

Zürich,
28. September 2011

Weisung des Stadtrates an den Gemeinderat

Motion von Hans von Niederhäusern und 11 Mitunterzeichnenden über Wohnmöglichkeiten für körperlich mehrfachbehinderte, pflegebedürftige Personen, Bericht und Abschreibung

Am 21. Dezember 1988 reichten Gemeinderat Hans von Niederhäusern (SP) und 11 Mitunterzeichnende folgende Motion, GR Nr. 1988/24, über ein Pflegeheim für körperlich mehrfachbehinderte, pflegebedürftige Personen ein, welche dem Stadtrat am 14. Februar 1990 zur Prüfung überwiesen wurde:

Motionstext

Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat eine Vorlage vorzulegen über die Schaffung und Förderung verschiedenster Wohnmöglichkeiten in denen körperlich mehrfachbehinderte, pflegebedürftige Personen untergebracht werden können.

1. Zur Geschichte der Motion

Die Motion Hans von Niederhäusern hat inzwischen eine über 20-jährige Geschichte. Ursprünglich beinhaltete sie den Auftrag, eine Vorlage für ein Pflegeheim, in dem körperlich mehrfachbehinderte, pflegebedürftige Personen untergebracht werden können, vorzulegen. Anfang 1990 hiess der Gemeinderat einen Änderungsantrag von Joe A. Manser gut, wodurch sich die Motion *auf die Schaffung und Förderung verschiedener Wohnmöglichkeiten*, in denen körperlich mehrfachbehinderte, pflegebedürftige Personen untergebracht werden können, erweiterte. Die Motion wurde vom Gemeinderat am 14. Februar 1990 an den Stadtrat überwiesen.

Die Eingabe der Motion wurde damals nicht begründet. Hinweise zu den Beweggründen finden sich aber in der durch den Motionär gleichentags eingereichten Interpellation über den Bedarf von Betreuungs- und Pflegeplätzen für körperlich schwerbehinderte, erwachsene Personen. Darin wurde darauf hingewiesen, dass es für Eltern von körperlich schwerbehinderten, erwachsenen Personen sehr schwierig sei, für diese einen Heimplatz zu finden, und beinhaltete unter anderem die Frage, ob der Stadtrat Möglichkeiten sehe, das genannte Pflegeproblem kurz- und langfristig zu lösen und die Eltern und Pflegeltern zu entlasten.

In seiner Antwort vom 21. Juni 1989 auf die Interpellation bestätigte der Stadtrat, Kenntnis von der unbefriedigenden Situation zu haben, und er verwies auf die Realisierung einer Pflegeabteilung für pflegebedürftige, jüngere Patientinnen und Patienten im damals geplanten Krankenhaus Wiedikon, dem heutigen Pflegezentrum Gehrenholz.

In seinem Bericht zur Motion von Niederhäusern legte der Stadtrat am 8. Juli 1992 die bereits erfolgten sowie weitere geplante Massnahmen dar:

- Eröffnung einer Abteilung mit 17 Plätzen für jüngere, schwerpflegebedürftige Bewohnerinnen und Bewohner im Pflegezentrum Mattenhof im Januar 1993
- Eröffnung einer entsprechenden Abteilung mit sechs Plätzen im Pflegezentrum Gehrenholz per 1994
- Engagement der Stadt auch in anderen Betreuungs- und Wohnformen, wie z. B. die

Subventionierung der erweiterten Spitexdienste des Projekts «Servicewohnungen Brahmshof» der Pro Infirmis oder die Unterstützung beim Bau der neuen Behindertenwohnungen in der städtischen Überbauung Tiefenbrunnen.

Der Antrag auf Abschreibung der Motion wurde im November 1992 vom Gemeinderat abgelehnt und die Frist um zwölf Monate verlängert.

Zur weiteren Bearbeitung der Motion fanden Gespräche mit dem Motionär Hans von Niederhäusern und Vertreterinnen und Vertretern von mehreren Behindertenorganisationen statt. Dabei zeigte sich, dass weniger das fehlende Angebot das Hauptproblem ist, sondern vielmehr die mangelnde Information über die bestehenden Angebote und deren Qualität, wie auch die ungleiche Behandlung betreffend Zuständigkeit und Art der Finanzierung von ähnlichen Behinderteneinrichtungen durch die Stadt. Obwohl die Unterscheidung zwischen körperlichen, psychischen und geistigen Behinderungen im Alltag schwierig ist, bestand Konsens, den Fokus der weiteren Arbeiten auf der mehrfachen körperlichen Behinderung zu belassen.

Im Anschluss an diese Gespräche wurde im Frühjahr 1993 entschieden, eine breit abgestützte Projektgruppe zu bilden, um bis Ende des Jahres eine Übersicht der Angebote, einschliesslich Kosten- und Qualitätsvergleiche und der Finanzierung zu erstellen. Geplant war zudem ein Konzept zur Schaffung und Förderung von Wohnmöglichkeiten für Menschen mit einer Behinderung. In weiteren Gesprächen mit Interessenvertreterinnen und -vertretern aus dem Behindertenwesen zeigte sich dann, dass der Zürcher Verband der Werke für Behinderte (ZVWB), die Pro Infirmis und weitere Behindertenorganisationen der damaligen kantonalen Fürsorgedirektion einen Projektvorschlag für ein Behindertenkonzept unterbreiten wollten. Zudem wurde im Sommer 1993 im Rahmen eines Projekts zur Qualitätssicherung und -verbesserung in den stationären Einrichtungen für erwachsene Behinderte des Kantons Zürich ein weiteres themenverwandtes Vorhaben durchgeführt.

Da diese Aktivitäten in grossen Teilen den Zielen der geplanten Arbeitsgruppe entsprachen, wurde entschieden, die bisherigen Aktivitäten einzustellen und den Entscheid des Kantons abzuwarten.

Zur gleichen Zeit wurden erste Erfahrungen mit der im Januar 1993 neu eröffneten Pflegewohngruppe für jüngere, schwerpflegebedürftige Bewohnerinnen und Bewohner im Pflegezentrum Mattenhof gemacht. Da die Plätze nur zögerlich belegt werden konnten, wurde 1994 auf die Eröffnung der ähnlich ausgerichteten Kleinabteilung im Pflegezentrum Gehrenholz verzichtet.

Der Projektantrag der Behindertenorganisationen wurde im Herbst 1993 beim Kanton eingereicht. Im Sommer 1994 zeichnete sich ab, dass der Kanton vorläufig nichts unternehmen würde, aber auch, dass durch die Einführung des neuen Finanzausgleichs die Zuständigkeit für die Sozialhilfe und damit auch für die Behindertenheime an die Kantone gehen würde.

Im Dezember 1995 entschied der Gemeinderat, die wiederkehrenden Beitragsleistungen an Behinderteninstitutionen zu streichen. Gründe für diesen Beschluss waren die Erhöhung der Transparenz und die Behebung von Ungleichbehandlungen bei der Finanzierung von Behinderteninstitutionen. Zudem ging es auch darum klarzustellen, dass die Finanzierung von Heimen und Werkstätten in erster Linie Sache des Bundes oder der Kantone sei.

Ausgelöst durch diese Entwicklungen wurden im GUD keine weiteren Abklärungen zur Motion von Hans von Niederhäusern vorgenommen und im Geschäftsbericht die Abschreibung beantragt. Dies führte 1999 zu einer Schriftlichen Anfrage durch Gemeinderat Joe A. Manser. Abgesehen von der ausführlichen Beantwortung der Anfrage wurde die Motion aber nicht weiter bearbeitet.

Im Rahmen der Bereinigung von seit länger hängigen Geschäften wurde die Motion von Hans von Niederhäusern im Gemeinderat wieder traktandiert. Er entschied sich gegen eine

Abschreibung und setzte am 22. September 2010 eine Nachfrist von zwölf Monaten zur Erarbeitung einer Vorlage.

2. Rechtliche Rahmenbedingungen

In den vergangenen Jahren führten nationale und kantonale Gesetzesrevisionen zu markanten Veränderungen im Behindertenwesen. Im Folgenden werden die für die Motion relevanten Aspekte dargelegt.

Auf Bundesebene ist seit 2004 das Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG) in Kraft. Es gründet auf Art. 8 Abs. 2 der Bundesverfassung und hat zum Zweck, Benachteiligungen, denen Menschen mit Behinderungen ausgesetzt sind, zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen.

Im BehiG werden Rahmenbedingungen definiert, die es Menschen mit Behinderungen ermöglichen sollen, ein normales Leben zu führen. Staatliche Massnahmen und Gesetze sollen behinderten Menschen zu vergleichbaren oder gleichwertigen Lebensbedingungen verhelfen wie nichtbehinderten Menschen. Massnahmen hierzu sind u. a. Renten oder auf die persönliche Situation der Betroffenen abgestellte Beiträge, aber auch das Definieren von Rahmenbedingungen, wie z. B. die Art der Ausgestaltung des öffentlichen Verkehrs oder die Förderung des Baus von hindernisfreien Wohnungen.

Im Rahmen der bereits erwähnten Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), ging die Zuständigkeit für die Finanzierung von Einrichtungen für erwachsene invalide Personen vom Bund an die Kantone über. Seit 1. Januar 2008 – mit einer Übergangsfrist von drei Jahren – obliegt es den Kantonen, die Eingliederung von invaliden Menschen u.a. durch den Bau und den Betrieb von Wohnheimen zu fördern. Um dieser Aufgabe gerecht zu werden, wurde im Kanton Zürich per 1. Januar 2007 das Gesetz über Invalideneinrichtungen für erwachsene Personen erlassen (IEG). Es gewährleistet das bedarfsgerechte Angebot an Einrichtungen mit Wohn- und Arbeitsplätzen für erwachsene, invalide Menschen aus dem Kanton Zürich. Eine weitere Anforderung an die Kantone war die Erstellung eines Behindertenkonzepts für Invalideneinrichtungen im Erwachsenenbereich. Im Kanton Zürich wurde das Konzept zur Förderung der Eingliederung erwachsener, invalider Personen am 16. Juni 2010 vom Regierungsrat erlassen und dem Bundesrat zur Genehmigung vorgelegt.

Des Weiteren führt der Kanton das Verzeichnis der Behinderteneinrichtungen im Kanton Zürich, und 2007 wurde auf kantonale Initiative ein umfassendes Angebotsinventar erstellt. Im Bereich Wohnen und Grundbetreuung ist das Angebot in der Stadt Zürich im Vergleich zum restlichen Kanton dabei überdurchschnittlich hoch. Einzig die beiden Regionen Oberland und Winterthur verfügen über ein dichteres Angebot.

Eine weitere Neuerung ist die Einführung von so genannten Assistenzbeiträgen zur Pflege und Betreuung (ähnlich, aber nicht zu verwechseln mit dem Pilotprojekt zum Assistenzbudget in den Kantonen Basel Stadt, St. Gallen und Wallis). Mit der 4. IV-Revision sind per 1. Januar 2004 in der Verordnung über die Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten bei den Ergänzungsleistungen (Krankheitskostenverordnung ELKV) zusätzliche Leistungen für Pflege und Betreuung zu Hause für Personen mit einer Hilflosigkeit eingeführt worden. Dies ermöglicht Menschen mit einer Behinderung, eine selbstbestimmte und eigenverantwortliche Lebensführung in der eigenen Wohnung.

Da durch die Neugestaltung des Finanzausgleichs (NFA) und der damit einhergehenden neuen Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen ab Januar 2008 eine Regelung auf kantonaler Ebene zu erfolgen hatte, wurde die ELKV aufgehoben. Der Kanton Zürich hat darauf in seiner kantonalen Zusatzleistungsverordnung (ZLV) die bisherige Regelung der ELKV übernommen: Bedarf eine zu Hause lebende Person wegen Alter, Invalidität, Unfall oder Krankheit der Hilfe, Pflege oder Betreuung und sind die Anspruchsvoraussetzungen für

den Bezug von Ergänzungsleistungen erfüllt, werden gemäss § 11 der kantonalen Zusatzleistungsverordnung (ZLV) die Kosten für persönliche Pflege und Betreuung vergütet. Die Höhe dieser Kosten wird individuell berechnet und beträgt, nachdem die Leistungen der Spitex und Versicherungen ausgeschöpft sind und der Mehrbedarf mit der Hilflosenentschädigung nicht gedeckt werden kann, maximal Fr. 90 000.– pro Jahr.

3. Die aktuelle Situation in der Stadt Zürich

Die Möglichkeit der Finanzierung der Pflege und Betreuung durch die ZLV wird in der Stadt Zürich von 16 Personen im Alter zwischen 23 und 59 Jahren genutzt. Einige leiden an schweren invalidisierenden Krankheiten, wie z. B. der Glasknochenkrankheit, Mukoviszidose oder einer progredienten degenerativen Muskelerkrankung. Sie erhalten vom Amt für Zusatzleistungen zur AHV/IV monatliche Beiträge zwischen Fr. 1500.– und Fr. 7500.– bzw. jährlich insgesamt Fr. 720 000.– (Stand 1. Januar 2011).

Die häufigste Wohnform von Menschen mit einer schwereren Behinderung ist diejenige in einem spezialisierten Wohnheim. Gemäss dem kantonalen Verzeichnis der Behinderteneinrichtungen 2010 werden in Zürich 1476 Plätze in 33 öffentlichen oder privaten Institutionen angeboten. Dabei handelt es sich um sehr unterschiedliche Institutionen, die meisten richten sich an Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen oder geistigen Behinderungen, einige auch an Menschen mit körperlichen Behinderungen. Mit wenigen Ausnahmen, wie z. B. das Blindenwohnheim Mühlehalde, werden diese Institutionen nicht auf der kantonalen Pflegeheimliste aufgeführt.

Von 1998 bis 2010 ist das Angebot um 377 Plätze bzw. knapp 35 Prozent gestiegen. Die 42 spezialisierten Plätze der Pflegezentren der Stadt Zürich sind im Verzeichnis allerdings nicht aufgeführt, und es kann nicht ausgeschlossen werden, dass weitere Angebote fehlen.

Seit der Überweisung der Motion am 14. Februar 1990 hat das GUD ein stationäres Angebot von 42 Plätzen für erwachsene, pflegebedürftige Menschen mit Behinderung geschaffen. 21 Plätze umfasst heute die im Jahr 1993 für 17 Personen eröffnete Abteilung im Pflegezentrum Mattenhof. Da zu Beginn die Nachfrage eher zögerlich war, wurde 1994 auf die seit längerem geplante Abteilung ähnlicher Ausrichtung im neuen Pflegezentrum Gehrenholz verzichtet. 2007 wurde in Wollishofen die Pflegewohngruppe LieniHof mit elf Plätzen für jüngere behinderte Erwachsene mit psychischen Auffälligkeiten eröffnet. Auch dieses Angebot kämpfte mit einem schwierigen Start. Im Oktober 2010 wurde dann im Pflegezentrum Gehrenholz die Abteilung für zehn Bewohnerinnen und Bewohner mit besonderem Pflegebedarf eröffnet. Diese Abteilung kann je drei Personen mit künstlicher Beatmung bzw. einem Tracheostoma und vier Personen mit spezieller Wundbehandlung aufnehmen. Insbesondere die Bewohnerinnen und Bewohner der ersten Gruppe sind in ihrer Mobilität und in der Gestaltung der Aktivitäten des täglichen Lebens stark eingeschränkt. Dank dem im Juli 2011 durch den Gemeinderat bewilligten Zusatzkredit ist für 2011 die Weiterführung der Abteilung gesichert. Für 2012 sind die Kosten im Budget der Pflegezentren der Stadt Zürich eingestellt.

Sind die Spezialabteilungen der PZZ belegt und benötigt jemand kurzfristig einen Pflegeplatz, kann auch Aufnahme in einer normalen Abteilung gefunden werden. Die Verlegung in die gewünschte Abteilung oder Institution erfolgt, sobald ein entsprechender Platz frei wird.

Um auf die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderung besser eingehen zu können, hat der Stadtrat 2011 innerhalb der Stadtverwaltung drei Beauftragte mit je 30 Stellenprozenten für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung ernannt. Ein Handlungsfeld der Beauftragten ist dabei das Wohnen. Wohnraum ist in Zürich sehr knapp, das Angebot deckt die Nachfrage bei Weitem nicht. Bei zusätzlichen Anforderungen an eine Wohnung, wie z. B. Hindernisfreiheit, wird es für die Betroffenen noch schwieriger, auf dem freien Wohnungsmarkt eine geeignete Wohnung zu finden. Hilfsorganisationen, wie z. B. die Pro Infirmis oder procap, bieten Menschen mit Behinderung Unterstützung bei der Wohnungssuche. Sie pflegen Kontakt zu Immobilienverwaltungen und Genossenschaften. Trotzdem bleibt es für die Betroffene

nen äusserst schwierig, eine Wohnung zu finden. Daher ist es sicher angezeigt, dass die Stadt wie bisher im Rahmen ihrer Möglichkeiten das Schaffen neuer Wohnmöglichkeiten für Menschen mit Behinderung fördert und unterstützt. Sei dies durch das Bereitstellen von günstigem Wohnraum in städtischen Liegenschaften, durch die Vergabe von langfristigen Darlehen mit tiefen Zinssätzen oder andere geeignete Massnahmen.

4. Entwicklungen

Das während Jahrzehnten gewachsene und hoch differenzierte Angebot institutioneller Wohnmöglichkeiten beruht auf der damaligen Finanzierungsstrategie des Bundes. Mit Einführung des NFA per 1. Januar 2008 und dem Ablauf der dreijährigen Übergangsfrist endet dieses bekannte und bewährte System Ende 2011. Dann liegt die Zuständigkeit allein beim Kanton. Die definitiven Auswirkungen dieser Umstellung werden unterschiedlich eingeschätzt. Neben Befürchtungen, dass es aufgrund fehlender Finanzen zu Heimschliessungen kommen wird, gibt es auch zuversichtliche Stimmen. Eine erhöhte Aufmerksamkeit gegenüber den zukünftigen Entwicklungen ist in diesem Bereich sicher sinnvoll.

Eine zukünftige Herausforderung, die sich heute erst abzuzeichnen beginnt, ist die steigende Lebenserwartung von Menschen mit Behinderung. Immer mehr dieser Menschen werden dadurch altersbedingt pflegebedürftig. Als Folge davon könnten diese Menschen aus ihren sozialen Strukturen herausgerissen werden. Die Behinderteninstitutionen wie auch die Behörden sind mit neuen Anforderungen konfrontiert. Insbesondere besteht bei Fragen zur Finanzierung Klärungsbedarf durch den Kanton. Indirekt geht es dabei auch stark um die Frage, wo pflegebedürftige ältere Menschen leben sollen bzw. ob sie in ihren bisherigen Strukturen bleiben dürfen.

5. Fazit

Zweifellos ist ein Leben mit Behinderung und Pflegebedürftigkeit schwierig und mühevoll. Um die Betroffenen darin zu unterstützen, gibt es keine Patentrezepte; gefragt sind stets individuell passende Lösungen, d. h., individuell passend für einen bestimmten Menschen zu einem bestimmten Zeitpunkt. In den vergangenen Jahren hat sich der Handlungsspielraum bei der Gestaltung des täglichen Lebens für die betroffenen Menschen erfreulicherweise deutlich vergrössert. Die Einführung der Assistenzbeiträge eröffnete bisher ungekannte Möglichkeiten für eine selbstbestimmte und eigenverantwortliche Lebensführung in der eigenen Wohnung.

Das Sicherstellen von Wohnraum für Menschen mit einer Behinderung ist gemäss dem Gesetz über Invalideneinrichtungen für erwachsene Personen (IEG) eine kantonale Aufgabe.

Um Doppelspurigkeiten zu vermeiden, stellte das GUD seine damaligen Arbeiten ein und wartete auf die Antwort des Kantons. Dieser lehnte 1994 die Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen im Behindertenbereich ab. Vielleicht war es für den Kanton damals bereits absehbar, dass im Rahmen des NFA auch im Behindertenwesen grössere Veränderungen bevorstehen. Weitere Anpassungen auf Bundesebene, wie die Erarbeitung des BehiG und die 4. IV-Revision, waren ebenfalls relevante Impulse zur Klärung der Zuständigkeiten und Stärkung der Anliegen von behinderten Menschen.

Durch die diversen Gesetzesanpassungen und Massnahmen während der vergangenen Jahre hat der Kanton gezeigt, dass er gewillt ist, Verantwortung zu übernehmen. Der Stadtrat begrüsst diese Haltung sehr. Er ist seinerseits bereit und auch gesetzlich verpflichtet, die Sicherstellung der ambulanten und stationären Pflegeversorgung zu gewährleisten.

Mit den unten aufgeführten Massnahmen und Entwicklungen werden die Hauptanliegen der Motionäre erfüllt:

- Spezialisiertes Angebot von 42 Plätzen für körperlich mehrfachbehinderte Erwachsene in den PZZ
- Bereitstellen von subventionierten Behindertenwohnungen in städtischen Liegenschaf-

ten, so z. B. in den städtischen Wohnsiedlungen Lochergut, Hardau II, Limmat II, Tiefenbrunnen oder Paradies

- Übernahme der Kosten für persönliche Pflege und Betreuung für Menschen mit schweren Behinderungen ermöglicht ein unabhängiges Leben in den eigenen vier Wänden (seit 2006)
- Beitragsvergabe an Behinderteneinrichtungen wurde vereinheitlicht
- Pflegeangebot rund um die Uhr durch die Spitex (seit 2008)
- Kantonales Verzeichnis der Behinderteneinrichtungen (seit längerem)
- Allgemein vereinfachter Zugang zu Informationen über das Internet
- Kantonales Angebotsinventar (2007)
- Kantonales Behindertenkonzept (2010)
- Das BehiG fördert den Bau von hindernisfreien Wohnungen bei Neubauten und Sanierungen
- Ernennung von drei Beauftragten für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung (2011)

Keine dieser Massnahmen lag in der Zuständigkeit des Gemeinderates.

Schwierig bleibt im aktuellen Wohnungsmarkt das Finden einer Wohnung. Davon sind aber alle Bevölkerungsgruppen betroffen. Aufgrund der geringen Zahl an Behinderten mit Pflegekostenzuschüssen liegt die Vermutung nahe, dass das Wohnen in einem spezialisierten Kollektivhaushalt bevorzugt wird, denn bei hohem Pflege- und Betreuungsbedarf erfordert ein Leben in der eigenen Wohnung einen sehr hohen Koordinations- und Organisationsaufwand. Das Leben in einer spezialisierten Institution ist diesbezüglich um vieles einfacher, da eine behindertengerechte Infrastruktur vorhanden ist und die hauswirtschaftlichen, betreuerischen und pflegerischen Leistungen organisiert sind.

Zum Zeitpunkt der Eingabe und Überweisung der Motion bestand im Behindertenbereich zweifellos grosser Handlungsbedarf. Dies spiegelt sich auch in den umfassenden Gesetzesrevisionen durch Bund und Kanton wieder. Diese bewirkten schliesslich viel mehr, als es eine kommunale Vorlage hätte tun können.

Im Bericht werden die nationalen und kantonalen gesetzlichen Anpassungen aufgezeigt und damit auch, in welchem Kräftegefüge sich das Behindertenwesen in den vergangenen 15 Jahren befand.

Der Bericht zeigt zudem auf, dass die Anliegen der Motion auch ohne eine eigens dafür erarbeitete Vorlage umgesetzt wurden und dass die Forderungen der Motion erfüllt sind. Die Motion kann daher abgeschrieben werden.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

- 1. Vom Bericht betreffend Motion von Hans von Niederhäusern und 11 Mitunterzeichnenden über Wohnmöglichkeiten für körperlich mehrfachbehinderte, pflegebedürftige Personen wird Kenntnis genommen.**
- 2. Die Motion, GR Nr. 1988/24, von Hans von Niederhäusern (SP) vom 21. Dezember 1988 betreffend Schaffung und Förderung von Wohnmöglichkeiten für körperlich mehrfachbehinderte, pflegebedürftige Personen wird als erledigt abgeschrieben.**

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist der Vorsteherin des Gesundheits- und Umweltdepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrates
die Stadtpräsidentin
Corine Mauch
der Stadtschreiber
Dr. André Kuy