

Regierungsratsbeschluss

vom 16. Januar 2018

Nr. 2018/70

KR.Nr. SGB 0188/2017 **PB 4**

Legislaturplan 2017–2021 und Vollzugskontrolle zum Legislaturplan 2013–2017 Stellungnahme des Regierungsrates zum Antrag der Fraktion Grüne vom 30. November 2017 (Ddl01)

1. Antragstext

B.3.1.11 (neu) Der Kanton Solothurn fördert innovative Angebote für das selbständige Wohnen und Arbeiten von Menschen mit Behinderung und ermöglicht für die kommende Planungsperiode (ab 2020) ein bedarfsgerechtes Angebot in diesem Bereich.

Der Kanton Solothurn fördert innovative Angebote für das selbständige Wohnen und Arbeiten von Menschen mit Behinderung und ermöglicht für die kommende Planungsperiode (ab 2020) ein bedarfsgerechtes Angebot in diesem Bereich.

2. Begründung

Es entspricht einem bekannten und schon seit längerem postulierten Bedürfnis vieler Menschen mit Behinderung, nicht im eher starren Rahmen einer Institution, sondern durch die notwendige Unterstützung assistiert selbständig zu wohnen. Dass dies möglich sein sollte, ergibt sich auch aus der UNO-Behindertenrechtskonvention. Im Rahmen der Angebotsplanung 2020 über die stationären Angebote für erwachsene Menschen mit Behinderung wurde deutlich, dass der Kanton Solothurn lediglich 10% des Kontingents an zusätzlichen Plätzen in dieser Planungsperiode für Angebote vorsieht, deren Profil innovativ ist und die Prinzipien der UNO Behindertenrechtskonvention umsetzt. Mit dem Planungsbeschluss soll daher der Regierungsrat dazu verpflichtet werden, auf die nächste Angebotsplanung hin einen Schwerpunkt auf die Förderung und Entwicklung dieser Wohnformen zu legen.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Behindertenrechtskonvention

Das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtskonvention, BRK) wurde von der Schweiz am 15. April 2014 ratifiziert und ist am 15. Mai 2014 in Kraft getreten. Die Konvention richtet sich in erster Linie an die Vertragsstaaten und enthält mehrheitlich programmatische Bestimmungen, d.h. Zielvorgaben für die Staaten, die für die Individuen nicht unmittelbar einklagbare Rechte begründen. Die Staaten müssen die Verpflichtungen schrittweise in ihre Gesetzgebung überführen und mit geeigneten Mitteln umsetzen. Es sind Hindernisse für Menschen mit Behinderungen zu beheben, sie vor Diskriminierungen zu schützen und ihre Inklusion sowie Gleichstellung zu fördern. Die Konvention anerkennt Behinderung als Teil der menschlichen Vielfalt und distanziert sich von einem auf dem Begriff des Makels beruhenden Konzepts von Behinderung. Ziel ist es, dass Menschen mit Behinderungen ihre Rechte in gleichem Masse ausüben können wie Menschen ohne Behinderungen. Die Kon-

vention bietet damit einen kohärenten Rahmen für das Schweizer Behindertengleichstellungsrecht, belässt aber gleichzeitig den für eine gelingende Umsetzung nötigen Ermessensspielraum.

Im vorliegenden Zusammenhang ist Artikel 19 BRK von besonderer Bedeutung. Er befasst sich mit der unabhängigen Lebensführung und dem Einbezug in die Gemeinschaft und lautet wie folgt:

Die Vertragsstaaten dieses Übereinkommens anerkennen das gleiche Recht aller Menschen mit Behinderungen, mit gleichen Wahlmöglichkeiten wie andere Menschen in der Gemeinschaft zu leben, und treffen wirksame und geeignete Massnahmen, um Menschen mit Behinderungen den vollen Genuss dieses Rechts und ihre volle Einbeziehung in die Gemeinschaft und Teilhabe an der Gemeinschaft zu erleichtern, indem sie unter anderem gewährleisten, dass:

a) Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt die Möglichkeit haben, ihren Aufenthaltsort zu wählen und zu entscheiden, wo und mit wem sie leben, und nicht verpflichtet sind, in besonderen Wohnformen zu leben;

b) Menschen mit Behinderungen Zugang zu einer Reihe von gemeindenahen Unterstützungsdiensten zu Hause und in Einrichtungen sowie zu sonstigen gemeindenahen Unterstützungsdiensten haben, einschliesslich der persönlichen Assistenz, die zur Unterstützung des Lebens in der Gemeinschaft und der Einbeziehung in die Gemeinschaft sowie zur Verhinderung von Isolation und Absonderung von der Gemeinschaft notwendig ist;

c) gemeindenaher Dienstleistungen und Einrichtungen für die Allgemeinheit Menschen mit Behinderungen auf der Grundlage der Gleichberechtigung zur Verfügung stehen und ihren Bedürfnissen Rechnung tragen.

3.2 Zuständigkeit und Angebotsplanung 2020

Menschen mit Behinderungen können heute dank medizinischem Fortschritt und guten Rahmenbedingungen auf ein langes Dasein hoffen. Für einen zunehmenden Anteil junger Betroffener ist es nicht mehr vorstellbar, ihr Leben ausschliesslich in einem Heim zu verbringen. In den vergangenen Jahren wurde die Selbstbestimmung dieser Gruppe auch bewusst gefördert. Entsprechend hat sich die Nachfrage nach angepassten Wohnformen stetig erhöht. Deshalb wird davon ausgegangen, dass es künftig mehr Plätze in Aussenwohngruppen, im Bereich betreutes Wohnen sowie in Angeboten für eigenständiges Wohnen mit Begleitung durch Fachleute braucht. Diese Entwicklung ist nicht nur wegen des Autonomiebedürfnisses zu begrüssen, sondern auch aus wirtschaftlicher Sicht. Die ambulante Betreuung von Menschen mit Behinderungen bietet ähnliche Kostenvorteile wie die ambulante Pflege im Vergleich zur stationären Langzeitpflege von Hochbetagten.

Gemäss § 141 des Sozialgesetzes vom 31. Januar 2007 (SG; BGS 831.1) sichert der Kanton Menschen mit Behinderung den Besuch von Werkstätten (geschützte Arbeit mit Lohn) und den Aufenthalt in Wohnheimen sowie Tagesstätten (ohne Lohn) zu. Damit hat der Kanton nur das stationäre Angebot zu gewährleisten und zu finanzieren. § 142 Bst. a) SG verpflichtet demgegenüber die Einwohnergemeinden dazu, ambulante und teilstationäre Dienste zur Verfügung zu stellen; dies mit dem Ziel, die selbstständige Lebensführung behinderter Menschen in ihrer gewohnten Umgebung zu unterstützen und zu fördern. Damit fällt das ambulante Wohnangebot in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinden.

Obwohl die Förderung des Grundsatzes „ambulant vor stationär“ auch beim Leistungsangebot für Menschen mit Behinderungen unbestritten ist, sind die aktuelle Aufgabenverteilung und die Regelung bei der Finanzierung für den nötigen Umverteilungsprozess als wenig zuträglich zu bezeichnen. Werden stationäre Strukturen zunehmend zugunsten ambulanter Angebote umgewandelt, bedeutet dies eine Verschiebung der Kosten vom Kanton hin zu den Gemeinden.

Obwohl dieser Trend für die Gesamtkosten von Vorteil ist, dürfte der dafür nötige Prozess nicht ohne Widerstand zu bewältigen sein. Darüber hinaus zeigt sich eine „institutionelle Prä-gung“ beim Ausrichten von Sozialversicherungsleistungen. Nach wie vor bestehen grosse Hürden, wenn es gilt, neue, autonomere Wohnformen über Renten und Ergänzungsleistungen zu finanzieren. Eine Öffnung findet nur zögerlich statt, obwohl diese aufgrund der BRK geboten ist. So verbleiben Menschen mit Behinderung noch zu oft in der stationären Betreuung, obwohl selbstständigere und kostengünstigere Alternativen realisierbar wären.

Mit Beschluss Nr. SGB 0106/2017 vom 7. November 2017 hat der Kantonsrat die Angebotsplanung 2020 über die stationären Angebote für erwachsene Menschen mit Behinderung verabschiedet. Entsprechend der Aufgabenverteilung bezieht sich diese auf das stationäre Angebot von Institutionen für Menschen mit Behinderung mit Standort im Kanton Solothurn. Nur in einem begrenzten Rahmen konnten gewisse Anreize gesetzt werden, um den nötigen Ausbau- und Entwicklungsbedarf im ambulanten Bereich zu fördern. So gilt u.a. bei Platzbewilligungen im Bereich Wohnen und im Bereich Tagesstätten, dass 10% des Kontingentes an zusätzlichen Plätzen während der Planungsperiode für Angebote reserviert sind, deren Profil innovativ ist und die Prinzipien der UN-BRK umsetzt.

3.3 Anpassung Sozialgesetz

Die genannte Planungsvorgabe reicht nicht aus, um den Grundsatz „ambulant vor nähr“ konsequent umzusetzen und die Ziele von Art. 19 BRK innert nützlicher Frist und vor allem bedarfsgerecht zu erfüllen. Wegen der Kompetenzverteilung genügt es aber auch nicht, einfach die Vorgaben auf die nächste Planungsperiode im Sinne des vorliegenden Antrages zu verändern. Eine angemessene Entwicklung und Steuerung ist nur möglich, wenn das Leistungsfeld Menschen mit Behinderungen ganzheitlich dem Kanton zugewiesen wird. Dafür muss aber das Sozialgesetz angepasst werden.

Der Regierungsrat ist nach § 54 Abs. 4 SG verpflichtet, die Auswirkungen der Kostenaufteilung zwischen Kanton und Gemeinden im Rahmen der Verbundsaufgabe Ergänzungsleistungen alle vier Jahre zu überprüfen. Mit Einführung der Pflegefinanzierung hat der Kantonsrat im Sinne einer Übergangsregelung die vierjährige Frist für die Überprüfung auf fünf Jahre erstreckt und zusätzlich bestimmt, dass er unter Berücksichtigung der Pflegekostenbeiträge den Verteilschlüssel für die EL und Verwaltungskosten neu festlegen will (§ 179 SG). Zudem hat der Kantonsrat die Aufträge „Klare Kompetenzen- und Finanzregelungen im Sozialbereich“ (KRB A 222/2011) und „Entwicklung Sozialkosten“ (KRB A 027/2012) für erheblich erklärt und damit veranlasst, zu überprüfen, ob die Kompetenzordnung und Finanzregelungen im Sozialbereich noch stimmen. Im Weiteren hat er am 25. März 2014 (SGB 188/2013) die Planungsbeschlüsse 6 und 8 für erheblich erklärt und den Regierungsrat beauftragt, dem Kantonsrat Botschaft und Entwurf zur Aufgabenentflechtung im Sozialbereich zu unterbreiten.

Entsprechend wurde ein Gesetzgebungsprojekt gestartet. Die Vorabklärungen der eingesetzten Arbeitsgruppe (RRB Nr. 2017/53 vom 10. Januar 2017) haben ergeben, dass eine Aufgabenzuteilung, bei welcher die Kosten der EL zur AHV und die Pflegekosten den Gemeinden zugeschlagen würden, während der Kanton die Kosten für die EL zur IV und für die Kosten für die Fremdplatzierungen Minderjähriger übernimmt, am zielführendsten erscheint und einen beinahe kostenneutralen Aufgabenabtausch zulassen sollte. Folge davon wäre unter anderem, dass das Leistungsfeld Menschen mit Behinderungen integral dem Kanton zugeteilt wird, damit die nötige Planung und Steuerung wahrgenommen werden kann. Mit Beschluss Nr. 2017/1674 vom 26. September 2017 haben wir das Departement des Innern entsprechend beauftragt, Botschaft und Entwurf zur Aufgabenentflechtung in der sozialen Sicherheit in diesem Sinne auszuarbeiten und zur Beschlussfassung vorzulegen.

Der vorliegende Antrag beabsichtigt eine Zielsetzung, die mit derjenigen des genannten Gesetzgebungsprojektes grundsätzlich übereinstimmt. Mit Blick auf diese Übereinstimmung zwi-

schen dem vorliegenden Antrag und den Zielsetzungen zur laufenden Aufgabenentflechtung in der sozialen Sicherheit soll eine Erheblicherklärung erfolgen. Dies allerdings mit verändertem Wortlaut. Zum einen ist abzubilden, dass das Sozialgesetz anzupassen ist, zum anderen muss die Vorgabe gelten, dass der nötige Umbau des Leistungsfeldes und die Entwicklungsschritte gemäss BRK keine zusätzliche Ausgabensteigerung zur Folge haben, sondern mit den heute bereits geplanten Mitteln realisiert werden. Dazu ist nötig, dass die bestehenden Kapazitäten bedarfsgerecht umverteilt werden.

4. Antrag des Regierungsrates

Erheblicherklärung mit folgendem Wortlaut:

B.3.1.11 (neu) Selbstständigkeit von Menschen mit Behinderung fördern

Der Regierungsrat wird beauftragt, im Rahmen des Projektes Aufgabenentflechtung und Verteilschlüssel für die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV sowie für die Pflegekostenbeiträge das Sozialgesetz so anzupassen, dass der Kanton innovative Angebote für das selbstständige Wohnen und Arbeiten von Menschen mit Behinderung fördert und ein bedarfsgerechtes Angebot in diesem Bereich bereitstellt. Dabei sind neue Angebote vor allem durch eine bedarfsgerechte Umverteilung der bestehenden Kapazitäten aufzubauen, um Mehrkosten zu vermeiden.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Sozial- und Gesundheitskommission SOGEKO

Verteiler

Departement des Innern, Departementssekretariat
Amt für soziale Sicherheit
Aktuariat SOGEKO
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat