

Regierungsratsbeschluss

vom 1. April 2003

Nr. 2003/610

KR.Nr. M 192/2002 DDI

Motion Beatrice Heim (SP, Starrkich-Wil) vom 12. November 2002: Behinderte dürfen nicht zu kurz kommen: Revision der rechtlichen Grundlagen im Behindertenbereich; Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, die gesetzlichen Grundlagen für den Bereich der Behinderten-Institutionen zu revidieren mit dem Ziel

- Leitziele und Bedarfsplanung für den Behindertenbereich wie für den sozialpädagogischen Bereich festzuschreiben
- Richtlinie und Qualitätskriterien für die finanzielle Leistungsabgeltung festzulegen und die Finanzierung der Institutionen zu sichern
- Die Integration von Menschen mit Behinderungen zu fördern
- Im Kinder- und Jugendbereich die heilpädagogische Früherziehung und die sozialpädagogische Förderung zu regeln. Der heilpädagogische Stütz- und Förderunterricht ist auch für entwicklungsgefährdete Kinder und Jugendliche, welche die Behinderungskriterien gemäss IV-Verordnung nicht erfüllen, sicherzustellen

2. Begründung

Es gibt verschiedene Gründe, die für eine Revision der gesetzlichen Grundlagen im Behinderten- wie im sozialpädagogischen Bereich sprechen.

So verlangt die schwierige finanzielle Situation mehrerer Heime für schwerbehinderte Erwachsene ein Überdenken der Finanzierung. Es gilt Instrumente zu schaffen, die den Heimen unternehmerischen Spielraum geben und Rückstellungen für Investitionen erlauben. Zudem ist für finanzielle Engpässe die Möglichkeit der Bürgschaft durch den Kanton zu schaffen. Andererseits nimmt der Bedarf an Heimplätzen für erwachsene Behinderte stark zu. Auch ausserkantonale kann er nur noch mit Mühe abgedeckt werden. Es braucht eine Bedarfsplanung im Kanton und in Zusammenarbeit mit andern Kantonen. Dabei sind für den Behindertenbereich Leitziele und Basisangebot zu formulieren. Die finanziellen Richtlinien sind mit einer klar definierten Basisqualität und deren Überprüfung zu verknüpfen. Im schulischen Bereich soll ein heilpädagogisches Konzept eine optimale Förderung und Integration behinderter und entwicklungsgefährdeter Kinder ermöglichen. Weiter ist der heil- und sozialpädagogische Stütz- und Förderunterricht von der Geburt bis und mit der Schulzeit gesetzlich so zu regeln, dass entwicklungsgefährdeter und -gestörte Kinder, unabhängig davon ob sie die Kriterien des Behinderungsschweregrades der IV-Verordnung erfüllen, gefördert werden können, um wo möglich eine Schulung in einer Sonderschule zu vermeiden.

Die neue Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) soll eine Kantonalisierung der Sonderschulen und der Behinderteneinrichtungen bringen. In einer Übergangsregelung will der Bund die Kantone während drei Jahren verpflichten, die bisherigen Leistungen der IV an Anstalten, Werkstätten und Wohnheime zu übernehmen, bis zum Vorliegen kantonaler Behindertenkonzepte. Da die Wohnplätze heute zu knapp sind, täte der Kanton Solothurn gut daran, so rasch wie möglich eine Bedarfsplanung zu machen und sich ein Behindertenkonzept zu geben, damit er rechtzeitig den wachsenden Bedarf miteinbeziehen und einer Stagnation der (Bundes-) Mittel auf dem aktuellen, zu knappen Niveau entgegenwirken kann. Die Revision der gesetzlichen Grundlagen hat möglichst rasch zu erfolgen und ist entweder im Sozialgesetz oder als eigenständige Revision vorzunehmen. Es ist zu vermeiden, dass ein allfälliges Fallieren des Sozialgesetzes die verlangte Revision verzögert.

Die Revision ist gemeinsam mit Fachleuten aus dem Behindertenbereich, der Früherziehung und des Förderunterrichts, mit Kinderärzten/Kinderärztinnen und mit dem Einwohnerverband anzugehen. Das braucht Zeit. Deshalb ist die Arbeit so bald wie möglich an die Hand zu nehmen. Der Kanton kann so den Befürchtungen der Behindertenorganisationen vor einem «Sozialabbau zu Lasten Behinderter» entgegenwirken.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Nach Artikel 73 Absatz 1 Kantonsverfassung behandelt der Regierungsrat grundsätzlich das Regierungsprogramm und den Finanzplan und nimmt davon Kenntnis. Der Kantonsrat behandelt auch "weitere grundlegende Pläne in einzelnen Aufgabenbereichen". Voraussetzung ist allerdings, dass diese grundlegenden Pläne aufgrund einer gesetzlichen Grundlage vorgeschrieben sind. Dazu gehört zum Beispiel die Alters- und Pflegeheimplanung. Eine integrale Planung der Behindertenpolitik ist bis anhin gesetzlich nicht vorgesehen.

Die zuständigen Departemente (Departement des Innern (Ddl) für erwachsene Menschen mit Behinderungen; Departement für Bildung und Kultur (DBK) für die Sonderschulung) haben trotzdem Leitsätze und Konzepte entwickelt. Für Plätze in Wohnheimen und Beschäftigungswerkstätten ist der Kanton von Bundes wegen verpflichtet, eine Bedarfsplanung zu machen. Diese Bedarfsplanung wird gegenwärtig für die Jahre 2004–2007 überarbeitet.

Gleichzeitig wurde mit von den Motionären und Motionärinnen angeführten "Betroffenengruppen" bereits eine Arbeitsgruppe gebildet, welche ein neues Leitbild und Konzept erarbeiten soll. Diese Initiierung ist im übrigen zurückzuführen auf eine vom Kantonsrat bereits letztes Jahr erheblich erklärte Motion "Grundangebot und Basisqualität für Institutionen mit behinderten Menschen".

Für Menschen mit Behinderung gilt dabei folgendes in der Bedarfsplanung 2001–2003 festgeschriebenes Leitbild:

Normalisierung als Prinzip

Für Menschen mit einer Behinderung sind alltägliche Lebensbedingungen zu schaffen, welche den gewohnten Verhältnissen und Lebensumstände der Gesellschaft so nahe wie möglich kommen.

Aus diesem Prinzip fliessen folgende umschriebene Leitsätze zur

- Selbstbestimmung

- Individualisierung
- Integration
- Eingliederung
- Durchmischung in Institutionen
- Bedarfsplanung
- Finanzierung

Diese Leitsätze wurden wiederum mit Stossrichtungen und Richtzielen präzisiert. Im einzelnen wird auf das öffentlich zugängliche Leitbild und die kantonale Bedarfsplanung (BSV 2001 bis 2003) verwiesen.

Nun ist zuzugestehen, dass damit das gesamte Feld der Behindertenpolitik und Sonderschulung nicht abgedeckt ist. Dies ist aber auch in andern gesellschaftlichen Leistungsfeldern so. Politik für Menschen mit Behinderungen ist eine Querschnittsaufgabe, welche situativ von Privaten (Individuum und soziale Institutionen), Gemeinden, Kanton und Bund zu lösen ist. Namentlich die Aufgabe von Privaten ist nicht staatlich zu regeln. Besondere Umschreibungen sind oft auch gar nicht nötig, weil sie eh aus den Grundrechten der Bundes- und Kantonsverfassung, insbesondere den Grundrechten auf Rechtsgleichheit und Gleichstellung abgeleitet werden können.

Die Erfahrung zeigt, dass jede gesellschaftliche Gruppe für sich ein eigenständiges Gesetz und ein Leitbild fordert, das darin mündet, die jeweiligen Massnahmen von Staates wegen zu finanzieren und die Partizipation (Teilnahme an allen gesellschaftlichen Strukturen) besonders zu gewährleisten. Diese Spezialisierung verhindert aber oft die geforderte Integration. Die Kernforderungen der Motionärinnen sind daher in einer generellen Planung und gesetzlich zu regeln. Im Rahmen des in Erarbeitung stehenden Sozialgesetzes sollen diesen Begehren kombiniert Rechnung getragen werden:

Unter dem Titel *Sozial- und Bedarfsplanung* soll nach dem Muster der Heimplanung der Kanton in Zusammenarbeit mit den Einwohnergemeinden die Grundsätze der Sozialpolitik in einem Plan oder entsprechend den sozialen Leistungsfeldern in Teilplänen festhalten und sie periodisch den veränderten Verhältnissen anpassen. Der Kantonsrat soll den Plan oder die Teilpläne jeweils genehmigen. Inhalt des Planes sollen Angaben sein über: Ist- und Sollzustand; Ziele und Prioritäten; Bedarfszahlen und regionale Bedürfnisse; Grundangebot und Basisqualität; notwendige Trägerschaften; weitere notwendige rechtliche, finanzielle und organisatorische Massnahmen.

Einwohnergemeinden und Kanton sollen im Sozialgesetz verpflichtet werden, der besonderen Stellung von Menschen mit Behinderungen und Bedarf auf Sonderschulung in unserer Gesellschaft Rechnung zu tragen. Abgestellt wird dabei auch auf die Vorarbeiten im Zusammenhang mit dem eidgenössischen Gesetz über die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in unserer Gesellschaft:

§ 00. Zweck

Kanton und Gemeinden

- a) sorgen dafür, dass Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen beseitigt oder verringert werden;*
- b) setzen Massnahmen um, die es Menschen mit Behinderungen erleichtern, am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen und insbesondere selbständig zu wohnen, sich frei zu bewegen, soziale Kontakte zu pflegen, sich aus- und fortzubilden und eine Erwerbstätigkeit oder Beschäftigung auszuüben;*
- c) verhelfen zu einem fachärztlichen Zugang;*
- d) ermöglichen, dass*

1. *Kinder und Jugendliche mit Behinderungen rechtzeitig abgeklärt werden und eine Grundschulung (Sonderschulung) erhalten;*
2. *erwachsene Menschen mit einer Behinderung private oder öffentlichrechtliche Institutionen besuchen können, die ihren besonderen Bedürfnissen angepasst sind.*

§ 00. Begriffe

¹ *Als Menschen mit Behinderung gelten Personen, die aufgrund ihrer Behinderung nach der Invalidenversicherungsgesetzgebung des Bundes leistungsberechtigt sind.*

² *Als Sonderschüler oder Sonderschülerin gelten Menschen mit Behinderung, welche den Regelunterricht der Volksschule nicht besuchen können und dafür in einer besonderen Institution oder nach einem besonderen Programm geschult werden oder nach Abschluss der Volksschule eine Orientierungsstufe bis zum vollendeten 18. Altersjahr besuchen.*

³ *Als erwachsene Menschen mit einer Behinderung gelten dabei Personen, die das 18. Altersjahr vollendet und beim Heimeintritt das Rentenalter der AHV noch nicht erreicht haben.*

§ 00. Früherfassung und Sonderschulung für Kinder und Jugendliche

¹ *Der Kanton*

a) *ermöglicht, dass Behinderungen von vorschulpflichtigen Kindern rechtzeitig erkannt und behandelt werden können.*

b) *garantiert die Sonderschulung*

1. *in öffentlichen Sonderschulen der Einwohnergemeinden*
2. *in Sonderschulheimen*
3. *mit besonderen Programmen in der Regelschule*

² *Für die Sonderschulung gelten dabei die Bestimmungen des Volksschulgesetzes.*

§ 00. Geschützte Werkstätten, Wohnheime und Tagesstätten für Erwachsene

Der Kanton sichert für erwachsene Menschen mit Behinderungen Besuch und Aufenthalt in geschützten Werkstätten, Wohnheimen und Tagesstätten.

Ebenso sollen im Sozialgesetz für den Bereich *Menschen mit Behinderungen*, gleich wie für die ambulante und Langzeitpflege und den Bereich Sucht Leistungsumschreibungen, einheitliche Finanzierungsgrundsätze für Institutionen und ein Rechtsanspruch auf finanzielle Unterstützung für Leistungsbezüger und -bezügerinnen, welche die Dienstleistungen nicht aus eigenen Mitteln bezahlen können, formuliert werden. Die Formulierungen basieren dabei inhaltlich auf der heutigen Regelung von Pflegeheimaufenthalten. Zur Illustration seien die vier zentralen Bestimmungen zur Finanzierung zitiert:

§ 00. Voraussetzungen

¹ *Anerkannte Institutionen nach der Sozial- und Bedarfsplanung, die Personen betreuen, pflegen oder aufnehmen, müssen den Nachweis erbringen, dass sie*

- a) *ein Grundangebot in geforderter Basisqualität erbringen;*
- b) *allen Kantonseinwohnern und -einwohnerinnen offen stehen;*
- c) *wirtschaftlich geführt werden, die eigene wirtschaftliche Leistungsfähigkeit angemessen berücksichtigen, nicht gewinnorientiert sind und angemessene Betriebsreserven bilden;*

² *Ausserkantonale Institutionen können anerkannt werden, wenn kantonal die nötigen Plätze fehlen oder andere wichtige Gründe vorliegen.*

§ 00. Investitionen

¹ *Anrechenbare Kapitalfolgekosten (Zinsen und Abschreibungen) sowie Rückstellungen für Investitionen (Errichtung, Ausbau, Erneuerung und Einrichtung) gelten als Betriebsaufwand.*

² *Der Regierungsrat legt die Höhe der anrechenbaren Kapitalfolgekosten und Rückstellungen fest.*

§ 00. Taxen

¹ Der Regierungsrat legt generelle Höchsttaxen fest

² Die anerkannten Institutionen legen die individuellen Taxen fest. Das Departement bewilligt die massgebenden individuellen Taxen.

³ In streitigen Fällen legt das Departement die individuelle Taxe fest.

§ 00. Betreuungs- und Pflegebeitrag

¹ Wer trotz Versicherungsleistungen, Eigenmitteln, familienrechtlicher oder verwandtschaftlicher Unterstützungsleistungen und Ergänzungsleistungen die kostendeckenden Taxen von anerkannten Institutionen nicht voll bezahlen kann, hat Anspruch auf einen Betreuungs- und Pflegebeitrag

² Die Einwohnergemeinden oder der Kanton leisten die Zahlungen direkt an die Institution, zugunsten der anspruchsberechtigten Person.

³ Um einen Teil der Sonderschulkosten abzugelten, leistet die jeweilige Wohnsitzgemeinde ein Schulgeld pro Sonderschüler oder -schülerin. Der Regierungsrat legt die Höhe des Schulgeldes fest. Die Beiträge sind dabei so zu bemessen, dass sie mindestens jenen Vollkosten entsprechen, welche die Einwohnergemeinde für einen Regelschüler oder eine Schülerin im Durchschnitt aufzuwenden hätte.

Vorgesehen ist ebenfalls die Möglichkeit der Bürgschaft, um vor allem Engpässen bei Investitionen zu begegnen.

Der Kanton Solothurn ist der Interkantonalen Heimvereinbarung beigetreten. Gegenwärtig werden die Vorbereitungen getroffen, dass der Kanton auch der neuen Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) beitrifft, welche die Interkantonale Heimvereinbarung ersetzt.

Damit wird der Nachweis erbracht, dass auch bei einer "Kantonalisierung" des Behinderten- und Sonderschulbereiches im Rahmen des neuen Finanzausgleiches Bund - Kantone (NFA) die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen und Bedarf an Sonderschulung nicht nur erhalten, sondern verbessert und die finanzielle Sicherung als Rechtsanspruch ausgebaut werden sollen.

Für den Fall, dass das Sozialgesetz "fallieren" sollte, bietet schon das heutige geltende Gesetz über heilpädagogische Institutionen Gewähr für adäquate Lösungen. Mit seinen Kann-Bestimmungen im Zusammenhang mit der Finanzierung legt es dabei aber die soziale Verantwortung in die Hand des Kantonsrates, weil ergänzende Massnahmen im Behindertenbereich "nur" im Rahmen der vom Kantonsrat bewilligten Mittel ausgelöst werden können. Der Kantonsrat hat bis heute diese Verantwortung wahrgenommen.

Gleichermassen hat das DBK bereits die notwendigen Vorkehren eingeleitet, welche den Forderungen der Motionäre und Motionärinnen Rechnung tragen. Insbesondere wurden Arbeiten an einem heilpädagogischen Konzept aufgenommen. Ziel dieses Konzeptes ist es, im Bereich der Früherfassung, Sonderschulung und verschiedener Therapien eine zukunftsfähige, transparente Struktur zu finden. Ein Schwerpunkt wird auch sein, die Integration von Kindern mit einer Behinderung in Regelkindergärten und Regelschulklassen zu fördern. Die geplanten Vorkehren wurden zum Beispiel auch in einem Brief der Vorsteherin des DBK an "INSIEME", einer kantonalen Organisation, welche sich vor allem für Menschen mit einer Behinderung einsetzt, erläutert.

Bereits heute wird nicht unterschieden zwischen Kindern, welche "die Behindertenkriterien gemäss IV-Verordnung" (so die Formulierung in der Motion) erfüllen und Kindern, welche diese Kriterien nicht erfüllen. Die Dienstleistungen sind die gleichen. Hingegen ist die Finanzierung eine andere und

für die zweite Gruppe von Kindern grösstenteils kommunalisiert. Und die Einwohnergemeinden nehmen in der Regel ihre Verantwortung pflichtgemäss wahr. Ueberhaupt soll an dieser Stelle eine Lanze für das dezentrale Erbringen sozialer Leistungen gebrochen werden. Personenbezogene Lösungen sind "vor Ort" anzubieten und nicht in anonymen zentralistischen Organisationsformen zu suchen.

Damit ist nachgewiesen, dass den Forderungen der Motionäre und Motionärinnen in geeigneter und angemessener Weise Rechnung getragen werden soll. Da die definitiven Formulierungen abhängen vom Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens zum Sozialgesetz und letztlich der Kantonsrat selbst die Bestimmungen festlegt, soll nichts präjudiziert werden. Der Vorstoss soll daher als Postulat entgegengenommen werden und mit dem Sozialgesetz abgeschrieben werden.

4. Antrag des Regierungsrates

Erheblicherklärung als Postulat



Dr. Konrad Schwaller
Staatsschreiber

Verteiler

Amt für Gemeinden und soziale Sicherheit; Ablage
AGS, soziale Institutionen (3)
Aktuarin SOGEKO
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat