen für erwachsene invalide Menschen müssen heute die qualitativen Vorgaben des Bundesamtes für Sozialversicherung (BSV) umsetzen. Mit diesem Gesetz erhält die Qualitätssicherung eine gesetzliche Verankerung.

Abs. 2

Die gegenwärtig geltenden Vorgaben der Qualitätssicherung durch das BSV sind Mindestvorgaben. Um den zukünftigen Anforderungen gerecht zu werden, erlässt der Regierungsrat auf Verordnungsstufe Ausführungsbestimmungen, die überprüfbare Wirkungs- und Leistungsziele zur Qualität beinhalten.

§ 14 Rechnungsführung und Jahresrechnung

Abs. 1

Einrichtungen, die Staatsbeiträge erhalten, müssen eine verlässliche und überschaubare Rechnungsführung gewährleisten. Daher erlässt die Sicherheitsdirektion Vorschriften, welche die allgemein anerkannten Grundsätze der kaufmännischen Buchführung berücksichtigen und sich soweit möglich und sinnvoll in Übereinstimmung mit den Vorschriften des neuen Bundesgesetzes über die Ergänzungsleistungen (ELG) und dem kantonalen Zusatzleistungsgesetz (ZLG) befinden.

Abs. 2

Die Betriebe für erwachsene Invalide verfügen in der Regel über einen beträchtlichen finanziellen Umsatz und umfassende Finanzierungsstrukturen. Der Kanton, welchem die Aufsicht obliegt, muss sich deshalb auf eine professionelle und unabhängige Finanzkontrolle abstützen können.

§ 15 Änderung der Verhältnisse

Die Einrichtungen sind verpflichtet, der Sicherheitsdirektion alle Änderungen, welche die Betriebsbewilligung und –anerkennung 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 Behinderten zu.

§ 16 Aufsicht

Abs. 1

Alle Einrichtungen für erwachsene Invalide, welche über eine Betriebsbewilligung verfügen, unterstehen der Aufsicht der Sicherheitsdirektion bzw. des zuständigen Sozialamts. Diese Stelle überprüft regelmässig, ob die Bewilligungs- bzw. Anerkennungsvoraussetzungen eingehalten werden. Die Überprüfung erfolgt auf der Grundlage einer jährlichen standardisierten Berichterstattung sowie periodisch an Ort

und Stelle. Bei Bedarf können auch externe Fachpersonen beigezogen werden. Die kantonale Aufsicht erfolgt nach klaren, für die Einrichtungen transparenten und zeitgemässen Kriterien.

Abs. 2

Der unmittelbare Zutritt zu einer Einrichtung ist der Sicherheitsdirektion bzw. den von ihr 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 Betriebes 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 Einrichtungen verpflichtet, die Sicherheitsdirektion verzugslos über besondere Vorkommnisse in Kenntnis zu setzen, insbesondere über schwere Unfälle oder strafbare Handlungen beziehungsweise den Verdacht darauf.

C. Planung und Steuerung

§ 17 Planung

Abs. 1

Das Gesetz über Invalideneinrichtungen für erwachsene Personen gewährleistet in § 1 ein bedarfsgerechtes Angebot von Invalideneinrichtungen für erwachsene Personen. Die kantonale Planung gibt Aufschluss über den quantitativen und qualitativen Bedarf an Invalideneinrichtungen in einem definierten Zeitrahmen. Sie stützt sich in der Regel auf Erhebungen des Kantons, die Bedarfsmeldungen der Einrichtungen sowie auf Bedarfsschätzungen Dritter. Die Planung dient als Instrument zur bedarfsorientierten Steuerung und Finanzierung der Einrichtungen und als Grundlage für die Koordination der Angebote zwischen den Kantonen. Zudem bildet sie die Basis für die Leistungsvereinbarungen mit den Institutionen.

Aufgrund ihrer Bedeutung wird die Planung dem Regierungsrat zur Genehmigung unterbreitet.

Abs. 2

Die bisherige dreijährige Planungsperiode des Bundes hat sich bewährt und soll daher auch kantonal beibehalten werden.

§ 18 Leistungsvereinbarungen

Abs. 1

Die Zusammenarbeit zwischen dem Kanton und den in der Bedarfsplanung aufgeführten anerkannten 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. In der Vereinbarung werden die Grundsätze der Leistungserbringung, der Qualität der Leistungen und der Finanzierung festgehalten. Zudem beinhaltet sie die periodisch zu überprüfenden und gegebenenfalls anzupassenden Vereinbarungen zur Anzahl Plätze und zur Höhe der Abgeltung.

Abs. 2

Die Sicherheitsdirektion ist zuständig für die Erteilung von Betriebsbewilligungen und Anerkennungen (§§ 7 und 8). Es soll deshalb auch in ihrer Kompetenz liegen, mit den anerkannten Einrichtungen auf der Grundlage der vom Regierungsrat genehmigten Bedarfsplanung Leistungsvereinbarungen abzuschliessen. Die Sicherheitsdirektion muss im Rahmen von Ausführungsbestimmungen auch darüber befinden können, welche Aufwendungen und Erträge in der Betriebsrechnung der einzelnen Einrichtung grundsätzlich anrechenbar sind, welche Form die Leistungsabgeltung aufzuweisen hat und wie sie zu berechnen ist. Die Leistungserbringung der Einrichtungen hat zweckmässig, wirtschaftlich und sparsam

zu erfolgen. Leistungs- und Kostenvergleiche mit anderen Leistungserbringern sollen als Grundlage für Vorgaben über die Taxgestaltung dienen, beispielsweise für Taxbegrenzungen in Übereinstimmung mit dem ZLG.

§ 19 Rechtsschutz bei Leistungsverträgen

Meinungsverschiedenheiten über die Ausgestaltung der Leistungsvereinbarung sollen rasch möglichst vom Verwaltungsgericht beurteilt und entschieden werden können. Damit soll vermieden werden, dass ein bedarfsgerechtes Angebot an Einrichtungen nicht gewährleistet werden kann und der Auftrag des Bundes gefährdet wird. Die auf Rechtsverletzung beschränkte Überprüfung, wozu auch Rechtsfehler bei der Ermessensausübung gehören, sowie die Gewährleistung eines raschen und definitiven Entscheids des Verwaltungsgerichts innert zwei Monaten schaffen für die Vertragspartner Sicherheit und gewährleisten deren Handlungsfähigkeit.

§ 20 Bauvorhaben und Anschaffungen

Abs. 1

Bauvorhaben und Anschaffungen (Betriebseinrichtungen und Ausstattungen) haben Auswirkungen auf die Bedarfsplanung. Zukünftig sollen Baubeiträge über die Betriebskosten (Zins und Amortisation) abgegolten werden. Der Kanton ist demzufolge auch nach Abschaffung der Baubeiträge über die Betriebskosten massgeblich an der Finanzierung von Bauprojekten (und Anschaffungen) beteiligt. Deshalb bedürfen Bauvorhaben und Anschaffungen der Genehmigung der Sicherheitsdirektion. Unter Bauvorhaben werden Instandsetzungen, Neubauten, Umbau- und Sanierungsprojekte nach den Normen des Schweizerischen Ingenieurs- und Architektenvereins (SIA) verstanden. Wie bis anhin soll die Genehmigung mit Auflagen und Bedingungen verbunden werden können, um eine zweckmässige, wirtschaftliche und sparsame Investition sicherzustellen.

Abs. 2

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

Für die Regelung der Genehmigungsvoraussetzungen ist vorgesehen, dass die mit dem Bauprojekt zu realisierenden Plätze mit der Gesamtplanung übereinstimmen, Bau und Räumlichkeiten den Bedürfnissen der Behinderten 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.

Mit der Genehmigung des Bauprojekts wird die Sicherheitsdirektion die Baukosten festlegen, die als Aufwand für die Anlagennutzung in der Betriebsrechnung berücksichtigt werden.

§ 21 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 nebst 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 die 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 aufgrund 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 anerkannte Einrichtungen verpflichten kann, einen Menschen, für welchen keinen Platz gefunden werden konnte, aufzunehmen. Der damit verbundene Betreuungsaufwand ist mittels zusätzlicher Abgeltung abzudecken.

D. Finanzierung und Kostenbeteiligung

§ 22 Leistungsabgeltung durch den Kanton

Der Kanton trägt subsidiär die Kosten der anerkannten Einrichtungen, der vom Kanton selbst geführten Einrichtungen sowie die bewilligten Leistungen ausserkantonaler Einrichtungen. In erster Linie trifft die Kostenpflicht die erwachsenen Invaliden, andere Kantone, IV-Stellen (bezüglich Individualbeiträgen) und weitere Dritte (Versicherungen, Gemeinden, Angehörige usw.).

§ 23 Beiträge der erwachsenen invaliden Menschen und Dritter

Abs. 1

Invalide Menschen im Erwachsenenalter in stationären Einrichtungen und Werk-, Beschäftigungs- und Tagesstätten gemäss § 3 Abs. 1 haben Beiträge an die Kosten der Einrichtungen zu entrichten, soweit nicht die IV im Rahmen beruflicher Ein- und Wiedereingliederungsmassnahmen, andere Kantone bei Fremdplatzierungen oder Dritte (Unfall-, Krankenversicherer, Angehörige, Gemeinden usw.) die vollen Kosten tragen. Ebenfalls können Beiträge von erwachsenen invaliden Menschen für die Betreuung in Werk- und Beschäftigungsstätten erhoben werden. Erwachsene invalide Menschen, welche eine Tagesstätte besuchen, leisten einen Beitrag entsprechend dem Betrag, der nach den Bestimmungen des Bundes zu den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV den erwachsenen invaliden Menschen in Tagesstrukturen an die Kosten für Hilfe, Pflege und Betreuung ausgerichtet wird.

Abs. 2

Die Regelung der Einzelheiten zur Beitragsleistung obliegt der Sicherheitsdirektion. Das ihr unterstellte Sozialamt verfügt mit der Abteilung für Zusatzleistungen und der

Abteilung für Behinderten- und Sozialhilfeeinrichtungen über die entsprechenden Fachabteilungen. Die Lösung wird sich daran orientieren, dass sich der Beitrag bei erwachsenen invaliden Menschen in stationären Einrichtungen nach ihrer finanziellen Leistungskraft (unter Einbezug von Renten- und Zusatzleistungen) bemisst. Der individuelle Betrag hat maximal der Heimtaxe, zuzüglich allfälliger von der IV oder von der AHV ausgerichteter Hilflosenentschädigungen, zu entsprechen.

E. Weitere Bestimmungen

§ 24 Beiträge an Organisationen

Der Kanton soll Organisationen, welche Dienstleistungen zugunsten von erwachsenen invaliden Menschen erbringen, auch dann unterstützen können, wenn sie nicht in den Geltungsbereich des Gesetzes über Invalideneinrichtungen für erwachsene Personen fallen. Zu denken ist dabei an kantonsweit tätige Organisationen, die nach wirtschaftlichen Grundsätzen verfahren und Aufgaben wahrnehmen, welche im überwiegenden öffentlichen Interesse liegen.

§ 25 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 zum Abschluss von entsprechenden interkantonalen Verträgen wie der IVSE ermächtigt werden.

§ 26 Verfahren und Rechtsschutz

Abs. 1

Diese Bestimmung nennt den Grundsatz der Subsidiarität des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (Verwaltungsrechtspflegegesetz; VRG, LS 175.2) vom 24. Mai 1959 gegenüber den verfahrensrechtlichen Sonderbestimmungen in diesem Gesetz (§§ 19 und 26 Abs. 2). Die Bestimmungen des VRG gelangen somit immer dann zur Anwendung, wenn das Gesetz über

Invalideneinrichtungen für erwachsene Personen keine besonderen Vorschriften enthält. Die Anwenderinnen und Anwender dieses Gesetzes sollen auf das VRG hingewiesen und es soll Klarheit über das Verhältnis der beiden Erlasse geschaffen werden.

Abs. 2

Die Bestimmungen des VRG gelten ausdrücklich auch für das Beschwerderecht von Behindertenorganisationen gemäss Art. 9 IFEG.

§ 27 Durchführung von Pilotprojekten

Abs. 1

Im Rahmen der 4. IV-Revision verpflichtete das Bundesparlament den Bundesrat, eines 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, welches 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 welchem 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 liegen einerseits im Interesse der Behinderten, welche 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.

Abs. 2

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. Sie sind zudem zu befristen, wobei ein genügender Zeitraum (mit Verlängerungsmöglichkeit) vorzugeben ist, da es sich bei den Teilnehmenden um Invalide handelt. Die Projekte sind zu evaluieren, wobei das Konzept sowohl quantitative wie qualitative Erhebungs- und Auswertungsmethoden vorsehen sollte.

§ 28 Kantonaes Konzept

Art. 197 Ziffer 4 BV verpflichtet die Kantone, über eigene, vom Bundesrat (welcher von einer Fachkommission beraten wird) genehmigte Behindertenkonzepte zu verfügen. Art. 10 des IFEG-Entwurfs präzisiert, dass dieses Konzept von der Kantonsregierung, 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. Bei der Planung ist insbesondere über die Phase zwischen der Genehmigung des Konzeptes und der Verabschiedung vorliegenden Gesetzes Auskunft zu geben.

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.

F. Schluss- und Übergangsbestimmungen

§ 29 Aufhebung bisherigen Rechts

Das gestützt auf die IV-Gesetzgebung anwendbare kantonale Gesetz über die Beitragsleistungen des Staates für Altersheime sowie Heime, Eingliederungsstätten und Werkstätten für Invalide (Gesetz über die Beitragsleistungen des Staates für Heime, HBG, LS 855.1) vom 4. März 1973, gemäss welchem anteilmässig Restdefizite an Investitionen und Betriebskosten geleistet werden, kann ersatzlos aufgehoben werden, da die Regelung für Altersheime im neuen Gesundheitsgesetz (Vorlage 4236, Antrag des Regierungsrates vom 26. Januar 2005, § 86) verankert ist und die übrigen Bestimmungen durch das Gesetz über Invalideneinrichtungen für erwachsene Personen (IEG) abgedeckt wird.

§ 30 Änderung bisherigen Rechts

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 Gesetzes über Invalideneinrichtungen für erwachsene Personen (§§ 6 und 7 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 aufgehoben wird, ist auf das neue Gesetz über Invalideneinrichtungen für erwachsene Personen (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. Daher ist bei dieser Bestimmung auf § 23 des Gesetzes über die Invalideneinrichtungen für erwachsene Personen (Beiträge an Organisationen) zu verweisen.

§ 31 Übergangsbestimmung

Abs. 1

Alle Einrichtungen für erwachsene Invalide, also auch jene, die bereits über eine Betriebsbewilligung und Beitragsberechtigung verfügen, haben innert sechs Monaten nach Inkrafttreten des Gesetzes über Invalideneinrichtungen für erwachsene Personen eine Bewilligung und Anerkennung zu beantragen.

Die Erteilung der Bewilligung und Anerkennung soll nach Möglichkeit in einem vereinfachten Verfahren erfolgen.

Abs. 2

Diese Übergangsbestimmung garantiert, dass die Finanzierung der heute von der IV und vom Kanton unterstützten Einrichtungen für Invalide im Erwachsenenbereich im Geltungsbereich des Gesetzes über die Invalideneinrichtungen für erwachsene Personen 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 drei Jahren ab Inkrafttreten der NFA. Mit diesem Absatz soll der Übergang geregelt werden.

Abs. 3

Mit dieser Bestimmung soll gewährleistet werden, dass Bau- und Anschaffungsbeiträge, die auf der Grundlage des Gesetzes über die Beitragsleistungen des Staates für Altersheime sowie Heime, Eingliederungsstätten und Werkstätten für Invalide vom 4. März 1973 ausgerichtet wurden, auch nach dessen Aufhebung zurückerstattet werden müssen, wenn die Voraussetzungen für eine Beitragsberechtigung nicht erfüllt werden können.

V. Behandlung parlamentarischer Vorstösse

Kantonsrat Oskar Denzler, Winterthur, und Kantonsrätin Blanca Ramer-Stäubli haben am 19. April 2004 folgende Motion eingereicht:

Der Regierungsrat wird eingeladen, eine gesetzliche Grundlage für Alters- und Behinderteneinrichtungen im stationären und teilstationären Bereich zu schaffen (KR Nr. 146/2004).

Dieser Vorstoss wurde am 30. Mai 2005 vom Kantonsrat dem Regierungsrat als Postulat überwiesen. Die darin enthaltenen Anliegen werden durch die neuen Bestimmungen des vorliegenden Gesetzes über Invalideneinrichtungen für erwachsene Personen und das neue Gesundheitsgesetz aufgenommen.

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

SICHERHEITSDIREKTION