

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 109/2005

Sitzung vom 29. Juni 2005

930. Anfrage (Finanzierung und Sicherstellung von Wohnbegleitung [Alltagsbewältigung])

Kantonsrat Markus Brandenberger, Uetikon am See, und Kantonsrätin Prof. Katharina Prelicz-Huber, Zürich, haben am 11. April 2005 folgende Anfrage eingereicht:

Im Kanton Zürich wird schätzungsweise 300 Menschen mit einer psychischen oder intellektuellen Beeinträchtigung von Fachpersonen und Laien gemeinnütziger Organisationen (verschiedene sozialpsychiatrische Vereine, Pro Infirmis) Begleitung beim Wohnen angeboten. Je ungefähr die Hälfte der Klientinnen/Klienten lebt in der eigenen Wohnung (Wohnung selbst gemietet) oder in kleinen Wohngemeinschaften (Wohnungsmieterin ist die Organisation).

Die Organisationen erhielten bis anhin vom BSV Beiträge gemäss Art. 74 IVG, welche rund 80% der Personalkosten decken. Für 2003 wurden an Organisationen im Kanton Zürich gegen 1,3 Mio. Franken überwiesen. Die Beiträge basieren auf einer Art Leistungsvertrag (Verfugung) und verlangen ein output-orientiertes, detailliertes Gesuch.

Mit der Inkraftsetzung der 4. IVG-Revision und der damit verbundenen Einführung der (an sich sehr sinnvollen) «Hilflosenentschädigung für lebenspraktische Begleitung» (HelpB) ist paradoxerweise die Finanzierung dieser günstigen, effizienten und auf die vermehrte Selbstbestimmung und Selbstverantwortung ausgerichteten Hilfe akut gefährdet.

Einerseits werden die BSV-Beiträge für 2005 und 2006 (siehe dazu befristetes Kreisschreiben über die Beiträge an Organisationen der privaten Behindertenhilfe für Leistungen im Bereich des Begleiteten Wohnens) auf dem Stand von 2002 eingefroren, obwohl das BSV für 2002 bis 2004 noch Erweiterungen bewilligt hatte, andererseits werden die Klientinnen/Klienten gezwungen (auch wenn dies, wie die ersten Erfahrungen zeigen, meist aussichtslos ist), sich für eine HelpB anzumelden. Wird ausnahmsweise die Zulage zugesprochen, entfällt die Beitragsberechtigung für diese Klientinnen/Klienten. Die Fr. 422 HelpB pro Monat vermögen jedoch bei der professionellen Einzelbegleitung den ausfallenden Beitrag (meist) nicht zu ersetzen. Der damit verbundene administrative Aufwand ist enorm.

Erschwerend kommt dazu, dass eine rigidere Praxis bei den Ergänzungsleistungen keine Pauschalen mehr zulassen will, sondern die stundenweise Abrechnung (max. Fr.25 pro Stunde) verlangt wird.

Ab 2007 ist völlig offen, ob überhaupt noch BSV-Beiträge fliessen. Mit Einführung der NFA wird sich der Bund endgültig aus der Finanzierung von kantonalen und regionalen Tätigkeiten privater Organisationen zurückziehen. Sie wird in die alleinige Verantwortung der Kantone übergeben. Der Bund beschränkt sich künftig auf Beiträge an gesamtschweizerisch (allenfalls sprachregional) tätige Dachorganisationen. Da die Beiträge nach Art. 74 IVG im Rahmen der NFA nicht Bestandteil der so genannten «Kantonalisierung der kollektiven Beiträge (Art. 73 IVG)» sind, kann jedoch nicht mit einer automatischen Übernahme durch die Kantone gerechnet werden. Es öffnet sich hier eine problematische Schnittstelle zwischen Art. 73 IVG und Art. 74 IVG.

Wenn die Angebote «Wohnbegleitung» vorab im Bereich der Einzelbegleitungen gezwungenermassen reduziert werden müssten, besteht die Gefahr, dass eine Verlagerung Richtung Spitex (die gemäss KVG nicht alle Tätigkeiten der bisherigen Wohnbegleitung übernehmen darf) eintritt, oder dass vermehrt wieder institutionalisierte, in der Regel teurere Wohnangebote in Anspruch genommen werden müssen.

Wir bitten in diesem Zusammenhang die Regierung um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie schätzt die Regierung die Notwendigkeit der Aufrechterhaltung der Wohnbegleitung ein?
2. Wurden und werden die zuständigen Stellen beim Kanton vom Bund bei der Planung und Durchführung der Finanzierung von Wohnbegleitung einbezogen?
3. Ist der Kanton berechtigt und bereit, hier beim Bund aktiv zu werden?
4. Ist der Kanton bereit, bei den Vorarbeiten für die Umsetzung der NFA diese problematische Schnittstelle aktiv in seine Vorkehrungen einzubeziehen?
5. Ist der Kanton bereit, im Rahmen der Erarbeitung einer (von der NFA verlangten) Behindertenpolitik verschiedene Wohnformen (selbstständiges Wohnen mit Assistenz, Spitex, Wohnbegleitung, Bauberatung für anpassbaren Wohnungsbau und institutionalisiertes Wohnen in Wohnheimen/Wohngruppen) als durchlässiges Netzwerk zu beschreiben?

Auf Antrag der Direktion für Soziales und Sicherheit

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Markus Brandenberger, Uetikon am See, und Prof. Katharina Prelicz-Huber, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Beiträge der Invalidenversicherung (IV) für Leistungen im Bereich des Begleiteten Wohnens sind bisher gestützt auf Art. 74 des Bundesge-

setzes über die Invalidenversicherung (IVG; SR 831.20) ausschliesslich an Organisationen der privaten Behindertenhilfe ausgerichtet worden. Mit der 4. IV-Revision wurde am 1. Januar 2004 ein Anspruch auf Hilflosenentschädigung auf Grund eines Bedarfs an lebenspraktischer Begleitung eingeführt (Art. 42 Abs. 3 IVG; Art. 37 Abs. 2 Bst. c und Abs. 3 Bst. e sowie Art. 38 der Verordnung über die Invalidenversicherung; SR 831.201). Personen mit einem solchen Anspruch werden in der Lage sein, Aufwendungen für das Begleitete Wohnen mit dem individuell ausgerichteten Betrag der Hilflosenentschädigung bezahlen zu können. Dies hat zur Folge, dass die gestützt auf Art. 74 IVG ausgerichteten Beiträge der IV an Organisationen der privaten Behindertenhilfe für das Begleitete Wohnen gesenkt werden können. Beiträge an diese Organisationen werden aber weiterhin für Leistungen an Personen ausgerichtet, die einen Bedarf an Beratungsdiensten haben, hingegen keine bzw. noch keine Hilflosenentschädigung für lebenspraktische Begleitung zugesprochen erhalten. Diese Übergangsregelung gilt für die Jahre 2005 und 2006. Anschliessend soll das Beitragssystem auf Leistungsverträge ausgerichtet werden. Für diese Umstellung braucht es jedoch verlässliche Daten über die tatsächliche Inanspruchnahme der Hilflosenentschädigung für lebenspraktische Begleitung. Heute fehlt es insbesondere an Angaben zur Zahl der Personen, die keinen Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung für lebenspraktische Begleitung haben, aber trotzdem auf Begleitetes Wohnen angewiesen sind. Diese Daten werden im Zeitraum von 2004 bis 2006 durch die Invalidenversicherung erhoben.

Vor diesem Hintergrund beantwortet der Regierungsrat die Fragen wie folgt:

Zu Frage 1:

Die Wohnbegleitung erscheint als angemessene Form der Alltagsbegleitung für intellektuell oder psychisch beeinträchtigte Menschen. Die Auswertung der Daten aus der erwähnten Übergangsregelung dürfte auch Anhaltspunkte zur Beurteilung des Begleiteten Wohnens aus finanzieller Sicht vermitteln.

In den letzten Jahren wurden grosse Anstrengungen unternommen, um die Grenzen zwischen der Gesundheitsversorgung, welche sich am Krankenversicherungsgesetz orientiert, und der Betreuung von Behinderten, bei denen statt eines Behandlungsauftrags ein Beratungsbedarf besteht, zu klären. Ein Wegfall der Wohnbegleitung würde voraussichtlich zu einer erhöhten Inanspruchnahme von Einrichtungen der Gesundheitsversorgung führen. Betroffen wären vor allem die Spitex und die Psychiatrie.

Zu Frage 2:

Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zur 4. IV-Revision wurden die Kantone zur Meinungsäusserung eingeladen. In die Planungs- und Finanzierungsfragen der Wohnbegleitung waren sie hingegen nicht näher einbezogen. Das zuständige Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) informiert im Rahmen von Mitteilungen, Rund- und Kreisschreiben periodisch über den Stand der Planung und die Finanzierung im Bereich des Begleiteten Wohnens.

Zu Frage 3:

Fragen, welche die Wohnbegleitung betreffen, werden einerseits dem BSV oder dem vorgesetzten Departement direkt unterbreitet und andererseits im Forum der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) sowie in der Begleitgruppe «Assistenzbudget Art. 74 IVG» unter dem Vorsitz des BSV, in welchem auch ein Vertreter des Generalsekretariats der SODK Einsitz hat, thematisiert.

Zu den Fragen 4 und 5:

Jeder Kanton ist im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) gemäss Art. 197 Ziffer 4 der Bundesverfassung (SR 101) verpflichtet, ein vom Bund zu genehmigendes Konzept zu erstellen, um die Eingliederung invalider Personen zu fördern (Behindertenkonzept). In diesem Zusammenhang wird zu prüfen sein, ob und inwieweit neben der Platzierung von invaliden Personen in stationären Einrichtungen auch andere Wohnformen wie beispielsweise die Wohnbegleitung als angemessene Unterbringungsstrukturen anerkannt werden sollen. Dabei wird die finanzielle Tragbarkeit zu berücksichtigen sein.

Für die Koordination der Arbeiten zur Umsetzung der NFA im Kanton Zürich hat der Regierungsrat eine Projektgruppe unter Leitung der Finanzdirektion eingesetzt. Diese hat ihre Tätigkeit im Januar 2005 aufgenommen. Zu beachten ist, dass die Ausführungsgesetzgebung des Bundes nach gegenwärtigem Stand erst im Herbst 2006 endgültig feststehen wird. Der Kantonsrat soll aber möglichst frühzeitig über den Prozess zur Umsetzung der NFA im Kanton Zürich orientiert werden. In diesem Zusammenhang ist vorgesehen, als Beilage zum KEF 2006–2009 einen entsprechenden Planungsbericht vorzulegen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Gesundheitsdirektion, die Bildungsdirektion und die Direktion für Soziales und Sicherheit.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi