

Antrag des Regierungsrates vom 22. August 2018

**5485**

<i>KR-Nr. 196/2016</i> <i>KR-Nr. 404/2016</i>
--

**Beschluss des Kantonsrates  
zu den Postulaten KR-Nr. 196/2016 betreffend Bedarf  
und Finanzierung von begleitetem Wohnen  
für Menschen mit Behinderung und KR-Nr. 404/2016  
betreffend Betreutes Wohnen statt verfrühter  
Heimeintritt**

(vom . . . . .)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 22. August 2018,

*beschliesst:*

I. Das Postulat KR-Nr. 196/2016 betreffend Bedarf und Finanzierung von begleitetem Wohnen für Menschen mit Behinderung wird als erledigt abgeschlossen.

II. Das Postulat KR-Nr. 404/2016 betreffend Betreutes Wohnen statt verfrühter Heimeintritt wird als erledigt abgeschlossen.

III. Mitteilung an den Regierungsrat.

A. Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 29. August 2016 folgendes von den Kantonsräten Daniel Frei, Niederhasli, Markus Schaaf, Zell, und Josef Widler, Zürich, am 13. Juni 2016 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen, den Bedarf nach begleitetem Wohnen gemäss Art. 74 IVG im Kanton Zürich abzuschätzen und aufzuzeigen, wie die Finanzierung kostendeckend gewährleistet werden kann. Er wird ausserdem eingeladen, die finanziellen Auswirkungen für Kanton und Gemeinden daraus abzuleiten.

B. Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 30. Januar 2017 folgendes von den Kantonsrätinnen Silvia Rigoni, Zürich, und Linda Camenisch, Wallisellen, am 12. Dezember 2016 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen zu prüfen, wie verfrühte und dadurch unnötige Heimeintritte von EL-Bezüglern durch bedarfsorientierte Finanzierung von Betreutem Wohnen vermieden werden können. Er wird gebeten darzulegen, welche Anpassungen auf Gesetzes- und Verordnungsstufe nötig sind, damit Betreutes Wohnen ausserhalb von Heimen eine Alternative zum verfrühten und dadurch unnötigen Heimeintritt werden kann.

---

*Bericht des Regierungsrates:*

## **1. Ausgangslage**

Die beiden Vorstösse thematisieren die Förderung von niederschweligen, bedarfsgerechten und finanzierbaren Wohnformen für Menschen, die altersbedingt oder aufgrund einer Behinderung auf Unterstützung angewiesen sind. Im Zentrum stehen demnach Alternativen zum Heimaufenthalt bzw. zu einem solchen vorgelagerten Angeboten.

Der Regierungsrat hat sich in den vergangenen Jahren immer wieder mit der angesprochenen Thematik auseinandergesetzt, letztmals im Bericht vom 17. Dezember 2014 zum Postulat KR-Nr. 275/2012 betreffend Kantonale Strategie zum Thema Behinderung – Alter – Pflege: Lebensqualität im Alter von Menschen mit Behinderung (Vorlage 5161). Bereits 2005 wurde im Bericht «Alterspolitik im Kanton Zürich» festgehalten, dass aus menschlichen, sozialen und finanziellen Gründen möglichst viele ältere Menschen möglichst lange selbstbestimmt wohnen können sollen.

In seinem Bericht vom 26. November 2003 zum Postulat KR-Nr. 279/2001 betreffend Politik mit Behinderten hat der Regierungsrat ausserdem die Forderung aufgestellt, dass Menschen mit Behinderungen in der Lage sein sollen, ein Leben zu führen, das von den Grundsätzen der Selbstbestimmung, der Integration und der Normalität bestimmt ist und ihre Lebensqualität sicherstellt (Vorlage 4135). Am 15. April 2014 hat die Schweiz die UNO-Behindertenrechtskonvention (UNO-BRK, SR 0.109) ratifiziert. Mit ihrem Beitritt zu diesem Übereinkommen verpflichtet sich die Schweiz, Hindernisse zu beheben, mit denen Menschen mit Behinderungen konfrontiert sind, sie gegen Diskriminierungen zu schützen und ihre Inklusion und ihre Gleichstellung in

der Gesellschaft zu fördern. Im Auftrag der Sicherheitsdirektion wurde in Zusammenarbeit mit der Behindertenkonferenz Kanton Zürich von der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften ein Gutachten zur Umsetzung der UNO-BRK im Kanton Zürich erstellt. In diesem vom Juli 2018 datierten Gutachten ist unter dem Bereich der selbstbestimmten Lebensführung die Gewährleistung eines genügend grossen und finanziell gedeckten Angebots an begleiteten und betreuten Wohnformen als Vorkehrung zur Umsetzung der UNO-BRK festgehalten. Die vom Kantonsrat dem Regierungsrat am 25. Juni 2018 überwiesene Motion KR-Nr. 100/2017 betreffend Selbstbestimmung ermöglichen durch Subjektfinanzierung weist einen engen Zusammenhang zur Umsetzung der UNO-BRK auf.

Die Finanzierung von Betreuungsleistungen ist im eidgenössischen Recht in einem weitestgehend dualen System geregelt. Alle Angebote, die nicht stationär im Sinne von kollektiven Wohn- und Betreuungsangeboten sind, gelten als ambulante Angebote. Bei den ambulanten Angeboten ist die Angebotslandschaft äusserst heterogen. Es gibt bei diesen keine einheitlichen Definitionen, was auch daran liegt, dass weniger gesetzliche Bewilligungs- und Aufsichtsregelungen bestehen als im stationären Umfeld. Nachfolgende Übersicht stellt die Wohnangebote für betagte Menschen und für Menschen mit Behinderung dar:

Bezeichnung	Kategorisierung	Beschreibung	Bemerkungen
Wohnheim	stationär	Bewilligte und/oder beitragsberechtigte Angebote gemäss IEG und SHG <sup>1</sup>	
Betreutes Wohnen (gemäss IEG)	stationär	Institutionell betreute Wohnformen mit Heimbewilligung <sup>2</sup> (Unterkunft, Verpflegung; tägliche Betreuung)	<i>Betreutes Wohnen ist im IEG-Bereich anders definiert als im Altersbereich.</i>
Betreutes Wohnen	ambulant	Betreutes Wohnen mit betreuenden (evtl. ergänzend pflegerischen) Diensten	<i>Betreutes Wohnen ist im IEG-Bereich anders definiert als im Altersbereich.</i>
Begleitetes Wohnen	ambulant	Institutionell getragene Wohnangebote, die nicht dem betreuten Wohnen zugeordnet werden können	<i>Einschliesslich Angebote gemäss Art. 74 IVG</i>

Assistenz	ambulant	Leistungen der IV zur Finanzierung einer persönlichen Assistenz für Personen mit IV und Hilflosenentschädigung	<i>Auch im Betagtenbereich bestehen Formen der Assistenz durch eigens angestelltes Personal (einschliesslich sogenannter Care Migrantinnen).</i>
Spitex-Dienste	ambulant	Von der Spitex erbrachte hauswirtschaftliche und betruerische Leistungen	<i>Für Personen im erwerbsfähigen wie auch im Pensionsalter zentrale ambulante Dienstleistung (einschliesslich Psychiatrie-Spitex)</i>
Freiwilligenarbeit	vor allem ambulant	Diverse unterstützende Angebote im Alters- und Behindertenbereich	

<sup>1</sup> Gesetz über Invalideneinrichtungen für erwachsene Personen und den Transport von mobilitätsbehinderten Personen (IEG; LS 855.2); Sozialhilfegesetz (SHG; LS 851.1)

<sup>2</sup> Dazu zählen auch Einrichtungen, die über eine kantonale Anerkennung nach § 1 lit. f der Zusatzleistungsverordnung (ZLV; LS 831.31) verfügen.

§ 13 des Pflegegesetzes vom 27. September 2010 (LS 855.1) gewährt einen Anspruch auf zumindest 50-prozentige Kostendeckung von sogenannt nichtpflegerischen, also betruerischen Leistungen, wenn die Betreuung durch einen Anbieter erfolgt, der durch die Gemeinde betrieben oder beauftragt ist. Menschen, die zwar in ihren Alltagsaktivitäten erheblich eingeschränkt, aber nach dem Bundesgesetz über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 (KVG; SR 832.10) nicht pflegebedürftig sind, müssen sich ihre Unterstützung selbst organisieren und finanzieren, wenn sie keinen Anspruch auf Ergänzungsleistungen haben oder die entsprechenden Begrenzungen (§ 11 ZLV) überschritten werden. Die Beiträge der IV im Rahmen des begleiteten Wohnens gemäss Art. 74 des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung vom 19. Juni 1959 (IVG; SR 831.20) und des Assistenzbeitrags sind als punktuelle Förderung ambulanter Betreuung zu verstehen. Beim Assistenzbeitrag bestehen gemäss einer im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherung vom Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS, Bern) durchgeführten Evaluation Verbesserungsmöglichkeiten. So soll der administrative Aufwand in Zusammenhang mit dem Assistenzbeitrag verringert werden (vgl. Evaluation Assistenzbeitrag 2012–2016, Bern 2017).

Zur Versorgungsverantwortung für notwendige Leistungen im hauswirtschaftlichen und betruerischen Bereich für Personen, die wegen Krankheit, Mutterschaft, Alter, Unfall oder Behinderung nicht in der

Lage sind, ihren Haushalt selbstständig zu führen (nichtpflegerische Spitex-Leistungen), enthält das Pflegegesetz eine Regel: Es verpflichtet in § 5 dazu die Gemeinden. Derartige Leistungen sind altersunabhängig sicherzustellen. Sie müssen somit nicht nur für betagte Menschen bereitstehen, sondern auch für Personen, die wegen Krankheit, Unfall, Behinderung oder Mutterschaft darauf angewiesen sind. Des Weiteren haben die Gemeinden Informationsstellen zu bezeichnen, die Auskunft über das Angebot der Leistungserbringer erteilen. Die Gemeinden können ausserdem je nach lokaler und regionaler Situation Massnahmen prüfen und umsetzen, wie den Ausbau des Betreuungsangebotes, die Wohnbauförderung, die Weiterentwicklung der Informationsstellen sowie die Förderung der Freiwilligenarbeit.

Die zwei Postulate KR-Nrn. 196/2016 und 404/2016 greifen die Thematik der Angebote auf, die den Heimen vorgelagert sind. Zur Ermittlung von Handlungsmöglichkeiten wurde bei der Hochschule Luzern (HSLU) zum begleiteten Wohnen und bei der Pro Senectute Kanton Zürich zum betreuten Wohnen je ein Expertenbericht eingeholt (abrufbar unter [https://sozialamt.zh.ch/internet/sicherheitsdirektion/sozialamt/de/ueber\\_uns/veroeffentlichungen.html](https://sozialamt.zh.ch/internet/sicherheitsdirektion/sozialamt/de/ueber_uns/veroeffentlichungen.html)).

## **2. Erkenntnisse zum begleiteten Wohnen gestützt auf den Expertenbericht der Hochschule Luzern (HSLU) vom 21. November 2017**

Neben den vom Bund über Art. 74 IVG finanzierten Angeboten bestehen im Kanton Zürich zahlreiche weitere Angebote des begleiteten Wohnens. Alle diese niederschweligen Wohnangebote fallen nicht unter den Heimbegriff. Die Angebote sind weder gesetzlich geregelt noch anderweitig einheitlich definiert oder statistisch erfasst. Auch sind sie keiner staatlichen Aufsicht unterstellt. Die HSLU hatte vor diesem Hintergrund den Auftrag, die Angebotslandschaft des begleiteten Wohnens für erwachsene Menschen mit Behinderung im Kanton Zürich zu untersuchen.

Gemäss der Untersuchung der HSLU ist von rund 1000 Wohnbegleitungen mehrheitlich für Menschen mit einer psychischen Behinderung auszugehen. Es werden drei Angebotstypen unterschieden: Angebote gemäss Art. 74 IVG mit Finanzierung durch den Bund, Angebote gemäss Art. 74 IVG ohne Finanzierung durch den Bund sowie andere Angebote, die teilweise durch die Gemeinden getragen werden, wie beispielsweise das begleitete Wohnen der Stadt Zürich.

Die Anzahl begleiteter Personen blieb in den letzten Jahren stabil. 86% der Anbieter sind der Auffassung, dass gegenwärtig zu wenig Angebote im begleiteten Wohnen vorhanden sind. Die Angebotslandschaft

ist wenig strukturiert. Es konnte zudem eine grosse Vielfalt der Finanzierungsformen festgestellt werden. Die nicht kostendeckenden Einnahmen aus den Beiträgen der Klientinnen und Klienten werden über Spenden, Reserven und mittels Quersubventionierungen ausgeglichen. Für die Finanzierung der Beiträge der Klientinnen und Klienten muss zudem auch auf die Sozialhilfe zurückgegriffen werden.

Aufgrund der Neugestaltung der Aufgabenteilung und des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen (NFA) liegt die Zuständigkeit für die stationären Einrichtungen für Menschen mit Behinderung seit 2008 bei den Kantonen. Beim Bund verblieb eine Teil-Zuständigkeit für die Finanzierung der nicht stationären Behindertenhilfe (Art. 74 IVG), wozu auch die Angebote des begleiteten Wohnens zählen. Vor diesem Hintergrund hat der Kanton Zürich auf eine weitergehende Regelung des begleiteten Wohnens verzichtet. Damit fehlt auch eine solche für die weitergehende bzw. bedarfsorientierte Förderung von Angeboten, die den stationären Angeboten vorgelagert sind. Akzentuiert hat sich diese Ausgangslage im Rahmen der IV-Revision 6b in den Jahren 2010/2011 mit der Einschränkung der Finanzierung auf höchstens vier Stunden pro Person und Woche und mit der Plafonierung der zur Verfügung stehenden Bundesmittel.

Gemäss der im Kanton Zürich geltenden Praxis können zurzeit pro Person höchstens Fr. 4800 pro Jahr für begleitetes Wohnen über die Zusatzleistungen finanziert werden, was gemäss der Studie der HSLU häufig keine ausreichende Finanzierung der Angebote erlaubt. Im Rahmen der Bestimmungen des Bundes zu den Ergänzungsleistungen (EL) wären höhere Beiträge möglich. Allerdings ist neben den zu erwartenden finanziellen Entlastungen durch die Vermeidung von unnötigen Heimaufenthalten auch mit Mehrkosten für Personen zu rechnen, die derzeit keine Leistungen beziehen. Dies ist unter anderem der Fall, weil es für sie derzeit keine passenden Angebote gibt oder weil diese Angebote nicht ausreichend finanziert sind. Solche Mehrkosten wären gemäss geltender Regelung allein von Kanton und Gemeinden zu tragen.

### **3. Erkenntnisse zum betreuten Wohnen gestützt auf den Expertenbericht der Pro Senectute vom 15. Dezember 2017**

Wie die Pro Senectute aufzeigt, gibt es bei älteren Menschen im Kanton Zürich einen erheblich grösseren Bedarf nach Betreuung als nach Pflege. Während bei rund 47 000 in einem Privathaushalt lebenden Personen ab 65 Jahren ein Betreuungsbedarf besteht, weisen rund 8300 ältere Personen einen mittleren bis grossen Pflegebedarf im Sinne

des KVG auf. Die Betreuungsbedürftigkeit setzt in der Regel früher ein und dauert länger als eine Pflegebedürftigkeit. Häufig ist die Betreuungsbedürftigkeit aufgrund physischer, psychischer oder kognitiver Beeinträchtigungen Anlass für einen Eintritt in ein Pflegeheim. Im Kanton Zürich sind 30–35% der älteren Menschen, die in einem Zürcher Pflegeheim leben, nicht oder nur leicht pflegebedürftig. Auch weist der Kanton Zürich eine höhere Pflegeheimquote auf als der schweizerische Durchschnitt.

Die Vermutung, dass ältere Menschen in ein Heim ziehen, weil sie sich die ambulante Unterstützung finanziell nicht leisten können, wird durch die vorhandenen Daten nicht gestützt. Auch die Vermutung, dass das EL-System Anreiz für früh- oder vorzeitige Heimeintritte schafft, kann gemäss Pro Senectute nicht erhärtet werden. Nicht die Finanzierung scheint also dazu zu führen, dass im Kanton Zürich überdurchschnittlich viele ältere Personen in stationären Angeboten leben, sondern der Umstand, dass die ambulante Unterstützung und Betreuung nicht oder nicht im benötigten Umfang zur Verfügung steht.

In der Regel ist der Aufenthalt in einem Pflegeheim mit höheren Kosten verbunden als das Wohnen im privaten Haushalt. Für Personen, die trotz fehlendem oder leichtem Pflegebedarf in Pflegeheimen leben, werden deutlich höhere EL gewährt als für Personen in Privathaushalten. Die im Expertenbericht anhand von Modellrechnungen geschätzte Differenz beträgt pro Person und Jahr zwischen Fr. 12 600 und Fr. 25 000. Da über die Hälfte der Pflegeheim-Bewohnerinnen und -Bewohner Anspruch auf EL hat, sind die finanziellen Auswirkungen namhaft. So werden die heimbefindenden Mehrkosten bei den EL für Personen, die mit keinem oder leichtem Pflegebedarf in Heimen leben, im Kanton Zürich auf 30 Mio. bis 35 Mio. Franken pro Jahr geschätzt. Nicht berücksichtigt sind dabei die Kosten, die für Betreuung und Hilfe im Haushalt anfallen würden, wenn diese Personen nicht mehr in Heimen, sondern in betreuten Wohnformen leben würden.

Für den Begriff «Betreutes Wohnen» findet sich keine einheitliche Definition, weshalb er für unterschiedliche Wohnformen verwendet wird. 13 Kantone haben das «Betreute Wohnen für ältere Menschen» umschrieben und teilweise geregelt. Dabei umfasst das betreute Wohnen als Mindestvorgabe hindernisfreien Wohnraum, einen Notruf- oder Pikettdienst, die Präsenz oder Erreichbarkeit einer Betreuungsperson sowie die bedarfsorientierte Vermittlung von Dienstleistungen gegen separate Entschädigung. Im Kanton Zürich stellen gemeinnützige Trägerschaften, Genossenschaften und die öffentliche Hand ein vielfältiges Angebot an betreuten Wohnformen für ältere Menschen zur Verfügung, insbesondere in Alterssiedlungen und Alterswohnungen. Der Expertenbericht unterscheidet fünf Angebotskategorien und

geht davon aus, dass etwa 15 000 ältere Personen im Kanton Zürich in einer betreuten Wohneinrichtung leben.

In einer vom Büro BASS durchgeführten «Untersuchung zum betreuten Wohnen – Einsparpotenzial, Ausmass der Hilfsbedürftigkeit, Höhe des EL-Pauschalbeitrags» (Schlussbericht vom 8. März 2018) wird darauf hingewiesen, dass eine Privilegierung von betreutem Wohnen bei den EL eine unerwünschte Ausweitung der Nachfrage verursachen könnte, insbesondere aufgrund verfrühter Eintritte ins betreute Wohnen. Um dies zu verhindern, müssten Zugangshürden geschaffen und die Anbieter reguliert werden. Mit Blick auf diese Untersuchung drängt sich die Frage auf, ob anstelle der Privilegierung von betreutem Wohnen Massnahmen zu prüfen sind, die einen längeren Verbleib im bisherigen Wohnumfeld ermöglichen. Auch der Bericht der Pro Senectute legt den Schluss nahe, dass die notwendige Betreuung dort anzubieten ist, wo die Person wohnt. Finanzierungen an bestimmte Angebotsformen zu koppeln bzw. zwischen ambulant und stationär eine weitere Finanzierungskategorie für betreutes Wohnen einzuführen, erscheint hingegen nicht zielführend. Vor diesem Hintergrund erweisen sich weitergehende Erhebungen zum Bedarf an betreuten Wohnformen und deren Finanzierungsmöglichkeiten als nicht zweckmässig. Gleiches gilt auch für begleitete Wohnformen. Kernanliegen der vom Kantonsrat dem Regierungsrat am 25. Juni 2018 überwiesenen Motion KR-Nr. 100/2017 betreffend Selbstbestimmung ermöglichen durch Subjektfinanzierung ist, die Unterstützung nicht an bestimmte Wohnformen zu knüpfen.

#### **4. Fazit/Handlungsmöglichkeiten**

Angebote im Bereich des dem Aufenthalt in stationären Einrichtungen vorgelagerten begleiteten und betreuten Wohnens sind aus volkswirtschaftlicher Sicht unbestrittenermassen sinnvoll. Unter Berücksichtigung der Expertenberichte der HSLU und Pro Senectute sind auf kantonaler Ebene Handlungsmöglichkeiten namentlich im Bereich des Zusatzleistungsgesetzes vom 7. Februar 1971 (ZLG; LS 831.3) und der ausführenden Zusatzleistungsverordnung zu prüfen. Dabei ergibt sich im Zusammenhang mit der Umsetzung der EL-Reform des Bundes die Möglichkeit, verschiedene Fragen zu klären, dies unter anderem bei den anrechenbaren Mietzinsmaxima. Ergänzend wird sich der Kanton auch anderweitig auf eidgenössischer Ebene einzubringen haben. Im Vordergrund steht dabei die Thematik der Aufgabenteilung bei den EL allgemein sowie im Besonderen bei der ambulanten Behindertenhilfe (insbesondere Art. 74 IVG). Diese Aufgabenteilungsaspekte



sind im Rahmen des Projektes «Aufgabentrennung zwischen Bund und Kantonen» zu beleuchten, das unter Federführung der Konferenz der Kantonsregierungen bearbeitet wird.

Im Regelungsbereich des Regierungsrates böte sich die Möglichkeit, die Höchstansätze für Krankheits- und Behinderungskosten in § 11 ZLV von zurzeit Fr. 4800 je Kalenderjahr für AHV- und IV-Rentnerinnen und -Rentner anzuheben. In Verbindung mit einer solchen Anhebung müsste aber auch klarer geregelt werden, wie und wer inskünftig die Qualität und den Betreuungsbedarf im Einzelfall feststellt. Kritisch zu betrachten ist eine Privilegierung einzelner Wohnformen, da das Risiko von Fehlversorgungen und Mehrkosten steigt.

Im Übrigen sind im Zusammenhang mit der vom Kantonsrat dem Regierungsrat am 25. Juni 2018 überwiesenen Motion KR-Nr. 100/2017 die Grundsätze der Angebotssteuerung, der Qualität und der Finanzierung von Betreuungsleistungen für Menschen mit Behinderung zu überprüfen, dies unabhängig von Einrichtungen, welche die entsprechenden Leistungen anbieten, bzw. unabhängig von bestimmten Wohnformen.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Postulate KR-Nrn. 196/2016 und 404/2016 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Die Staatsschreiberin:
Thomas Heiniger	Kathrin Arioli