

REGIERUNGSRAT

2. Dezember 2015

15.217

Postulat Dr. Martina Sigg, FDP, Schinznach (Sprecherin), Elisabeth Burgener, SP, Gipf-Oberfrick, Lilian Studer, EVP, Wettingen, Andre Rotzetter, CVP, Buchs, und Wolfgangs Schibler, SVP, Buchs, vom 15. September 2015 betreffend Erarbeitung einer finanzierbaren und bedarfsgerechten Aargauer Behindertenpolitik im Erwachsenenbereich; Entgegennahme mit Erklärung

I.

Text und Begründung des Postulats wurden den Mitgliedern des Grossen Rats unmittelbar nach der Einreichung zugestellt.

II.

Der Regierungsrat ist bereit, das Postulat mit folgender Erklärung entgegenzunehmen:

1. Grundsatz und Einleitung

Bereits in der Antwort auf die (14.233) Interpellation Beatrice Beck-Matti, SP, Schafisheim, Elisabeth Burgener, SP, Gipf-Oberfrick (Sprecherin), Dr. Jürg Knuchel, SP, Aarau, Dr. Martina Sigg, FDP, Schinznach, und Lilian Studer, EVP, Wettingen, vom 2. Dezember 2014 betreffend ambulante Angebote im Behindertenbereich hat der Regierungsrat die Ausgangslage zur Finanzierung von ambulanten Angeboten im Behindertenbereich dargelegt. Das Gesetz über die Einrichtungen für Menschen mit besonderen Betreuungsbedürfnissen (Betreuungsgesetz; SAR 428.500) lässt eine kantonale Finanzierung ambulanter Leistungen grundsätzlich nicht zu. Dies folgt der eidgenössischen Vorgabe, wonach im Zug der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) im Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG; SR 831.26) lediglich für den stationären Bereich die Verantwortung an die Kantone übertragen wurde, während der Bund (die Invalidenversicherung) weiterhin für den ambulanten Bereich zuständig blieb und auch heute noch ist. Folgerichtig hat sich der Kanton Aargau bisher weder an der Finanzierung noch an der Organisation und Förderung ambulanter Unterstützungsangebote für Menschen mit Behinderung beteiligt.

2. Bedürfnisse von Menschen mit Behinderung

Das Behindertenkonzept des Kantons Aargau vom 15. September 2010, das Leitbild des Departements Bildung, Kultur und Sport von 2011 wie auch das Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG; SR 151.3) und die UNO Behindertenrechtskonvention (BRK) verlangen, dass die Angebote für Menschen mit Behinderung auf eine grösstmögliche Integration in die Gesellschaft ausgerichtet sind und die Bedürfnisse und Anliegen der betroffenen Menschen bestmöglich berücksichtigen. Im Wortlaut

von Art. 1 BRK: "Zweck dieses Übereinkommens ist es, den vollen und gleichberechtigten Genuss aller Menschenrechte und Grundfreiheiten durch alle Menschen mit Behinderungen zu fördern, zu schützen und zu gewährleisten und die Achtung der ihnen innewohnenden Würde zu fördern. (...)"
Art. 19 a) BRK: Dafür zu sorgen, dass "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;".

Zusammen mit dem Auftrag in Art. 2 IFEG: "Jeder Kanton gewährleistet, dass invaliden Personen, die Wohnsitz in seinem Gebiet haben, ein Angebot an Institutionen zur Verfügung steht, das ihren Bedürfnissen in angemessener Weise entspricht" ergibt sich für jede Form der Betreuung ein weiterer Auftrag, nämlich nicht nur die aktuell erforderliche Unterstützung zu leisten, sondern auch auf eine erhöhte Autonomie, Selbstständigkeit und Selbstbestimmung hinzuwirken. So muss jedes Angebot darauf ausgerichtet sein, Chancen für eine Verminderung der Betreuungsintensität zu nutzen, Menschen auf dem Weg zur Selbstständigkeit zu unterstützen und sie soweit wie möglich in die Gesellschaft zu integrieren.

Damit entsteht eine Versorgungskette für Menschen mit einem erhöhten Betreuungsbedarf, von der Intensivbetreuung für solche mit einem ausserordentlich herausfordernden Verhalten über eine zunächst enge und dann zunehmend offenere Betreuung im Wohnheim, teilbetreutes Wohnen bis hin zu ambulanter Unterstützung in selbstständigen Wohnformen. Alle Einrichtungen verfolgen so das Ziel, die bei ihnen betreuten Personen für zunehmend weniger enge Betreuungsformen zu befähigen. Sie sind sich dabei bewusst, dass auch Rückschläge möglich sind, und aufgrund von zunehmendem Alter oder anderen Faktoren auch eine Verstärkung der Betreuungsintensität möglich ist.

3. Aktuelle Situation

Durch die unterschiedlichen Finanzierungsmechanismen bei stationären und ambulanten Angeboten entsteht in dieser Versorgungskette ein Bruch. Die Abstimmung der Angebote aufeinander und ihre kohärente Entwicklung sind dadurch erschwert und insbesondere das Potenzial ambulanter Angebote kann nur ungenügend genutzt werden, wie die folgenden Ausführungen zeigen.

Diese Situation erhält aufgrund der zu erwartenden Entwicklung des Bedarfs zusätzliche Brisanz: Gemäss neuesten Schätzungen der Entwicklung des Betreuungsbedarfs, die sich mit den Beobachtungen der Abteilung Sonderschulung, Heime und Werkstätten des Departements Bildung, Kultur und Sport und der Einrichtungen weitgehend decken, ist in den kommenden Jahren mit einer Zunahme der Anzahl Menschen mit besonderem Betreuungsbedarf zu rechnen. Es stellt sich die Frage, ob dafür zusätzliche Wohnplätze erstellt werden müssen oder der zusätzliche Bedarf möglicherweise durch eine verstärkte Befähigung von Menschen mit einer Behinderung zu selbstständigen Wohnformen und einer angemessenen Unterstützung in diesen Wohnformen gedeckt werden kann. Diese Lösung hat zusätzlich den Vorteil, dass sie der Forderung von Menschen mit einer Behinderung, ein möglichst selbstbestimmtes Leben führen zu können, entspricht.

Auf den ersten Blick verspricht eine konsequente Förderung der Integration, wie eben skizziert, auch eine kostengünstigere Lösung: Menschen mit einem geringen Betreuungsbedarf werden zu selbstständigeren Wohnformen befähigt, wodurch entsprechend zusätzlicher Platz in den Wohneinrichtungen entsteht. Sicherlich sind die Kosten ambulanter Unterstützung tiefer als diejenigen einer Versorgung im Heim. Zu berücksichtigen ist dabei jedoch, dass die durchschnittliche Betreuungsintensität in den Einrichtungen dadurch steigt, was einen zusätzlichen Betreuungsaufwand auslöst. Zudem müssen die Einrichtungen über Ressourcen verfügen, um die Klientinnen und Klienten wirkungsvoll für ein selbstbestimmteres Leben zu befähigen. Es besteht auch Informationsbedarf bei Angehörigen, Sozialdiensten und Behörden, die entsprechende Lösungen unterstützen müssen. Daher lassen sich die finanziellen Konsequenzen zum jetzigen Zeitpunkt nicht bestimmen.

4. Herausforderungen für den Kanton Aargau

Die Schaffung einer Versorgungskette von intensiver Betreuung bis zu weitgehend selbstständiger und selbstbestimmter Lebensführung erfordert eine gute Zusammenarbeit zwischen den Einrichtungen und weiteren Akteuren. Die Einrichtungen fokussieren auf einzelne Elemente in der Kette und müssen daher mit Anbietern vor- und nachgelagerten Angebote kooperieren, um die erwünschte Durchlässigkeit zu erreichen. Die Anforderungen auf den verschiedenen Stufen sind zu unterschiedlich, als dass einzelne Einrichtungen die ganze Breite selbst abdecken könnten. Besonderes Augenmerk verlangen dabei die Einrichtungen von Angeboten mit einem hohen Autonomiegrad wie teilbetreutes Wohnen und ambulante Unterstützung bei weitgehend selbstständigen Wohnformen.

Heute bestehen kaum Anreize für Einrichtungen, im Sinne der Versorgungskette auf Integration hin zu arbeiten. Ein Wohnheim erhält eine gleich hohe Pauschale unabhängig vom effektiven Betreuungsbedarf einer Klientin oder eines Klienten und ist daher aus einer rein ökonomischen Perspektive interessiert, möglichst Menschen mit geringen Behinderungen aufzunehmen. Diese Situation wird durch die Einführung einer subjektorientierten Finanzierung auf 2017 wesentlich entschärft – jedoch nur innerhalb der stationären Angebote. Die kantonale Steuerung erfolgt wesentlich über die Finanzierung der Angebote für Menschen mit einer Behinderung. Daher hat der Kanton auf ambulante Angebote bisher keinen Einfluss genommen. Damit aber auch das Potenzial ambulanter Angebote ausgeschöpft wird – im Interesse der Menschen mit Behinderung und aus ökonomischen Gründen – ist zu klären, wie dieser Bereich zukünftig mit berücksichtigt werden kann.

Angehörige, Sozialdienste und Behörden verfolgen heute öfter kaum das Ziel, einer weitgehenden Integration. Dies mag verschiedene Gründe haben, unter anderem auch, dass die aktuelle Situation gut funktioniert und eine Veränderung zusätzlichen Aufwand bringt. Umso wichtiger ist daher eine gezielte Information dieser wichtigen Akteure im Versorgungssystem.

Die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Behindertenbereich wurde im Rahmen des auf den 1. Januar 2008 in Kraft getretenen nationalen Finanzausgleichs und mit der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) definiert. Es wäre daher angezeigt, allfällige Anpassungen in Zusammenarbeit mit dem Bund und den anderen Kantonen anzugehen. Eine einseitige Übernahme der Finanzierung im ambulanten Bereich entspräche faktisch einer Anpassung der Aufgabenteilung im NFA. Sollte dennoch eine subsidiäre Mitfinanzierung ambulanter Angebote durch den Kanton in Erwägung gezogen werden, müsste dafür eine entsprechende Rechtsgrundlage im Betreuungsgesetz geschaffen werden.

5. Würdigung

Die konsequente Förderung ambulanter Betreuungsangebote ist vielversprechend, weil sie ein Anliegen der Menschen mit Behinderung aufnimmt, den Zielsetzungen des Behindertenkonzepts im Kanton Aargau, des BehiG der Eidgenossenschaft und der BRK der UNO (von der Schweiz 2014 ratifiziert) entspricht. Zudem stehen die Betreuungsangebote angesichts der Zunahme des Bedarfs und der Situation der Kantone unter finanziellem Druck, weshalb auch ökonomische Aspekte vertieft betrachtet werden müssen.

Eine vertiefte Analyse und die Prüfung möglicher Vorgehensweisen im Rahmen eines Berichts sind daher erforderlich und benötigen eine angemessene Zeit. Diese Arbeit, wie auch die daraus resultierenden Ergebnisse bilden ein wichtiges Element der weiteren Angebotsplanung.

Die Kosten für die Beantwortung dieses Vorstosses betragen Fr. 1'982.–.

Regierungsrat Aargau