

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich

vom 1. Dezember 1999

2055. Schriftliche Anfrage von Joe A. Manser betreffend Behinderte und Pflegebedürftige, Schaffung von Wohnmöglichkeiten. Am 7. Juli 1999 reichte Gemeinderat Joe A. Manser (SP) folgende Schriftliche Anfrage GR Nr. 99/321 ein:

Seit 10 (!) Jahren ist eine Motion von alt Gemeinderat Hans von Niederhäusern pendent in Sachen Wohnmöglichkeiten für Behinderte und Pflegebedürftige.

In einer Interpellationsantwort zur selben Thematik (Juni 1989) wurde damals vom Stadtrat noch eine gewisse Zuständigkeit wie auch ein bestimmter Handlungsbedarf durch die Stadt festgehalten.

Im Laufe der Jahre haben die stadträtlichen Begründungen zur Abschreibung der Motion ein bisschen variiert jedoch den eigentlichen Kern der Aufgabenstellung nie richtig erfasst. (Insbesondere betreffend die Zuständigkeiten, die Pflichten und die Verantwortung der Stadt Zürich). Festgestellt werden kann, dass im selben Masse wie die Begründungen von Jahr zu Jahr dürftiger wurden, auch der Wahrheitsgehalt der Begründungen abgenommen hat. So ist es folgerichtig, dass der Gemeinderat die Motion bis heute nicht abgeschrieben hat und sie voraussichtlich auch mit dem Geschäftsbericht 98 nicht abschreiben wird.

Aus Sicht der betroffenen behinderten Bürgerinnen und Bürger ist allerdings diese 10-jährige Schlaperei nicht zu rechtfertigen und gelinde gesagt unanständig.

Da die Angelegenheit nach wie vor nicht befriedigend geklärt ist und auch der Gesundheitskommission bisher keine überzeugenden und klärenden Erläuterungen präsentiert wurden, bitte ich den Stadtrat um die Beantwortung folgender Fragen.

1. Nach dem zürcherischen Sozialhilfegesetz ist es Pflicht der Gemeinden für Menschen, die sich in einer Notlage befinden, die erforderliche Hilfe und Betreuung zu gewährleisten. Die Hilfe ist nicht nur rechtzeitig zu gewährleisten, sondern die Gemeinden sind verpflichtet auch vorbeugende Vorkehrungen zu treffen, wenn dadurch eine Notlage ganz oder teilweise abgewendet werden kann. (Sozialhilfegesetz Art. 1 bis 5, 11, 13 bis 16, 32 und 41). Die Aufgaben der Gemeinden umfassen nach Art. 15 insbesondere auch die Sicherstellung der notwendigen Pflege in Heimen oder zu Hause! Demgegenüber begründet der Stadtrat seinen Abschreibungsantrag im Geschäftsbericht 98, zum wiederholten Mal, im wesentlichen wie folgt:
«Grundsätzlich ist festzuhalten, dass die Förderung von Wohnmöglichkeiten für Behinderte keine kommunale Aufgabe ist und ...»
Wie begründet der Stadtrat diese «grundsätzliche» Feststellung?
2. Welche Instanz ist nach Meinung des Stadtrates aufgrund der geltenden gesetzlichen Regelungen letztlich verpflichtet bei Notlagen eine angemessene Wohnmöglichkeit für Zürcherinnen und Zürcher mit einer Behinderung sicherzustellen?
3. Wir bitten den Stadtrat darzulegen, welche rechtlichen Unterschiede in der Zuständigkeit bestehen bei der Sicherstellung von Wohnmöglichkeiten für Menschen mit einem Betreuungsbedarf infolge:
 - a) einer körperlichen Behinderung
 - b) einer geistigen Behinderung
 - c) einer psychischen Behinderung
 - d) von Altersgebrechen?
4. a) Hat der Stadtrat Kenntnis davon, dass nach wie vor einige behinderte Zürcherinnen und Zürcher gezwungen sind, in einem Heim ausserhalb der Stadt Zürich zu wohnen, weil in der Stadt keine entsprechenden Wohnmöglichkeiten vorhanden sind?

- b) Wie gewährleistet der Stadtrat, dass keine Zürcherinnen und Zürcher gezwungen sind, gegen ihren Willen in einem Heim ausserhalb von Zürich «versorgt» zu werden?
- 5 Nach dem Sozialhilfegesetz sind die Gemeinden nicht nur verpflichtet, Personen in Notlagen zu helfen, sondern auch vorbereitet zu sein und Vorkehrungen zu treffen, um im Bedarfsfall rasch handeln zu können. Nach welchem Leitbild und mit welcher Strategie erfüllt die Stadt Zürich diese Obliegenheit für die rund 1500 behinderten Personen, welche auf Hilfe oder Betreuung beim Wohnen angewiesen sind?
- 6 Momentan werden in der Stadt Zürich etwa 1050 Wohnplätze für körperlich, geistig, psychisch oder sozial behinderte Menschen von privaten gemeinnützigen Trägern auf freiwilliger Basis angeboten. Die rund 25 privaten Träger entlasten die Stadt in verdankenswerter Weise in einem wesentlichen Umfang von ihren gesetzlichen Pflichten.
- a) Wie viele Einrichtungen wurden bisher durch Leistungen oder Beiträge der Stadt Zürich unterstützt und gefordert? (z.B. durch Abgabe oder Vermietung von städtischen Grundstücken oder Liegenschaften, Baurechtsverträgen, Darlehen, Investitionsbeiträge usw.)
- b) Wie viele der angebotenen Wohnplätze sind über Leistungsaufträge oder andere Vereinbarungen abgesichert?
- 7 Welche aktuellen Projekte und Vorhaben von Bund und Kanton könnten eine Änderung der aktuellen Zuständigkeitsregelung und insbesondere einen Handlungsbedarf für die Stadt Zürich bewirken? (Neuer Finanzausgleich des Bundes, Gesundheitspolitik Kanton, usw.) Welche waren mögliche konkrete Auswirkungen dieser Vorhaben für die Stadt Zürich?
- 8 Welche städtische(n) Stelle(n) ist (sind) beauftragt, den Bereich «Wohnen mit Behinderung»
- a) zu beobachten
- b) die städtischen Verpflichtungen zu wahren
- c) die städtischen Interessen in diesem Bereich zu vertreten?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt

Vorbemerkungen

Die Menschen mit Behinderung können nicht als homogene Gruppe betrachtet werden, die sich mit einer Definition klar erfassen lassen und für deren Probleme einheitliche Lösungen erarbeitet werden können. Behinderungen können unterschiedlichster Art sein und entweder von Geburt an bestehen oder erst später eingetreten sein. Entsprechend haben Menschen mit Behinderung differenzierte und sehr spezifische Bedürfnisse, die unterschiedliche Lösungsansätze verlangen.

Bund, Kantone und Gemeinden engagieren sich in vielen Teilaspekten dieser Problematik. Erwähnt seien hier nur die eidgenössische Invalidenversicherung (IV), die kantonalen Einrichtungen für Menschen mit einer psychischen Behinderung, die kommunalen Pflege- und Krankenhäuser sowie die Spitex. Im Wohnbereich finden sich primär Angebote privater gemeinnütziger Trägerschaften, die von der öffentlichen Hand unterstützt werden.

Menschen mit Behinderung haben, gleich wie Nichtbehinderte, einen Anspruch darauf, sich in die Gesellschaft integrieren zu können. Der Stadtrat begrüsst es sehr, dass in der neuen Bundesverfassung in Art. 8 ausdrücklich festgehalten wird, dass niemand diskriminiert werden darf wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung und dass im Rahmen eines Gesetzes Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen der Menschen mit Behinderung vorgesehen werden sollen.

Für ihre Integration benötigen Menschen mit Behinderung ein Zuhause mit Wohnformen, die ihren Möglichkeiten und Bedürfnissen angepasst sind. Je nach Art und Umfang der konkreten Behinderung bzw. den weiteren Umständen kann dies ein eigenes Zuhause, allenfalls verbunden mit einer Unterstützung (Angehörige, Spitex usw.), oder ein Wohnheim sein. Bei der (Mit-)Finanzierung dieser verschiedenen Wohnmöglichkeiten gilt es einerseits die beschränkten finanziellen Mittel der öffentlichen Hand sowie die gesetzlich definierten Ansprüche der Sozialversicherungen zu berücksichtigen und andererseits auch das allgemeine Gebot der rechtsgleichen Behandlung zu beachten. Auch wenn sich im Hinblick auf das letztere Kriterium die Betagten nicht direkt mit den Menschen mit Behinderung vergleichen lassen, so gilt es doch auch immer wieder zu vergleichen, wie die öffentliche Hand diese beiden (sehr heterogenen) Gruppen behandelt und welche Leistungen sie für sie erbringt.

Der Stadtrat ist der Ansicht, dass es der Integration der Menschen mit Behinderung förderlich ist, wenn diese in einem eigenen Zuhause leben können und nicht in einem Heim «versorgt» werden müssen. Daher hat der Stadtrat dem Gemeinderat im Jahre 1995 eine Weisung vorgelegt, mit der eine Abkehr von wiederkehrenden Betriebsbeiträgen (Objekthilfe) zur individuellen Sicherung der materiellen Existenz durch Zusatzleistungen, inklusive Gemeindegzuschüsse, sowie Sozialhilfeleistungen (Subjekthilfe) erfolgt. Der Gemeinderat hat diesem Beschluss am 6. Dezember 1995 zugestimmt. Dies entspricht auch der klaren Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden, wonach die Finanzierung von Heimen und Werkstätten im Behindertenbereich in erster Linie durch den Bund und zum Teil durch die Kantone zu gewährleisten ist. Dennoch hat sich die Stadt mit der Streichung der wiederkehrenden Beitragsleistungen an Behinderteninstitutionen nicht vollständig aus der Objektfinanzierung im städtischen Behindertenbereich zurückgezogen. Im Rahmen des erwähnten Gemeinderatsbeschlusses wurde nämlich ein Kredit für ausserordentliche Beiträge an Institutionen im Behindertenbereich geschaffen.

Nicht nur aus Gründen der Integration, sondern in vielen Fällen auch aus finanziellen Gründen hat die öffentliche Hand ein Interesse daran, dass Menschen mit Behinderung zu Hause betreut werden können und nicht in ein Heim eintreten müssen. Die Kosten in einem Heim sind häufig höher als die Kosten, die bei einer Betreuung zu Hause anfallen. Ausgehend vom Eingliederungsgedanken und in Würdigung der Leistungen, die viele Angehörige von Pflegebedürftigen erbringen, sollten daher genügend individuelle Leistungen vorgesehen werden, damit ein Verbleiben im eigenen Zuhause möglich ist.

Die heutigen Leistungen in diesem Bereich (Leistungen der Krankenversicherer, Hilflosenentschädigungen, Ergänzungsleistungen, Betreuungsgutschriften, Spitex) sind jedoch nach Ansicht des Stadtrates noch nicht genügend. In Diskussion steht daher die Idee einer Assistenzentschädigung, die im Rahmen des zweiten Teils der 4. IV-Revision eingeführt werden könnte. Mit dieser Entschädigung könnten sich Menschen mit Behinderung die nötigen Dienste selbst organisieren. Dies würde gleichzeitig auch die Selbständigkeit, insbesondere der jüngeren Menschen mit Behinderung, fördern. Die Assistenzentschädigung würde durch die Umlagerung bisheriger Leistungen der verschiedenen Sozialversicherungszweige finanziert.

Auch wenn heute noch verschiedene Varianten einer solchen Assistenzentschädigung diskutiert werden, erachtet der Stadtrat ein solches Modell in Form einer Subjektfinanzierung, die als Zielrichtung hat, individuell behinderungsbedingte Mehrkosten abzugelten, als grundsätzlich unterstützenswert. Eine solche Entwicklung trägt nach Ansicht des Stadtrats mehr zur Verwirklichung der Gleichberechtigung von Menschen mit Behinderung bei als die vom Fragesteller verlangte Förderung von Objekthilfe zur Schaffung weiterer Wohnmöglichkeiten.

Die Einführung einer Assistenzentschädigung wäre ein grosser Schritt in Richtung eines selbstbestimmten Lebens für Menschen mit Behinderungen. Diese könnten dann – im Rahmen der vorhandenen finanziellen Mittel – selbst entscheiden, ob sie alleine, in einem Wohnheim oder in einer anderen Wohnform leben wollen. Auch der von der Dachorganisationenkonferenz der privaten Behindertenhilfe (DOK) 1996 herausgegebene «Diskriminierungsbericht» zeigt auf, dass viele Menschen mit Behinderung in einem Heim leben, obwohl sie mit geeigneter Hilfe in der Lage wären selbständig zu wohnen. Generell unterstützt der Stadtrat Bestrebungen, die dazu führen, dass Menschen mit Behinderung nicht mehr prinzipiell als unterlegene, hilflose und darum auch «nutzlose» Menschen betrachtet werden, die möglichst kostengünstig in einem Heim «versorgt» werden sollen, sondern dass diese als gleichberechtigte und gleichwertige Bürgerinnen und Bürger erfasst werden, die aufgrund ihrer Behinderung auf Assistenz angewiesen sind.

Das eidgenössische Versicherungsgericht hatte kürzlich in einem Fall zu entscheiden, wie sich die Leistungspflicht der Krankenversicherer beurteilt, wenn mehrere Massnahmen als zweckmässig zu qualifizieren sind. Es ging um eine Spitex-Patientin, welche fünf Stunden Hauspflege pro Tag benötigte. Der Anteil des Krankenversicherers an den Kosten hätte täglich Fr. 110.– ausgemacht; bei einem Aufenthalt im Pflegeheim hätte die Kasse täglich Fr. 20.– übernehmen müssen. Das eidgenössische Versicherungsgericht beurteilte die Frage aufgrund einer Wirtschaftlichkeitsprüfung, wobei die dem Krankenversicherer entstehenden Kosten gegenübergestellt wurden. Da im konkreten Fall die Spitex-Kosten für den Krankenversicherer wesentlich höher gewesen wären, wurde der Patientin nur eine Stunde Spitex pro Tag zugestanden, was etwa den Kosten für das Pflegeheim entspricht.

Nach Ansicht des Stadtrates geht dieser Entscheid in die falsche Richtung, weil dabei die volkswirtschaftlichen Kosten der beiden Wohnformen (Wohnen zu Hause mit Spitex/Pflegeheim) überhaupt nicht berücksichtigt werden. Durch diese einseitige Betrachtungsweise wird der nach Meinung des Stadtrates unerwünschte Trend zur «Versorgung» von Betagten und von Menschen mit Behinderung nur noch verstärkt bzw. erhöht sich der Druck auf diese Personen, in ein Heim einzutreten. Der Stadtrat hofft daher, dass dieses Urteil für die weitere Entwicklung nicht wegweisend wird und durch weitere Urteile in ähnlichen Fällen noch korrigiert werden wird.

Die Stadt engagiert sich seit Jahren im Bereich Wohnmöglichkeiten für Menschen mit Behinderung und Pflegebedürftige. Aufgrund der gesetzlichen Aufgabenverteilung konzentriert sich das städtische Angebot jedoch auf die Bedürfnisse der Pflegebedürftigen, für die neun Krankenhäuser und drei Tagesheime zur Verfügung stehen. Der

Stadtrat vertritt von jeher die Ansicht, dass die Förderung von Wohnmöglichkeiten für Menschen mit Behinderung nicht primär eine kommunale Aufgabe darstellt. Die Stadt bietet jedoch verschiedene Leistungen an, die direkt Menschen mit Behinderung zugute kommen, bzw. unterstützt private Organisationen, die Menschen mit Behinderung Wohnmöglichkeiten bieten.

Zu erwähnen ist die 17 Betten umfassende Abteilung für jüngere mehrfachbehinderte Langzeitpatientinnen und -patienten im Krankenhaus Mattenhof. Ziel dieser 1993 eröffneten Abteilung ist es, jüngeren Menschen mit Behinderung, auch Schwerst- und Mehrfachbehinderten, mit Wohnsitz in der Stadt Zürich, die unter 65 Jahre alt sind, Pflege und Betreuung anzubieten. Diese Menschen mit Behinderung sind getrennt von den Alterspatientinnen und -patienten untergebracht, da ihre Betreuung andere Voraussetzungen verlangt. Soziale, medizinische und therapeutische Massnahmen tragen dazu bei, die vorhandenen Fähigkeiten zu erhalten und die Unabhängigkeit der Menschen mit Behinderung zu fördern. Der Aufenthalt ist zeitlich unbegrenzt und auch bei zunehmender Behinderung gewährleistet.

Ausserdem ist die Stadt Zürich beim von der Pro Infirmis getragenen Projekt «Servicewohnungen Brahmshof» engagiert. Es handelt sich dabei um ein Wohnprojekt für körper- und sinnesbehinderte Menschen, welches im Herbst 1991 gestartet wurde. Die Stadt unterstützt dieses Projekt über die Subventionierung der entsprechenden Spitex-Dienste im Quartier.

Die Stadt gewährt seit langem auch Leistungen zur Bereitstellung von subventionierten Behindertenwohnungen (vgl. Art. 19 der Richtlinien zur Wohnbauaktion 1995 und entsprechende Bestimmungen früherer Wohnbauaktionen). In der Regel werden die betreffenden Subventionsdarlehen zusammen mit kantonalen Leistungen in gleicher Höhe gewährt. Die Wohnungen müssen entsprechend der Norm SN 521 500 «Behindertengerechtes Bauen» (Ausgabe 1998) sowohl die darin vorgesehenen «unumgänglichen» Anforderungen (Erreichbarkeit der Wohnung mit Rollstuhl, ausreichende Türöffnungen usw.) als auch zusätzlich die «erwünschten» Anforderungen (unterfahrbare Waschtische und Küchenkombinationen usw.) erfüllen (§ 18 kantonale Wohnbauförderungsverordnung, Art. 4 Richtlinien zur Wohnbauaktion 1995). Diese baulichen Vorgaben gelten nicht nur für die eigentlichen Behindertenwohnungen, sondern auch für sämtliche neu zu subventionierenden Alterswohnungen. Die neu zu subventionierenden Familienwohnungen und Wohnungen für einkommensschwache Alleinstehende müssen nach den erwähnten Bestimmungen in der Regel wenigstens die «unumgänglichen» Anforderungen der Norm erfüllen.

In den städtischen Wohnsiedlungen Lochergut, Hardau II, Limmat II, Tiefenbrunnen und Paradies befinden sich 29 subventionierte Wohnungen verschiedener Kategorien, welche bezüglich der Anforderungen für Behindertenwohnungen sowohl die «unumgänglichen» als auch die «erwünschten» Anforderungen vollumfänglich erfüllen. Insgesamt sind derzeit 52 von Stadt und (z. T.) vom Kanton subventionierte Behindertenwohnungen der Kategorie I auf Stadtgebiet registriert, also 23 bei privaten gemeinnützigen Wohnbauträgern.

Ausser diesen subventionierten Wohnungen verfügt die Liegenschaftsverwaltung vereinzelt über nicht subventionierte Woh-

nungen, die im Hinblick auf eine Vermietung oder auch in einem laufenden Mietverhältnis unter Inanspruchnahme von Versicherungsleistungen umgebaut worden sind.

Schliesslich werden im Zuge umfassender Renovationen die Wohnungen möglichst weitgehend rollstuhlgängig ausgebaut.

Gibt die Stadt Bauland im Baurecht zur Erstellung von Wohnbauten ab, nimmt sie seit 1992 regelmässig eine Verpflichtung in den Vertrag auf, dass eine (projektabhängige) Anzahl Wohnungen an Menschen mit Behinderung zu vermieten ist.

Die ausschliessliche Vermietung kantonale subventionierter Behindertenwohnungen an Menschen mit Behinderung ist sichergestellt. Die Wiedervermietung ist aber meistens nicht nahtlos möglich. Neben der Ausschreibung meldet die Liegenschaftenverwaltung die frei werdende Wohnung jeweils der zentralen Vermittlungsstelle für rollstuhlgängige Wohnungen des Schweiz. Invalidenverbandes und gibt sie den Sozialdiensten von Spitälern sowie Behindertenorganisationen bekannt. Auch Menschen mit Behinderung und ihre allfälligen Familienmitglieder wollen jedoch wie andere Interessentinnen und Interessenten nicht einfach irgendwo eine Wohnung beziehen, sondern haben Wünsche bezüglich Wohnungsgrösse, Lage, Ausstattung, Nähe zum Arbeitsort usw., oder es bestehen örtliche Abhängigkeiten wegen der Betreuung.

Wird eine nicht subventionierte behindertengerechte Wohnung zur Vermietung frei, beachtet die Liegenschaftenverwaltung die 1995 vom Gemeinderat beschlossenen Vermietungsrichtlinien. Danach sind bei mehreren Bewerbungen unter anderem der Einbezug von Personen und Personengruppen, die auf dem freien Wohnungsmarkt benachteiligt sind, sowie die Dringlichkeit des Gesuches massgebend. In der Regel treffen bei Menschen mit Behinderung beide Voraussetzungen zu.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass der Staat im Bereich der Förderung von Wohnmöglichkeiten für Menschen mit Behinderung subsidiär tätig ist. Es zeigt sich denn auch, dass hier vorwiegend private, gemeinnützige Organisationen tätig sind. Diesen ist es am besten möglich, den Menschen mit Behinderung individuell angemessene und differenzierte Wohnmöglichkeiten zur Verfügung zu stellen. Die kantonale Fürsorgedirektion hat ein Verzeichnis der Behinderteneinrichtungen im Kanton Zürich herausgegeben, gegliedert nach Trägerschaft, Indikation, Art und Anzahl Plätze. Es umfasst Heime, Tagesheime, Eingliederungsstätten und Werkstätten für Invalide, die das schulpflichtige Alter überschritten haben. Allein in der Stadt Zürich sind 46 Einrichtungen aufgeführt, wobei fast alle Einrichtungen eine private, gemeinnützige Trägerschaft haben. Ein ähnliches Bild ergibt sich aus einer Publikation der INSOS Zürich, des Regionalverbandes von INSOS für Soziale Institutionen für Menschen mit Behinderung im Kanton Zürich (Mitgliederverzeichnis 1999, 71. Jahresbericht 1998). Daraus ergibt sich, dass per Stichtag 1. November 1998 in der Stadt Zürich in den Institutionen der Vereinsmitglieder 1020 Wohnheimplätze zur Verfügung standen.

Weiter ist darauf hinzuweisen, dass die kantonale Fürsorgedirektion im Rahmen von «WiF» das Projekt «Finanzierungskonzept und Leistungsauftrag für Behinderteneinrichtungen im Erwachsenenbereich» gestartet hat. Das Projekt ist aufgrund der Vorschläge im Rahmen des neuen Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen

und den darin vorgesehenen Änderungen bezüglich der IV-Beiträge in Verzug. Dennoch hat die Fürsorgedirektion für das Jahr 2002 die Umsetzung des Projekts geplant.

Zu Frage 1: Ziel eines sozialen Rechtsstaates wie der Schweiz ist es, allen Bewohnerinnen und Bewohnern eine würdige Existenz und Selbstentfaltung im Rahmen der Rechtsordnung zu ermöglichen. Dazu gehört selbstverständlich auch, dass Menschen mit Behinderung – im Sinne der Förderung ihrer Gleichstellung mit Menschen ohne Behinderung – eine angemessene und zumutbare Wohnmöglichkeit haben, die ihnen ein möglichst selbstbestimmtes Leben erlaubt. Dieses allgemeine Staatsziel macht aber die Förderung von Wohnmöglichkeiten für Menschen mit Behinderung noch nicht zur kommunalen Aufgabe – es sei denn, sie wäre vom Bund dem Kanton und von diesem der Gemeinde ausdrücklich als Pflicht auferlegt worden oder die Gemeinde hätte sich im Rahmen ihrer Gemeindeautonomie ausdrücklich dazu verpflichtet. Dies ist jedoch nicht der Fall.

In besonderen Notlagen wird im Rahmen der Sozialhilfe sogenannte Einzelfallhilfe gewährt; sie ist indessen auf kurzfristige Hilfestellungen angelegt. Langfristige, typische Armutsriskien sollten durch die vorgelagerten sozialen Sicherungssysteme abgedeckt werden. Dies betrifft auch das Risiko einer Behinderung.

Die Sozialhilfe umfasst wirtschaftliche und persönliche Hilfe, das heisst finanzielle Unterstützung sowie Beratung und Betreuung der hilfebedürftigen Person. Es ist hingegen nicht Aufgabe der Sozialhilfe, eine generell schwierige Situation eines Betroffenen oder einer Betroffenenengruppe (wie z.B. Menschen mit Behinderung) zu lösen.

Insbesondere lässt sich aus § 15 des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz; SHG) nicht ein Anspruch auf Schaffung von Wohnmöglichkeiten für Menschen mit Behinderung ableiten. In dieser Bestimmung wird nur der Umfang der wirtschaftlichen Sozialhilfe beschrieben.

Grundsätzlich wird bei städtischen Stellen, z.B. beim Büro für Wohn- und Obdachlosenhilfe, kein Unterschied zwischen Menschen mit Behinderung und Nichtbehinderten gemacht. Im Gegensatz zu Nichtbehinderten kann die Wohnsituation von Menschen mit Behinderung in der Regel rechtzeitig geplant werden und muss nicht notfallmässig organisiert werden. Die Anforderungen an den Wohnraum für Menschen mit Behinderung sind dagegen viel differenzierter und orientieren sich vordringlich an der Art der Behinderung. So hat beispielsweise ein psychisch behinderter Mensch andere Bedürfnisse an den Wohnraum als ein Tetraplegiker. Sie sind aus dem Fokus des Bedarfs und aus der Sicht der Betroffenen individuell zu prüfen.

Die Abklärung und Beschaffung für solchen Wohnraum wird deshalb von dafür spezialisierten Organisationen wie dem Regionalverband INSOS für Soziale Institutionen für Menschen mit Behinderung im Kanton Zürich; den Zürcherischen Vereinen für Sozialpsychiatrie; der Pro Infirmis, die ein grosses Bezugsnetz zu Wohnungsanbieterinnen und -anbietern unterhält; der Informationsstelle für rollstuhlgängige Wohnungen in Olten; dem Verein Domizil für Einzelhaushalte für Behinderte, um nur einige zu nennen, übernommen. Die erwähnten Organisationen übernehmen diese Aufgabe oft im Sinne eines Case Managements für die einzelnen Menschen mit Behinderung.

Zu Frage 2: Menschen mit Behinderung, die obdachlos sind oder (z.B. infolge Kündigung der Wohnung) unmittelbar vor der Obdachlosigkeit stehen oder – aus welchen Gründen auch immer – ihren Mietzins nicht mehr bezahlen können, sind in einer Notlage im Sinne des SHG und brauchen persönliche Hilfe. Es ist daher Aufgabe der zuständigen Sozialhilfestellen, für eine vorübergehende Unterbringung des Klienten bzw. der Klientin zu sorgen, bis diese/r eine geeignete Wohnung gefunden hat. Der Anspruch gemäss SHG umfasst nur eine provisorische Lösung und eine zumutbare, also nicht unbedingt auch optimale Unterkunft. Als zumutbar würde bereits eine Notwohnung gelten, wenn der/die Betroffene sie zwar nur mit fremder Hilfe erreichen könnte, diese Hilfe aber gewährleistet wäre.

Aus dem SHG lässt sich also nur eine Pflicht der Gemeinde ableiten, für genügend provisorische und zumutbare Unterkünfte für Menschen mit Behinderung zu sorgen. Eine darüber hinausgehende Pflicht der Stadt, permanent für Notlagen angemessene Wohnmöglichkeiten bereitzuhalten, besteht nicht. Menschen mit und ohne Behinderung werden demnach gleich behandelt.

Zu Frage 3: Menschen mit Behinderungen haben je nach Lebensform, Behinderungsart und Schwere der Behinderungen unterschiedliche Assistenzbedürfnisse. Die Zuständigkeiten zur Sicherstellung von Wohnmöglichkeiten für Menschen mit Behinderung sind unterschiedlich geregelt und knüpfen nur teilweise an der Art der Behinderung an. Ein Körperbehinderter braucht vielleicht Unterstützung im Pflegebereich, die von der Spitex geleistet werden kann und ein Verbleiben im eigenen Zuhause ermöglicht oder die aufgrund der konkreten Umstände nur in einem Pflegeheim erbracht werden kann.

Soweit es um den Betrieb von Kranken- bzw. Pflegeheimen bzw. die stationäre Erbringung medizinischer und pflegerischer Leistungen geht, sind gemäss dem kantonalen Gesundheitsgesetz (GesG) die Gemeinden zuständig (§ 39 Abs. 2 GesG). Für den Bereich der Einrichtungen zur Pflege und Behandlung psychisch Kranker ist der Kanton zuständig (§ 39 Abs. 1 GesG). So führt der Kanton z.B. im Psychiatrie-Zentrum Hard ein Wohnheim mit verschiedenen Wohngruppen für Menschen mit einer psychischen Behinderung.

Auch wenn in der neueren Gesetzgebung der Begriff der psychischen Gesundheitsschäden neu neben den körperlichen und geistigen Gesundheitsschäden erwähnt wird (vgl. Neue Bundesverfassung und die Vorlage zur Revision des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung, die allerdings in der Volksabstimmung vom 13. Juni 1999 abgelehnt wurde), so kann dieser doch unter den Oberbegriff der geistigen Gesundheitsschäden eingeordnet werden, womit auch die Zuständigkeit für die Errichtung derartiger Einrichtungen nach Ansicht des Stadtrates beim Kanton liegt (§ 39 Abs. 1 GesG).

Unter den Begriff geistige Behinderung fallen sämtliche Arten einer mangelhaften intellektuellen Entwicklung durch angeborene oder erworbene Schäden. Als psychische Behinderung wird eine durch endogene oder exogene Faktoren verursachte, chronifizierte emotionale oder kognitive Störung verstanden, die sich über längere Zeit oder dauernd manifestiert und sich beruflich oder sozial als zentraler Steuerungs- und Adaptionsdefekt auswirkt.

Die Führung von Altersheimen gilt als kommunale Aufgabe, insbesondere für die Betagten in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen. Die Gruppe der Betagten, die im Alter auf Unterstützung angewiesen ist, ist zahlenmässig wesentlich grösser als die der Menschen mit Behinderung. Hinzu kommt, dass die Bedürfnisse der Menschen mit Behinderung sehr differenziert sind und unterschiedlichste Lösungen verlangen. Ausserdem ist bei den jüngeren Menschen mit Behinderung das Bedürfnis nach Autonomie in der Regel wesentlich ausgeprägter als bei Betagten. Vor diesem Hintergrund besteht nach Ansicht des Stadtrats eine Verpflichtung der Stadt, für die Betagten und insbesondere für die diejenigen mit bescheidenem Einkommen und Vermögen eine adäquate Wohnmöglichkeit zur Verfügung zu stellen, welcher die Stadt durch die Errichtung und den Betrieb von 26 Altersheimen nachgekommen ist. Um dieses Ziel zu erreichen, sind die Tarife in den städtischen Altersheimen einkommens- und vermögensabhängig ausgestaltet. Die Erfüllung der vielfältigen Wohnbedürfnisse der Menschen mit Behinderung soll demgegenüber durch private Organisationen mit Unterstützung von Bund und Kantonen erfolgen.

Zu Frage 4: Menschen mit Behinderung bedürfen einer ihnen individuell entsprechenden Wohn-, Beschäftigungs- und Betreuungsform. In der Beurteilung der Gesamtsituation ist die Abklärung der Wohnmöglichkeit nur ein Aspekt. In einzelnen Fällen ist es zum Wohle und im Interesse der Betroffenen, wenn sie in einem Heim ausserhalb der Stadt, das ihren persönlichen Bedürfnissen entspricht, untergebracht werden.

Der Stadtrat geht davon aus, dass für behinderte Einwohnerinnen und Einwohner in der Regel in der Stadt Wohnmöglichkeiten zur Verfügung stehen, wenn sie es wünschen, und dass eine Unterbringung in einem Heim ausserhalb der Stadt nur erfolgt, wenn dadurch im Einzelfall aus subjektiver Sicht das Betreuungs- und Wohnangebot als besser erachtet wird. Eine statistische Auswertung besteht aber nicht – so wie auch für Menschen ohne Behinderung, die aus welchen Gründen auch immer in der Stadt Zürich keine ihnen entsprechende Wohnmöglichkeit gefunden haben, keine aussagekräftige statistische Erhebung besteht. Aufgrund des für Menschen mit Behinderung aber in der Stadt Zürich bestehenden durchaus attraktiven Angebots und verhältnismässig toleranten Umfeldes darf jedoch angenommen werden, dass Menschen mit Behinderungen eher zu- als wegziehen. Gerade der von der Stadt Zürich initiierte und mit hohen Beiträgen finanzierte Behinderten-Transport verleiht den Menschen mit Behinderung viel wichtige Autonomie (vgl. die Antworten zu Frage 5).

Zu Frage 5: Mit dem GRB vom 6. Dezember 1995 «Streichung der wiederkehrenden Beitragsleistungen an Behinderteninstitutionen, Schaffung eines Kredites für ausserordentliche Beiträge an Institutionen im Behindertenbereich» wurde die Strategie der Stadt Zürich im Behindertenbereich festgelegt. Sie setzt Schwerpunkte in den drei Bereichen Existenzsicherung, Beratung sowie Unterstützung von Projekten und speziellen Angeboten:

1. Die Stadt Zürich gewährleistet die materielle Existenzsicherung für einkommenschwache behinderte Menschen: hauptsächlich durch die Zusatzleistungen zur IV, solange noch keine IV-Rentenverfügung vorliegt, auch durch Sozialhilfe. Im Rahmen der Zu-

satzleistungen zur AHV/IV können neben den allgemeinen Lebenshaltungskosten auch gewisse behinderungsbedingte Mehrkosten vergütet werden. Ist beispielsweise die Miete einer rollstuhlgängigen Wohnung notwendig, erhöht sich der Höchstbetrag für Mietzinsausgaben um Fr. 3600.-. Vergütet werden zudem Kosten für Hilfe, Pflege und Betreuung zu Hause oder in Tagesstrukturen sowie gewisse Transportkosten, soweit nicht ein anderer Versicherer vorleistungspflichtig ist.

Die Stadt leistet damit in erster Linie und in erheblichem Umfang Subjekthilfe. Während 1990 an 2464 Personen Zusatzleistungen zur IV ausbezahlt wurden, sind heute 4248 IV-RentnerInnen Zusatzleistungsberechtigt (Zunahme 72 Prozent, Stand Ende August 1999). Die jährlichen Ausgaben haben sich noch stärker entwickelt und werden Ende 1999 auf rund 90 Mio. Franken zu liegen kommen.

Andererseits hat sich die Stadt grundsätzlich aus der Objektfinanzierung von Behinderteneinrichtungen zurückgezogen, das heisst die Betriebsbeiträge an Behinderteninstitutionen gestrichen. Dies aus folgenden Gründen: Die Aufhebung von Doppelsubventionen bewirkt eine höhere Transparenz und Effizienz und stellt die Zuständigkeit von Bund und Kanton für die Finanzierung von Behinderteninstitutionen klar. Die Beitragsstreichung hatte für die Stadt ausserdem einen Spareffekt von einigen hunderttausend Franken zur Folge, und die störende Ungleichbehandlung von subventionierten und nicht subventionierten Behinderteninstitutionen wurde aufgehoben.

2. Die Beratung der Klientinnen und Klienten des Sozialdepartements ist ein weiterer Schwerpunkt, insbesondere die Beratung des Amtes für Zusatzleistungen zur AHV/IV. Menschen mit Behinderung, die Zusatzleistungen beziehen, brauchen Unterstützung bei der Geltendmachung sämtlicher Versicherungsansprüche, vor allem gegenüber Vorsorgeeinrichtungen der 2. Säule. Das Geltendmachen von BVG-Renten für die Versicherten bringt der Stadt regelmässige Einsparungen in Millionenhöhe und ermöglicht den betroffenen Versicherten ausserdem ein von den Ämtern unabhängigeres Leben.

3. Die Stadt unterstützt ausserdem Projekte und spezielle Angebote: Per 1995 wurde neu ein freier Kredit von jährlich höchstens Fr. 300 000.- geschaffen. Der pro Jahr verfügbare Kredit wird vom Gemeinderat jeweils mit dem Voranschlag festgelegt. Die Stadt fördert damit neue Projekte und Veranstaltungen im Behindertenbereich mit ausserordentlichen Beiträgen an Institutionen.

Ausserdem wird der Freizeitclub für geistig Behinderte mit einem jährlichen Beitrag der Stadt unterstützt (1998: Fr. 80 000.-). Ebenfalls zu nennen sind die namhaften städtischen Betriebsbeiträge an die Stiftung Behinderten-Transporte Zürich BTZ (1998: 5,35 Mio. Franken).

Die Pflicht der Stadt, Vorkehrungen zu treffen, geht nur soweit, als dadurch das Ziel des SHG (Gewährung der notwendigen Hilfe in Notlagen) im Einzelfall auch erreicht wird. Aus diesem Grund und mangels einer vom Kanton auferlegten oder freiwilligen Gemeindeaufgabe besteht auch keine «Obliegenheit», für die vom Fragesteller auf rund 1500 geschätzten Menschen mit Behinderung geeignete Wohnungen zur Verfügung zu stellen.

Die Stadt hat somit im Rahmen ihres Zuständigkeitsbereichs eine klare Strategie, weshalb der Stadtrat die Erarbeitung eines Leitbildes für Menschen mit Behinderung auf Stufe Gemeinde als nicht sinnvoll und notwendig erachtet.

Zu Frage 6:

- a) Eine Aufzählung der Vermietungen, die auch Menschen mit sozialer Behinderung zugute kommt, ist nicht möglich, da dieser Begriff zu wenig klar definiert ist. Die Liegenschaftenverwaltung berücksichtigt jedoch immer wieder Personen, die aufgrund ihres sozialen Status auf dem Wohnungsmarkt wenig Chancen haben. In diesem Zusammenhang ist auch auf die Wohn- und Obdachlosenhilfe des Sozialdepartements mit ihren Abteilungen Soziale Wohnberatung, Begleitetes Wohnen, Notwohnungen usw. zu verweisen.

Im Bereich der Menschen mit körperlichen und geistigen Behinderungen hat die Stadt – soweit dies noch feststellbar ist – folgende Liegenschaften an Dritte veraussert:

1982	Bergheimstrasse 22, Hirslanden	- Landabtausch für Neubau - Zinsloses Darlehen von Fr 1 670 000 – an Neubau	Stiftung Muhlehalde (Wohnheim für Blinde und Sehbehinderte)
1984	Albisriederstrasse 398/400, Albisrieden	Baurecht	Verein Schweiz Blindenhorbucherei und Blindenschriftbibliothek
1995	Ottenweg 20/22, Riesbach	Baurecht	Verein Wohnheim Kreuzstrasse (Wohnheim für geistig behinderte Frauen)
1996	Seefeldstrasse 65, Riesbach	Verkauf	Verein Blindenhaus Zurich (Wohnheim für Sehbehinderte)

Bei den Vermietungen sind aktuell die folgenden zu nennen:

Mieter/in	Liegenschaft	Nutzungsart
Brunau-Stiftung	Parkring 31	Behindertenwohnheim
Brunau-Stiftung	Parkring 29	Behindertenwohnheim
Verein Integriertes Wohnen für Behinderte	Wohnsiedlung Tiefenbrunnen	2½-Z.-Whg 1 OG Nr. 12
Verein Integriertes Wohnen für Behinderte	Wohnsiedlung Tiefenbrunnen	13½-Z.-Whg 1 OG Nr 11
Verein Integriertes Wohnen für Behinderte	Wohnsiedlung Limmat II	3½-Z.-Whg 4 OG Nr 40
Verein Integriertes Wohnen für Behinderte	Wohnsiedlung Limmat II	9½-Z.-Whg 2 OG Nr 23–25
Verein Werkstätte Drahtzug	Drahtzugstrasse 72	Einzelzimmer unmobiliert
GUD	Wohnsiedlung Wildbach	Pflegeheim Wildbach
Tobias-Haus	Kraftstrasse 22	Wohnheim
Tobias-Haus	Zurchbergstrasse 88	Tobiasschule

Im Voranschlag der Jahre 1996–1999 hat der Gemeinderat den Kredit «Ausserordentliche Beiträge an Institutionen im Behindertenbereich» auf Fr. 150 000.– (1996) bzw. Fr. 130 000.– (1997 bis 1999) festgelegt. Die Rechnungen der Jahre 1996 bis 1998 zeigen, dass der Betrag nicht ausgeschöpft wurde (Ausgaben 1996: Fr. 78 000.–, 1997: Fr. 33 800.–, 1998: Fr. 27 700.–). Das Sozialdepartement hat mit diesen Geldern verschiedenen Institutionen im

Behindertenbereich Beiträge in der Höhe von Fr. 2000.- bis maximal Fr. 15 000.- gesprochen. Sie wurden in erster Linie für bessere Kontakt-, Vernetzungs- und Freizeitmöglichkeiten von Menschen mit Behinderung verwendet.

Das Sozialdepartement gewährt ausserdem unverzinsliche Darlehen an Behindertenheime (per Ende 1998 1 Mio. Franken für das Wohnheim der Stiftung Schulheim für cerebral Gelähmte in Dielsdorf sowie Fr. 100 000.- für die Martinsstiftung in Erlenbach).

- b) Gemäss dem erwähnten GRB werden seit 1996 seitens der Stadt keine Wohnplätze für behinderte Menschen mehr durch Objektfinanzierung unterstützt.

Zu Frage 7: Gemäss dem Neuen Finanzausgleich des Bundes soll die Entrichtung von Bau- und Betriebsbeiträgen an Wohnheime, Behindertenwerkstätten und Institutionen für die Eingliederung von Menschen mit Behinderung kantonalisiert werden. Den Kantonen obliegt damit die innerkantonale Planung und die Erarbeitung einer interkantonalen Vereinbarung zur Nutzung und Planung der Plätze und Institutionen. Der Stadtrat von Zürich hat sich Ende Juli in seiner im Rahmen des Städteverbandes eingebrachten Stellungnahme zum Neuen Finanzausgleich zuhanden des Eidgenössischen Finanzdepartements kritisch zur geplanten Dezentralisierung geäussert. Für den Kanton Zürich wird mit einer Mehrbelastung von rund 164,5 Mio. Franken gerechnet, was befürchten lässt, dass der Kanton die Bau- und Betriebsbeiträge an Einrichtungen für Menschen mit Behinderung kürzen wird. Ausserdem ist fraglich, ob die vorgesehene interkantonale Zusammenarbeit durchsetzbar ist. Nach Ansicht des Stadtrats wäre der Rückzug des Bundes aus der Finanzierung von Einrichtungen für Menschen mit Behinderung konsequenterweise durch Subjekthilfe zu ersetzen, zum Beispiel durch subjektbezogene IV-Pauschalbeiträge pro Eingliederungstag an die entsprechenden Institutionen. Die Pauschalbeiträge müssten bei wirtschaftlicher Aufgabenerfüllung die Infrastrukturkosten abdecken.

Die Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich hat den Entwurf für ein revidiertes Gesundheitsgesetz in die Vernehmlassung gegeben. Die Vernehmlassungsfrist läuft Ende Oktober 1999 ab. Darin ist vorgesehen, dass Pflegeheime verpflichtet sind, Personen aufzunehmen, die dringend einer stationären Behandlung bedürfen. Ausserdem soll die Finanzierung der von den Gemeinden benötigten Pflegeplätze in Zukunft ausschliesslich Sache der Gemeinden sein, während der Staat die Finanzierung der Akutspitäler übernimmt. Diese getrennte Finanzierung dürfte dazu führen, dass die Patientinnen und Patienten noch früher als heute aus den Spitälern in die Krankenhäuser verlegt werden. Verbunden mit der erwähnten Aufnahmepflicht könnte dies die Einrichtung differenzierterer und nach Defiziten oder Krankheitsbildern spezialisierter Abteilungen notwendig machen. Der Stadtrat ist der Ansicht, dass eine solche Entwicklung nicht wünschenswert ist und sich die Institutionen vielmehr darauf konzentrieren sollten, im heutigen Rahmen die Hauptbedürfnisse abzudecken.

Zu Frage 8: Verschiedene städtische Stellen befassen sich mit Teilaspekten des Bereichs «Wohnen mit Behinderung», wobei Behinderung in einem weiten Sinne verstanden wird. Betroffen sind insbe-

sondere das Amt für Krankenheime, das Amt für Altersheime, der Stadtärztliche Dienst, die Städtischen Gesundheitsdienste, die Stiftung Alterswohnungen der Stadt Zürich, die Sozialdienste der beiden Stadtspitäler, das Amt für soziale Einrichtungen, das Amt für Jugend- und Sozialhilfe, die Liegenschaftenverwaltung sowie die Departementssekretariate des Gesundheits- und Umweltdepartements, des Sozialdepartements sowie des Finanzdepartements (Büro für Wohnbauförderung).

Vor dem Stadtrat
der Stadtschreiber
Martin Brunner