

**Auszug aus dem Protokoll  
des Regierungsrates des Kantons Zürich**

KR-Nr. 51/2003  
KR-Nr. 52/2003

Sitzung vom 30. April 2003

**567. Anfragen (Bedarfsplanung Betreuungsangebote  
für mehrfachbehinderte Kinder und Erwachsene im Kanton Zürich /  
akuter Mangel an Heimplätzen für schwer behinderte Kinder  
und Erwachsene im Kanton Zürich)**

A. Die Kantonsräte Markus Brandenberger, Uetikon a. S., und Charles Spillmann, Ottenbach, haben am 10. Februar 2003 folgende Anfrage eingereicht:

Nach verschiedensten Quellen (Heilpädagogische Schulen, Wohninstitutionen für Behinderte, Elternvereine) besteht im Kanton Zürich seit Jahren ein eklatanter Mangel an Wohn- und Beschäftigungsangeboten für schwer- und schwerstbehinderte Jugendliche und Erwachsene. Obwohl sich der künftige Bedarf mindestens bei Kindern und Jugendlichen längerfristig ermitteln liesse, sind die vorhandenen Plätze besetzt, und es werden Wartelisten geführt. Die im Kanton bestehenden regionalen «Institutionenverbände zur Sicherstellung der Grundversorgung für Erwachsene mit geistiger Behinderung» können diese Aufgabe ohne Erweiterung der Angebote nicht erfüllen.

Dieser Zustand ist für die Betroffenen, ihr soziales Umfeld und die Institutionen sehr belastend. Die (versteckten) Folgekosten sind beträchtlich.

Die im Rahmen der 4. Revision des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (IVG) vorgesehene Erweiterung der Hilflosenentschädigung wird es Betroffenen ermöglichen, die notwendige Assistenz auf privater Basis auch ohne Heimangebot sicherzustellen. In welchem Ausmass dies die Nachfrage nach Heimplätzen verändern wird, ist aber völlig offen, eine allfällige Wirkung wird sich jedoch sicher erst um Jahre verzögert bemerkbar machen.

Zurzeit laufen bei Institutionen, Kantonen und beim Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) die Vorbereitungen für die Bedarfsplanung für Werkstätten und Wohnheime/Tagesstätten gemäss Art. 73 IVG für die Periode 2004 bis 2006. Die Kantone haben ihre Angaben dem BSV bis Ende Mai 2003 abzuliefern.

In diesem Zusammenhang bitten wir die Regierung um Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Wie hoch schätzt der Regierungsrat den ungedeckten Bedarf an Wohnplätzen für schwer- und schwerstbehinderte Menschen im Kanton?

2. In welchem Ausmass wird der zusätzliche Bedarf in den Eingaben an das BSV zur Bedarfsplanung 2004 bis 2006 berücksichtigt?
3. Welche Massnahmen plant der Kanton für den Fall, dass diese Plätze vom BSV nicht in die Bedarfsplanung aufgenommen werden?
4. Wie gestaltet sich die Zusammenarbeit bezüglich Planung zwischen der Bildungsdirektion (Sonderschulen, Sonderschulheime) und der Direktion für Soziales und Sicherheit (Behinderteneinrichtungen)?

B. Kantonsrat Dr. Jean-Jacques Bertschi, Wettswil a. A., hat am 10. Februar 2003 folgende Anfrage eingereicht:

Der Mangel ist seit Jahren offensichtlich. Er war auch schon Gegenstand parlamentarischer Vorstösse. Inzwischen hat sich die Situation so verschärft, dass dem Handlungsbedarf nicht mehr ausgewichen werden kann.

Als Präsident von «insieme Kanton Zürich» (Vereine zur Förderung von Menschen mit einer geistigen Behinderung) stelle ich Folgendes fest: Immer mehr betroffene Eltern und Angehörige von Schwer- oder Mehrfachbehinderten gelangen mit immer zahlreicheren und dramatischeren Hilferufen an die nebenamtlich tätigen und in dieser Frage überforderten Vorstände der lokalen Elternvereine.

Der Übergang von der Heilpädagogischen Schule zu einer befriedigenden Lösung erscheint oft völlig blockiert. Entweder werden die Verantwortlichen mit Dutzenden von Absagen konfrontiert oder unverbindlich auf eine (überfüllte) Warteliste gesetzt. Für die Betroffenen und ihr Umfeld ist diese fortgesetzte Unsicherheit niederschmetternd. In einigen Fällen gelingt es schliesslich, durch eine ausserkantonale Platzierung die schlimmste Not zu lindern, allerdings um den Preis der massiven – und aus Sicht des Integrationsgedankens unerwünschten – Erschwerung des Kontakts zwischen Angehörigen und Behinderten.

Die Kosten fallen ja ohnehin an: Einerseits bei der Begleichung der Heimkosten für die (häufig suboptimalen) Ersatzlösungen und andererseits auch in Form von Kosten für die äusserst aufwendigen und langwierigen Abklärungen durch verschiedenste Stellen. Für den Kanton Zürich entsteht aus dieser misslichen Situation folglich nicht einmal ein finanzieller Vorteil. Es stellt sich wirklich die Frage, weshalb es nicht gelingen will, im grossen Kanton Zürich ein ausreichendes Angebot an geeigneten Heimplätzen für schwer- und schwerstbehinderte Menschen bereitzustellen.

Ich frage deshalb den Regierungsrat höflich an:

5. Ist er mit dem akuten Platzmangel vertraut?
6. Weswegen deckt das Angebot den Bedarf im Kanton Zürich nicht?
7. Liegt es an den fehlenden Planungswerten?
8. Welche Auswege aus dem akuten Engpass schlägt der Regierungsrat vor?

Auf Antrag der Direktion für Soziales und Sicherheit  
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfragen Markus Brandenberger, Uetikon a. S., und Charles Spillmann, Ottenbach, sowie Dr. Jean-Jacques Bertschi, Wettswil a. A., werden wie folgt beantwortet:

Auch im Kanton Zürich lebt eine grosse Zahl von Menschen mit Behinderungen. Dabei geht es im Sinne von Art. 2 des neuen Behindertengleichstellungsgesetzes vom 13. Dezember 2002 (vgl. BBl 2002, S. 8223 [SR 151.3]) um voraussichtlich dauernde körperliche, geistige oder psychische Beeinträchtigungen, die es erschweren oder verunmöglichen, alltägliche Verrichtungen vorzunehmen, soziale Kontakte zu pflegen, sich fortzubewegen, sich aus- und fortzubilden oder eine Erwerbstätigkeit auszuüben.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 18. März 2002 ein Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen, das die Formulierung einer kantonalen Politik mit Behinderten verlangt. Bereits in diesem Zusammenhang hat der Regierungsrat darauf hingewiesen, dass er zum Ziel steht, die Benachteiligung von Menschen mit Behinderung in unserer Gesellschaft planmässig abzubauen, um ihnen eine Integration in unsere Gesellschaft und eine weitestgehende Selbstbestimmung zu erlauben (KR-Nr. 279/2001).

Schul-, Arbeits- und Wohnplätze für Schwer- und Schwerstbehinderte bilden nur ein Segment dieser Politik.

Dabei ist zu unterscheiden zwischen der Situation von schwer behinderten Kindern und Jugendlichen und der Situation von schwer behinderten Erwachsenen.

Die Schulgesetzgebung des Kantons Zürich verpflichtet den Kanton, für die Sonderschulung von schwer behinderten Kindern und Jugendlichen zu sorgen. Die Zuständigkeit dafür liegt bei der Bildungsdirektion bzw. den Schulgemeinden. Der Auftrag wird durch ein breites Angebot an Tagesschulen und Sonderschulheimen abgedeckt. Auch hier kommen Leistungen der Invalidenversicherung zum Tragen. Zugunommen hat die Nachfrage nach Plätzen für Kinder mit so genannt komplexer Symptomatik (Intelligenzquotient knapp über 75 verbunden mit weiteren Schwierigkeiten wie Aufmerksamkeitsdefizit-Syndrom, leichte

Wahrnehmungsstörung, feinere cerebrale Störungen, soziale Schwierigkeiten und/oder Verwahrlosung); sie unterzubringen, stellt ein besonderes Problem dar. Immerhin ist darauf hinzuweisen, dass im Sonderschulheim Ilgenhalde in Fehraltorf und im Kinderheim Bühl in Wädenswil sowie im Kinderheim Sunnemätteli in Bäretswil zusätzliche Plätze geschaffen werden konnten. Ein weiterer Ausbau des Angebots hängt weitgehend von der Bereitschaft der jeweiligen privaten Trägerschaft und den zur Verfügung stehenden Finanzmitteln ab.

Die Schaffung von Wohn- und Arbeitsplätzen für Menschen mit Behinderungen ist historisch gewachsen und gründet vornehmlich auf privater Initiative. Die Finanzierung von Wohn- und Beschäftigungsmöglichkeiten für erwachsene Behinderte wird weitgehend durch die Sozialversicherungen und private Initiativen sowie die öffentliche Hand gewährleistet.

Im Erwachsenenbereich handelt es sich aber letztlich sowohl bei Wohn- wie bei Arbeitsplätzen um eine fürsorgliche Aufgabe, für welche die Zuständigkeit im Kanton Zürich primär bei den Gemeinden liegt. Der Kanton ist weder verpflichtet, selbst entsprechende Institutionen zu betreiben, noch verfügt er über eine Rechtsgrundlage, um solche zu schaffen. Hingegen leistet er gestützt auf das Gesetz über die Beitragsleistungen des Staates für Altersheime sowie Heime, Eingliederungsstätten und Werkstätten für Invalide (LS 855.1) Beiträge an Institutionen. Vor diesem Hintergrund ist es zu erklären, dass im Kanton Zürich eine Vielzahl unterschiedlichster Einrichtungen besteht, die vorab von Privaten, Gemeinden und anderen öffentlichen Trägerschaften betrieben werden. Diese Vielfalt entspricht durchaus der Vielzahl der unterschiedlichen Behinderungen und der entsprechend verschiedenen Bedürfnisse, wobei allerdings viele Heime auf eine gewisse Durchmischung achten. Die Direktion für Soziales und Sicherheit verfügt über ein vollständiges Verzeichnis der Behinderteneinrichtungen im Kanton Zürich; gemäss diesem bestehen weit über 1000 Plätze für schwerstbehinderte Personen. Überdies besteht ein Anspruch auf eine gewisse Zahl ausserkantonaler Plätze. Das gesamte Angebot wird auch von der IV im Rahmen ihrer seit 1998 periodisch durchgeführten Bedarfsplanung anerkannt. Die Aufnahme in die Bedarfsplanung ist Voraussetzung für die Zahlung kollektiver Beiträge (Betriebs- und Baubeiträge) an die jeweilige Institution. Derzeit läuft die Erhebung für die neue Bedarfsplanung, wobei sich die Rolle des Kantons im Wesentlichen darauf beschränkt, die Beitragsgesuche der Institutionen hinsichtlich des Bedarfs zu prüfen und an das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) mit einem begründeten Antrag weiterzuleiten. Gemäss heute vorliegenden Meldungen planen zwölf Institutionen die Schaf-

fung von insgesamt rund 100 zusätzlichen Plätzen für schwer behinderte Personen. Damit dürfte es möglich sein, teilweise bestehende Lücken zu schliessen und die künftigen Bedürfnisse, soweit abschätzbar, abzudecken. Allerdings kann mit keinem System garantiert werden, dass jederzeit der für die jeweilige Person ideale Platz kurzfristig garantiert werden kann. Tatsächlich vorhandene Engpässe haben vielfach damit zu tun, dass bestgeeignete Plätze fehlen. Bestehende regionale Zusammenschlüsse, so genannte Institutionenverbände im Kanton Zürich, helfen aber mit, die Bedarfsplanung gegenseitig abzustimmen und Zuweisungen möglichst zu optimieren. Diese Vereinigungen von Behinderteneinrichtungen im Kanton Zürich, aufgeteilt in geografische Gebiete analog den Psychiatrieregionen, schaffen die Voraussetzungen, um behinderte Menschen, die im freien Angebot keinen Wohn- oder Arbeitsplatz finden, mindestens einer Institution zuweisen zu können.

Das System der Bedarfsermittlung und Genehmigung durch das BSV ist sinnvoll und hat sich bewährt, da die Institutionen selbst am ehesten den zukünftigen Bedarf erkennen können. Statistische Berechnungen dazu lassen sich nur schwer vornehmen, da der Bedarf an Wohnplätzen nicht nur durch die Zahl der Behinderten, sondern auch durch die Wohn- und Lebenssituation ihrer Familien und die gestiegene Lebenserwartung der Behinderten und ihrer nicht behinderten Angehörigen mit bestimmt wird. Nicht selten wohnen zum Beispiel schwer behinderte junge Erwachsene auch nach der Zeit der Sonderschulung bei ihren Eltern, bis diesen aus Altersgründen die Betreuung nicht mehr möglich ist. Eine noch engere Zusammenarbeit zwischen Bildungsdirektion und Direktion für Soziales und Sicherheit drängt sich deshalb nicht auf. Hingegen plant der Kanton, eine Plattform aufzubauen, um Angebote, Kapazität und freie Plätze der Behinderteneinrichtungen zu erfassen und sie als Kontaktstelle für Bildungseinrichtungen für behinderte Kinder und Jugendliche anzubieten.

Der Kanton Zürich wird sich selbstverständlich dafür einsetzen, dass der von den Institutionen gemeldete und ausgewiesene Bedarf vom Bund vollumfänglich anerkannt wird und damit die Zahlung kollektiver Beiträge gesichert bleibt. Eine Erarbeitung von Alternativszenarien drängt sich einstweilen umso weniger auf, als schon bisher die Möglichkeit bestand, im Verlaufe der jeweiligen dreijährigen Planungsperiode Anpassungen vorzunehmen.

Eine neue Situation dürfte sich bei Realisierung des Neuen Finanzausgleichs (NFA) ergeben; es ist indessen verfrüht, schon heute Lösungsansätze aufzeigen zu wollen.

– 6 –

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**