

Regierungsratsbeschluss

vom 21. Januar 2020

Nr. 2020/88

KR.Nr. K 0235/2019 (DDI)

Kleine Anfrage Stephanie Ritschard (SVP, Riedholz): Wahlfreiheit für Menschen mit einer Behinderung im Wohn- und Arbeitsbereich Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Im Rahmen des Neuen Finanzausgleichs (NFA) haben die Kantone ab 2008 die ausschliessliche Finanzierung der Institutionen im Behindertenbereich. Während einer Übergangsfrist von 3 Jahren hat der Kanton alle jene Verpflichtungen zu übernehmen, die bisher vom Bund, d.h. IV, übernommen wurden. So bleibt dem Kanton nichts Anderes übrig, als die gleichen Leistungen, welche bisher die IV an die Behinderteninstitution gezahlt hat, zu gewähren.

Nach Ablauf dieser 3 Jahre ist der Kanton frei zu bestimmen, wie er die Wohn- bzw. Arbeitssituation von Menschen mit einer Behinderung bewältigen hilft. Er kann dann unabhängig von Bundesvorschriften bestimmen, ob er die Objekte, d.h. die einzelnen Behinderteninstitutionen (Objektfinanzierung), finanzieren oder, ob er seine Leistungen an die Direktbetroffenen ausrichten will (Subjektfinanzierung).

Zusätzlich wurde im Rahmen des Neuen Finanzausgleichs (NFA) des Kantons Solothurns das „Leitbild und Handlungskonzept 2004 – Menschen mit Behinderung“ erarbeitet. Erlauben Sie mir aus diesem Konzept 2 Punkte herauszustreichen:

- Pt. 2.2 Leitsatz 2: Normalisierung: „Die Behindertenpolitik sorgt dafür, dass die Bedürfnisse und Wahlmöglichkeiten, die in der Gesellschaft kulturell normal, üblich und selbstverständlich sind, von Menschen mit Behinderung wahrgenommen bzw. befriedigt werden können“.
- Pt. 2.5 Leitsatz 5: Bedarfsorientierung: „Die Angebote für Menschen mit Behinderung richten sich nach deren Bedarf“.

Diese 2 Abschnitte aus dem Leitbild zeigen, dass Menschen mit Behinderung in ihrer Lebensgestaltung unterstützt und gefördert werden sollen. Es sollen Wahlmöglichkeiten geschaffen werden, die eine individualisierte Unterstützung ermöglichen (so viel wie nötig, so wenig wie möglich) und dem notwendigen Bedarf der Betroffenen entspricht.

Etliche Mitbürgerinnen und Mitbürger im erwerbsfähigen Alter, welche infolge ihrer Behinderung bei den alltäglichen Verrichtungen regelmässig auf die Hilfe Dritter angewiesen sind, ziehen eine autonome Lebensgestaltung einem Aufenthalt in einer Behinderteninstitution vor.

Diese Menschen wollen ihr Leben und insbesondere ihre Wohn- und/oder Arbeitssituation so gestalten, wie sie für die allermeisten Mitbürgerinnen und Mitbürger unseres Kantons selbstverständlich ist. Damit eine selbstbestimmte Lebensgestaltung überhaupt möglich wird, sind sie auf persönliche Assistentinnen und Assistenten angewiesen, welche sie entsprechend bezahlen müssen. Wenn sie in einer Behinderteninstitution leben und/oder arbeiten, müsste der Kanton ihren Aufenthalt mit der Subventionierung dieser Institution mitbezahlen. Damit diese Menschen autonom leben und ihre Assistenz bezahlen können, ist es erforderlich, dass sie einen, nach der Schwere ihrer Behinderung abgestuften, monatlichen Betrag für die einzelnen Lebensbereiche – alltägliche Lebensverrichtungen, Haushalt, Freizeit, Bildung/Arbeit - direkt ausbezahlt erhalten, welcher sich an den Leistungen für Institutionen (Heime, Werkstätte, SPITEX etc.) orientiert. Eine allfällige Kostenbeteiligung ist moderat auszugestalten, so dass Anreize für eine Erwerbstätigkeit der Betroffenen bestehen bleiben. Denkbar wäre auch die Ausrichtung eines nach der Pflegestufe abgestuften Pauschalbeitrags.

Das System ist so auszugestalten, dass die gesamthaften Kosten nicht weiter erhöht werden und durch Effizienzsteigerung tendenziell sogar sinken.

Die Rückkehrmöglichkeit in eine Behinderteninstitution sollte nach Möglichkeit immer gewährleistet sein. Dieser Auftrag versteht sich als Konkretisierung des Planungsbeschlusses „Selbstständigkeit von Menschen mit Behinderung fördern“, den der Kantonsrat am 22. März 2018 in Ergänzung zum Legislaturplan 2017-2021 erheblich erklärt hat.

Die Regierung wird gebeten, folgende Fragen zu beantworten:

1. Menschen mit einer Behinderung, welche gerne ausserhalb einer Institution leben möchten, erhalten die aufgrund einer individuellen Bemessung des Assistenzbedarfs erhobenen nötigen finanziellen Mittel als Direktzahlung ausbezahlt?
2. Menschen, die trotz ihrer Behinderung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt tätig sein können und wollen, aber auf eine gewisse Assistenz angewiesen sind, erhalten diese Beiträge an deren Finanzierung?
3. Die Kantone Bern, Thurgau, Basel-Stadt sowie Basel-Landschaft haben bereits das System der Subjektfinanzierung eingeführt. Könnte das Modell des Kantons Thurgau für den Kanton Solothurn übernommen werden?

2. Begründung

Die Begründung ist im Vorstosstext enthalten.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkung

Das aktuelle Sozialversicherungs- bzw. Finanzierungssystem und Zuständigkeitsregelungen bereiten Menschen mit Behinderungen nach wie vor Probleme, ein unabhängiges, selbstbestimmtes Leben zu führen. Die bestehenden Hindernisse veranlassen Betroffene noch zu oft dazu, auf eigenständiges Wohnen zu verzichten, obwohl sie dies mit ergänzender Begleitung könnten und auch möchten. Die Situation steht im Widerspruch zur UNO-Behindertenrechtskonvention (UNBRK) und fördert den Erhalt teurer Strukturen, die den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderung nicht in jedem Falle gerecht werden.

Deshalb wurde im Legislaturplan 2017 – 2021 gestützt auf den Planungsbeschluss des Kantonsrates (SGB 0188/2017, PB 4) das Handlungsziel definiert, im Rahmen der Aufgabenentflechtung die Selbstständigkeit von Menschen mit Behinderung zu fördern (B.3.1.11). Mit der durch den Kantonsrat beschlossenen Aufgabenentflechtung (KRB Nr. RG 0092b/2019 vom 4. September 2019) wurde ein erster wichtiger Schritt getan. Bis zum 31. Dezember 2019 hat eine ordentliche Grundlage zur Steuerung und Finanzierung von ambulanten Angeboten durch den Kanton gefehlt; die Finanzierung musste durch Bundesbeiträge nach dem Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (IVG, SR 831.20) oder die Gemeinden sichergestellt werden. Ab 1. Januar 2020 finanziert nun der Kanton die gesetzlichen Leistungen an Menschen mit Behinderungen, sofern sie nicht über Versicherungen gedeckt sind. Gleichzeitig hat er die Kompetenz, die eigenständige Lebensgestaltung zu fördern, namentlich flexible, durchlässige Wohnformen zu ermöglichen.

Gestützt auf diese neue Zuständigkeit kann nun damit begonnen werden, das bestehende, vor allem stationäre Angebot zu Gunsten eines ambulanten umzubauen. Es sollen in einem ersten Schritt Heimplätze in flexible Wohnformen mit Begleitung umgewandelt werden, womit Kostenneutralität erreicht und ein temporäres Überangebot vermieden werden soll. Damit dies gelingt, werden 2020 erste Voraussetzungen geschaffen. Es wird ein neues Leitbild erarbeitet, die neue Angebotsplanung ab 2021 wird erstellt und es wird eine Bestandsaufnahme über die ambulanten Angebote durchgeführt. Der Umbauprozess hat erst gerade begonnen und wird sich

über mehrere Jahre hinziehen. Die bestehenden Strukturen haben schon seit vielen Jahren Bestand und entsprechen einer Umgangskultur mit beeinträchtigten Menschen, deren Wandel noch am Anfang steht. Viel davon hat im Übrigen seine Berechtigung, ist zeitgemäss und notwendig. Das gilt es bei der anstehenden Entwicklung zu beachten. Gleichzeitig ist zu respektieren, dass nicht jeder Mensch mit Behinderung, der selbstständiger leben könnte, dieser Option positiv gegenübersteht. Insbesondere wenn er seit seiner Kindheit in einem stationären Rahmen gelebt hat. Angesichts dessen steht nicht nur Kulturwandel aufseiten der Intuitionen an, sondern ebenso aufseiten der Betroffenen. Entsprechend wichtig ist, dass neben den Anbietern, die Menschen mit Behinderung und deren Angehörige in den aufgenommenen Prozessen miteinbezogen werden. Andernfalls werden teilweise erhebliche Entwicklungsschritte bekämpft oder gehen an der tatsächlichen Nachfrage vorbei.

3.2 Zu den Fragen

3.2.1 Zu Frage 1:

Menschen mit einer Behinderung, welche gerne ausserhalb einer Institutionen leben möchten, erhalten die aufgrund einer individuellen Bemessung des Assistenzbedarfs erhobenen nötigen finanziellen Mittel als Direktzahlung ausbezahlt?

Wer wegen einer gesundheitlichen Beeinträchtigung bei den alltäglichen Lebensverrichtungen dauernd auf die Hilfe Dritter oder auf persönliche Überwachung oder lebenspraktische Begleitung angewiesen ist, hat unter bestimmten Voraussetzungen Anspruch auf eine Hilfenentschädigung. Erhalten kann diese, wer bei alltäglichen Lebensverrichtungen wie Ankleiden, Aufstehen, Absitzen, Abliegen, Essen, Körperpflege, etc. regelmässig und in erheblicher Weise die Hilfe anderer Menschen benötigt. Je nach Ausmass der Hilfslosigkeit werden drei Grade unterschieden: leicht, mittel und schwer. Die Hilfenentschädigung wird als Monatspauschale direkt an die anspruchsberechtigte Person ausgerichtet, und zwar unabhängig davon, wer die nötige Hilfe, Begleitung und Überwachung geleistet hat. Die Betroffenen haben also die freie Wahl, wie sie ihre Hilfe organisieren wollen. Massgebend ist einzig der objektive Bedarf an Dritthilfe. Damit ermöglicht die Hilfenentschädigung für sich alleine schon einigen Betroffenen ein selbstbestimmtes Leben ausserhalb einer Institution.

Ergänzend zur Hilfenentschädigung können Assistenzbeiträge gewährt werden. Ziel des Assistenzbeitrags ist es, auch Menschen mit stärkerer Hilfsbedürftigkeit ein möglichst selbstbestimmtes Leben ausserhalb von Heimstrukturen zu ermöglichen. Ihnen wird deshalb eine Hilfestellung finanziert, die durch den alleinigen Erhalt einer Hilfenentschädigung ausserhalb einer Institution nicht gedeckt werden könnte. Anspruch auf einen Assistenzbeitrag haben grundsätzlich volljährige Versicherte, wenn sie eine Hilfenentschädigung beziehen und zu Hause leben. Dabei wird die Assistenzperson von der versicherten Person nach Obligationenrecht angestellt, um diese bei alltäglichen Lebensverrichtungen, Haushaltsführung, gesellschaftlicher Teilhabe und Freizeitgestaltung, Erziehung und Kinderbetreuung, Ausübung einer gemeinnützigen oder ehrenamtlichen Tätigkeit zu unterstützen und die nötige Überwachung während des Tages und/oder in der Nacht zu gewährleisten. Dabei gilt es zu beachten, dass die Assistenzperson weder mit der behinderten Person verheiratet sein oder mit ihr in eingetragener Partnerschaft leben darf. Ebenso darf sie keine faktische Lebensgemeinschaft (Konkubinat) mit ihr führen. Auch eine Verwandtschaft in gerader Linie ist nicht zulässig. Der Umstand, dass die Versicherten zu Arbeitgebern werden, ist nicht unproblematisch. Er verlangt von den Betroffenen ein hohes Mass an Organisationsfähigkeit und an rechtlich-sozialen Kompetenzen. Damit eignet sich das Modell des Assistenzbeitrags nicht für alle in gleichem Masse bzw. ist für einen nicht unerheblichen Teil betroffener Personen gar nicht nutzbar.

Der Assistenzbeitrag wird aufgrund des regelmässigen zeitlichen Hilfebedarfs der versicherten Person festgelegt. Für die Berechnung wird die Zeit abgezogen, die bereits über andere Leistungen gedeckt ist (z.B. via Hilfenentschädigung oder Grundpflege gemäss KVG). Der Assis-

tenzbeitrag beträgt Fr. 33.20 pro Stunde. Muss die Assistenzperson für die benötigten Hilfeleistungen über besondere Qualifikationen verfügen, so beträgt der Assistenzbeitrag Fr. 49.80 pro Stunde. Der Ansatz für den Nachtdienst wird im Einzelfall und nach Intensität der zu erbringenden Hilfeleistung festgelegt. Er beträgt jedoch höchstens Fr. 88.55 pro Nacht. In diesen Ansätzen sind die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge an die Sozialversicherungen und die Ferienentschädigung inbegriffen. Der Assistenzbeitrag wird der versicherten Person gegen monatliche Vorlage einer Rechnung direkt ausbezahlt. In der Rechnung sind die tatsächlich geleisteten Assistenzstunden aufzuführen.

Strengere Voraussetzungen für den Bezug eines Assistenzbeitrages bestehen für volljährige versicherte Person mit eingeschränkter Handlungsfähigkeit. Sie müssen eine bestimmte Selbstständigkeit nachweisen und Bedingungen erfüllen; namentlich, dass sie eine Berufsausbildung auf dem regulären Arbeitsmarkt oder eine Ausbildung auf Sekundarstufe II oder Tertiärstufe absolvieren oder während mindestens zehn Stunden pro Woche eine Erwerbstätigkeit auf dem regulären Arbeitsmarkt ausüben. Das hat zur Folge, dass es für Personen mit eingeschränkter Handlungsfähigkeit wesentlich schwieriger ist, ein selbstbestimmtes Leben ausserhalb einer Institution aufzubauen. Insbesondere dann, wenn sie nicht auf Ressourcen aus dem persönlichen oder familiären Umfeld zurückgreifen können.

3.2.2 Zu Frage 2:

Menschen, die trotz ihrer Behinderung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt tätig sein können und wollen, aber auf eine gewisse Assistenz angewiesen sind, erhalten diese Beiträge an deren Finanzierung?

Assistenzbeiträge werden auch ausgerichtet, wenn regelmässige Hilfe beim Ausüben einer Erwerbstätigkeit auf dem regulären Arbeitsmarkt benötigt wird. Nicht anerkannt werden Hilfeleistungen, die während eines Aufenthaltes in einer teilstationären Institution, namentlich einer Werk-, Tages- und Eingliederungsstätte erbracht werden.

3.2.3 Zu Frage 3:

Die Kantone Bern, Thurgau, Basel-Stadt sowie Basel-Landschaft haben bereits das System der Subjektfinanzierung eingeführt. Könnte das Modell des Kantons Thurgau für den Kanton Solothurn übernommen werden?

Gemäss § 51 ff. des Sozialgesetzes vom 31. Januar 2007 (SG, BGS 831.1) sind Leistungen in der sozialen Sicherheit durch Kanton und Gemeinden grundsätzlich durch ein Modell der Subjektfinanzierung zu vergüten. Das gilt auch für ambulante Leistungen, weil auf diese Weise dem tatsächlichen Bedarf, den individuellen Rahmenbedingung und damit der Selbstbestimmung am besten entsprochen werden kann bzw. sich auch ein finanziell gut steuerbares Angebot aufbauen lässt. Entsprechend kommt dieser Grundsatz beim beschriebenen Umbau von stationären Angeboten hin zu flexiblen Wohnformen für Menschen mit Behinderung ebenfalls zum Tragen. Dabei werden Beispiele aus anderen Kantonen mit Subjektfinanzierung für eine Umsetzung im Kanton Solothurn herangezogen und soweit sinnvoll adaptiert.

Bezüglich des Modells des Kantons Thurgau ist zu erwähnen, dass der Assistenzbeitrag der Invalidenversicherung durch ein "Assistenzbudget" ergänzt wird. Unter gewissen Voraussetzungen kann das "Assistenzbudget" auch unabhängig vom Assistenzbeitrag der IV bezogen werden.

Dadurch wird der Bezügerkreis erweitert und es sollen Lücken beim Assistenzbeitrag geschlossen werden, die sich durch das hohe Anforderungsprofil ergeben. Ein ähnliches Modell ist für den Kanton Solothurn denkbar. Dieses und die damit gemachten Erfahrungen sind Teil der Abklärungen, wie Angebote über flexible Wohnformen für Menschen mit Behinderung gefördert werden können.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Departement des Innern, Departementssekretariat
Amt für soziale Sicherheit (3); HAN, MUS, BOR (2020-006)
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat