



Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft

GRUNDLAGEN DES «KONZEPTS ZUR FÖRDERUNG DER EIN- GLIEDERUNG VON INVALIDEN PERSONEN»

Herausgeberin: Projektleitung des Projekts Einführung der NFA in die Sonderschulung
und Behindertenhilfe der Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt

3. Dezember 2007

VORWORT

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) übergibt die Verantwortung für die Behindertenhilfe den Kantonen. Die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft arbeiten im Bereich der Behindertenhilfe seit Jahren eng und gut zusammen. Diese Zusammenarbeit ist im Hinblick auf die NFA vertieft worden. Die beiden Regierungen haben eine gemeinsame Projektorganisation eingesetzt, die den Wechsel der Verantwortung vom Bund zu den Kantonen vorbereitet und die Übergangszeit zur Sicherung der bisherigen Leistungen gewährleistet. Gleichzeitig hat die Projektleitung den Auftrag erhalten, neue Modelle zu suchen und Lösungen zu erarbeiten, damit die Behindertenhilfe näher bei den Betroffenen einsetzen kann. Ziele sind mehr Gleichstellung und Integration. Weil die Kantone die Situation vor Ort besser kennen, werden neue regional angepasste und individualisierte Lösungen möglich.

Nach etwas mehr als eineinhalbjähriger Vorarbeit liegt das Grundlagenpapier zu einem Konzept zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen vor. Das Grundlagenpapier ist in Zusammenarbeit mit Betroffenen und Vertretungen aus Einrichtungen entstanden, die sich bereits heute in der Behindertenhilfe engagieren. Vorgeschlagen wird, die Behindertenhilfe auf ein System des "individuellen Bedarfs" umzustellen. Grundsätzlich ändert sich die Anspruchsberechtigung nicht. Alle Personen, die heute Anspruch auf Leistungen der Behindertenhilfe haben, behalten auch im neuen System ihren Leistungsanspruch. Es ist nicht vorgesehen, dass neue Gruppen neue Leistungen erhalten. Wie es beide Kantonsregierungen bereits in ihrem Projektauftrag als Vorgabe formuliert haben, stehen künftig nicht mehr – aber auch nicht weniger – finanzielle Mittel zur Verfügung als bisher. Das neue System orientiert sich vermehrt am individuellen Bedarf. Unter Einbezug der individuellen Ressourcen, das heisst der persönlichen Möglichkeiten der Menschen mit Behinderung und denen ihres Umfeldes, werden so differenzierte Lösungen möglich.

Dies erfordert, dass die Kantone die Abläufe zur Ermittlung des individuellen Bedarfs planen und regeln sowie Art und Umfang der zu erbringenden Leistungen festlegen. Es wird eine grosse Aufgabe sein, diesen Leistungskatalog zu erstellen und die Qualität der Leistungen festzulegen. Mit den Betroffenen muss erarbeitet werden, wie der individuelle Bedarf auf einfache Weise ermittelt werden kann. Auf dem Weg zum Konzept, das von den beiden Regierungen dem Bundesrat unterbreitet werden muss, geht es nun im nächsten Schritt darum, das vorliegende Grundlagenpapier zu konkretisieren und gleichzeitig zu verdichten. Entstehen soll ein Konzept für die Behindertenhilfe für die Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt, das den Systemwechsel einsichtig macht, klare und handhabbare Vorschläge bringt, die Finanzierbarkeit aufzeigt und insbesondere die Voraussetzungen schafft, dass Menschen mit Behinderung auch in Zukunft auf qualitativ hochstehende, bedürfnisgerechte Betreuungs, Begleitungs- und Beschäftigungsangebote zählen können.

Die hier vorliegenden Grundlagen dienen der Diskussion des vorgeschlagenen Systemwechsels. Gestützt darauf soll am Konzept weiter gearbeitet werden. Der Konzeptentwurf wird dann in eine Vernehmlassung gehen, damit Betroffene und Interessierte Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten. Gestützt auf die Vernehmlassungsergebnisse und die Vorarbeiten entsteht so das Konzept, das schliesslich dem Bundesrat zur Genehmigung eingereicht wird. Die NFA ist für beide Kantone eine Chance, Veränderungen einzuleiten, die erkennbare Verbesserungen für die Menschen mit Behinderung bringen. Daran haben bei der Fertigstellung dieses Grundlagenpapiers viele mitgearbeitet. Ihnen allen gebührt ein Dankeschön für die grosse und weiterführende Arbeit.



Dr. Christoph Eymann, Regierungsrat
Vorsteher des Erziehungsdepartements
des Kantons Basel-Stadt



Urs Wüthrich-Pelloli, Regierungsrat
Vorsteher der Bildungs-, Kultur- und
Sportdirektion des Kantons Basel-Landschaft

Inhaltsverzeichnis

1. EINLEITUNG	1
1.1 Allgemeines	1
2. AUFTRAG	3
2.1 Geltungsbereich	3
3. DAS SYSTEM DES INDIVIDUELLEN BEDARFS.....	5
3.1 Grundzüge.....	5
3.2 Die individuelle Bedarfsermittlung	7
3.3 Die Leistungsabgeltung	8
3.4 Die Leistungskataloge	8
3.5 Die Bedarfsanalyse und -planung	10
3.6 Die Qualitätssicherung	11
3.6.1 Das Anerkennungsverfahren	11
3.6.2 Das Zulassungsverfahren	11
3.6.3 Das Leistungscontrolling.....	12
3.6.4 Die Aufsicht.....	12
3.7 Die Eigenverantwortung der Beteiligten.....	12
3.8 Die flankierenden Massnahmen	13
3.9 Schnittstellen	15
3.9.1 Berufliche Integration	15
3.9.2 Leistungen der Betagtenhilfe.....	15
4. FINANZEN.....	16
4.1 Verfügbare Mittel	16
4.2 Steuerungsinstrumente ab 2008	19
4.3 Steuerungsinstrumente zur Umsetzung des Konzepts	20
4.4 Organisatorische Auswirkungen auf die Verwaltungsstellen	22
5. DER LEBENSBEREICH WOHNEN, FREIZEIT UND PERSÖNLICHE BILDUNG	23
5.1 Entwicklungsbedarf und Herausforderungen	23
5.1.1 Grenzen der Heime.....	23
5.1.2 Unterstützung gemäss individuellem Bedarf.....	24
5.1.3 Entwicklungsorientierte Wohnformen	25
5.1.4 Übergeordnete Verbünde	26
5.2 Die Unterstützungsleistungen	26
5.3 Die Bedarfsermittlung.....	29
5.3.1 Das Ziel der Bedarfsermittlung	29
5.3.2 Das Verfahren der Bedarfsermittlung	29
5.4 Die Leistungsabgeltung	30
6. DER LEBENSBEREICH ARBEIT, BERUFLICHE BILDUNG UND TAGESGESTALTUNG	32
6.1 Entwicklungsbedarf und Herausforderungen	32
6.2 Die Unterstützungsleistungen	34
6.3 Die Bedarfsermittlung.....	37
6.3.1 Bedarf, Leistungsart und Leistungsumfang	37
6.3.2 Probleme bei der Bedarfsermittlung	38
6.4 Die Leistungsabgeltung	40
7. DIE GESTALTUNG DES ÜBERGANGS UND NÖTIGE FOLGEPROJEKTE	41
ANHANG: GLOSSAR.....	44

1. EINLEITUNG

1.1 Allgemeines

Mit der «Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen» (NFA) übernehmen die Kantone vom Bund die Verantwortung für die Behindertenhilfe. Die NFA schafft nicht nur neue Zuständigkeiten, sondern forciert auch den Systemwechsel von der Objektfinanzierung zur Subjektfinanzierung: Während der Bund bisher Institutionen finanzierte, richtet sich die Zuständigkeit der Kantone neu nach dem Wohnsitz der Personen, die betreut werden. Dieser Wechsel fand bisher keine Beachtung in der öffentlichen Diskussion.

Aber nicht nur in der Politik und bei der Finanzierung findet ein Wandel statt. Auf internationaler Ebene ist ein neues Verständnis von Gesundheit und Behinderung entstanden, das in der WHO-Definition seinen Niederschlag fand (The International Classification of Functioning, Disability and Health, ICF)¹. Neue Rechtsnormen schützen die Gleichstellung von Menschen mit einer Behinderung.² Integrative Schulungsformen beispielsweise weisen neue Wege der Integration.³ Nicht zuletzt haben die betroffenen Menschen selbst ein neues Verständnis von Begleitung statt Betreuung und von Selbstbestimmung und gesellschaftlicher Teilhabe statt spezieller, zur Bildung von separaten Lebenswelten beitragender Hilfen entwickelt. Über die Zukunft der Angebote entscheidet letztlich, wie gut es gelingt, diese Veränderungen aufzugreifen. So sind wir gut beraten zu prüfen, welche Entwicklungen wahrscheinlich sind und wie wir ihnen zukünftig entsprechen wollen.

Mit der NFA stehen die Kantone vor der Frage, wie sie die Behindertenhilfe gestalten, ausstatten und steuern sollen.⁴ Sie sind durch das «Bundesgesetz zur Förderung von Institutionen zur Eingliederung von invaliden Personen» gehalten, die Grundlagen kantonaler Behindertenhilfe in einem «Konzept zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen» (in der Folge «Konzept» genannt) zu definieren.

Folgende Grundsätze bilden die Leitlinien der zukünftigen Gestaltung:

- Die staatlichen Massnahmen zugunsten von Menschen mit einer Behinderung sind auf die übergeordneten Ziele der Gleichstellung und Partizipation hin orientiert. Den Menschen mit einer Behinderung muss eine ihren individuellen Möglichkeiten und Eigenheiten entsprechende, umfassende Teilhabe am gesellschaftlichen Leben möglich sein. Dies entspricht dem eidgenössischen Verfassungsauftrag, dem Behindertengleichstellungsgesetz und den kantonalen Leitbildern.
- Kantonale Massnahmen der Behindertenhilfe richten sich im Rahmen festgelegter Leistungsangebote und Ressourcen am individuellen Bedarf des einzelnen

¹ Internationale Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit, WHO 2001

² Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 (Stand am 22. Dezember 2003) über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG)

³ Bericht über die zukünftige Ausrichtung und Gestaltung des sonderpädagogischen Konzepts der Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt vom 13. Juni 2007

⁴ Die Kantone sind für eine Übergangszeit bis und mit mindestens dem Jahr 2010 gebunden, die bisherigen Leistungen der Invalidenversicherung zu sichern.

Menschen aus, der infolge einer Behinderung Unterstützung benötigt, um Gleichstellung und Partizipation zu erreichen. Der persönliche Bedarf in Berücksichtigung der vorhandenen individuellen Möglichkeiten steuert den Zugang zu den Ressourcen und schafft innerhalb eines von den Kantonen zu definierenden Leistungskataloges Wahlmöglichkeiten.. Die Deckung des individuellen Bedarfs ist Ausgangspunkt der Regelungen des Anspruchs, der Organisation und der Finanzierung der Leistungen.

Das vorliegende Grundlagenpapier zeigt dazu auch Wege auf, wie das Neue aus dem Bestehenden entwickelt werden kann. Es resümiert den aktuellen Stand der Reflexion, bezieht Position und stellt sich kritischen Einwänden und Verbesserungsvorschlägen. Die Rückmeldungen sollen in den kantonalen Konzeptentwurf BL/BS einfließen und eine qualifizierte Grundlage für den anstehenden politischen Grundsatzentscheid schaffen, ob ein Systemwechsel vorbereitet werden soll oder nicht.

Mit der NFA kommt ein Veränderungsprozess in Gang, dessen Dynamik noch wenig reflektiert, dessen Ausgang noch ungewiss ist und der in den verschiedenen Kantonen nicht gleichzeitig verlaufen wird. Ein gemeinsames und koordiniertes Vorgehen, wie es die Partnerkantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt zur NFA angelegt haben, vermindert die damit verbundenen Unwägbarkeiten entscheidend. Das Grundlagenpapier beschreibt daher nicht nur die Zukunftsvisionen, sondern auch die gemeinsame Vorstellung, wie der Veränderungsprozess gestaltet werden kann. Wichtige Partner im Veränderungsprozess sind die Institutionen der Behindertenhilfe und die betroffenen Menschen selbst. Welche Qualität zukünftig erreicht werden kann, ist auch abhängig von den Perspektiven, welche die Beteiligten für sich entwickeln können.

2. AUFTRAG

Artikel 197 Ziffer 4 der Bundesverfassung fordert die Kantone auf, ein «Konzept zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen» zu erstellen. Ausführungsbestimmungen enthält das Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG). Mit diesem Konzept müssen die Kantone gewährleisten, dass invaliden Personen, die Wohnsitz in ihrem Gebiet haben, ein Angebot an Institutionen⁵ zur Verfügung steht, das ihren Bedürfnissen in angemessener Weise entspricht. Das Konzept dient Politik und Gesetzgeber als Leitfaden für die mittel- und langfristige Planung der Hilfen für Menschen mit einer Behinderung in beiden Basler Kantonen. Das IFEG enthält zudem einen Anforderungskatalog, den das Konzept erfüllen muss. Das vorliegende Grundlagenpapier geht noch nicht auf alle diese Anforderungen ein. Entscheidender als die detaillierte Ausgestaltung erscheint zum jetzigen Zeitpunkt die Frage, ob die bisherigen Überlegungen die zukünftigen Rahmenbedingungen richtig antizipieren und zukunftsfähig beantworten.

Die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft erarbeiten das Konzept gemeinsam. Sie haben Fachpersonen, Vertretungen von Institutionen und Menschen mit einer Behinderung systematisch in die Vorarbeiten einbezogen. Zwischenergebnisse wurden mittels Interviews, Hearings und Studien überprüft. Das vorliegende Papier fasst den Stand der Diskussion zusammen und dient als Grundlage für das Konzept der Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt.

2.1 Geltungsbereich

Das Grundlagenpapier bezieht sich auf die «invaliden Personen», welche im Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts⁶ definiert werden. Die Adressatinnen und Adressaten dieses Papiers und des zukünftigen Konzepts sind also Personen mit einer IV-Rente. Nicht zum Adressatenkreis gehören:

- invalide Kinder und Jugendliche
- invalide Erwachsene, welche die Altersgrenze der AHV erreicht haben
- invalide Erwachsene mit Leistungen der Invalidenversicherung für die berufliche Eingliederung

Der Kreis der Anspruchsberechtigten wechselt nicht. Mit dem angestrebten Systemwechsel haben Menschen mit Behinderungen, die heute Leistungen der Behindertenhilfe beziehen, weiterhin Anspruch darauf. Es werden keine neuen Gruppen von Leistungsanspruchsberechtigten geschaffen.

Die Adressatinnen und Adressaten werden im Folgenden «Personen mit Unterstützungsbedarf» genannt. Welchen Unterstützungsbedarf sie haben und welchen Zugang zu welchen Leistungen⁷ sie erhalten, ist Gegenstand des Grundlagenpapiers. Bei den angesprochenen

⁵ Institutionen sind gemäss Artikel 3 des IFEG Werkstätten, Wohnheime und Tagesstätten.

⁶ SR 830.1 Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG)

⁷ Der Begriff «Leistung» ersetzt den Begriff der «Institution». Leistungen können in Institutionen oder ausserhalb der Organisationsform «Institution» erbracht werden.

Altersgrenzen müssen sinnvolle Übergangsregelungen noch getroffen werden; sie sind eine Folgearbeit zum Konzept. Ebenso gibt es Schnittstellen etwa zur Prävention, die in den flankierenden Massnahmen angesprochen, aber noch präzisiert werden müssen.

Schliesslich sind Unterstützungsleistungen für diese Personen immer subsidiär zu Massnahmen, mit denen Rahmenbedingungen geschaffen werden können, die Benachteiligungen verhindern, verringern oder beseitigen⁸. Inwieweit verbesserte Rahmenbedingungen oder individuelle Unterstützungsleistungen zu mehr Gleichstellung beitragen können, ist ein politischer Entscheid. Vermutlich werden sich staatliche, individuell adressierte Unterstützungsleistungen auch zukünftig hauptsächlich an Menschen richten, die in Bezug auf ihre Gleichstellung besonders gefährdet sind.

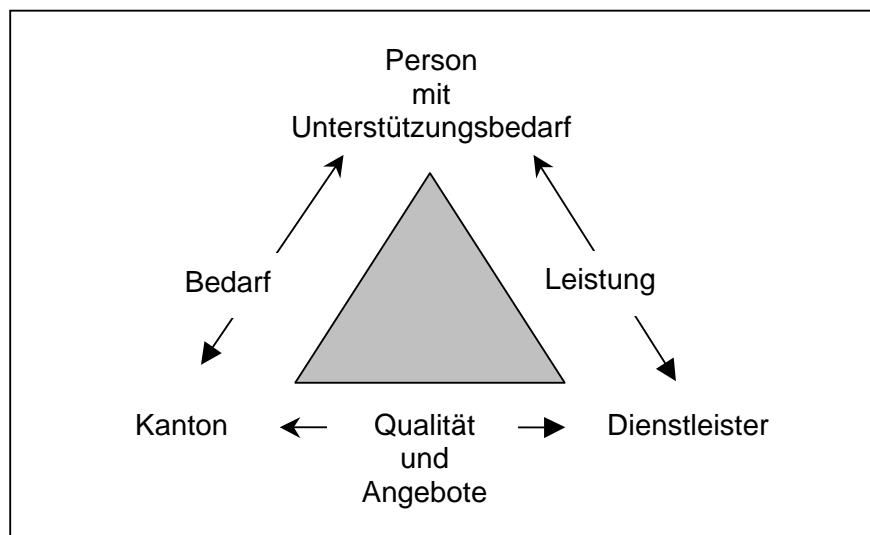
⁸ Vgl. Art. 1, BehiG

3. DAS SYSTEM DES INDIVIDUELLEN BEDARFS

3.1 Grundzüge

Jede Person soll die notwendige Unterstützung erhalten, unabhängig davon, wo sie wohnt oder arbeitet. Welche Unterstützung jemand benötigt, kann individuell verschieden sein. Daher ermitteln die Kantone zukünftig für jede Person individuell, welche Unterstützungsleistungen sie benötigt. Sie richten dazu qualifizierte Fachstellen ein. Zugleich treffen sie Vorkehrungen, damit Personen mit Unterstützungsbedarf sich ein Bild ihrer Ansprüche und Möglichkeiten verschaffen und sich aktiv in die individuelle Bedarfsermittlung einbringen können.

Das System des individuellen Bedarfs sollentwicklungsfähig sein. Es setzt eine neue Zusammenarbeit zwischen den Personen mit Unterstützungsbedarf, den Kantonen und den Dienstleistern voraus.



Die Person mit Unterstützungsbedarf wirkt in diesem Beziehungsdreieck wesentlich an der Gestaltung der Leistungen mit. Sie verhandelt mit der kantonalen Fachstelle über die Leistungsarten und den Leistungsumfang, die sie benötigt, und erwirbt einen individuellen Leistungsanspruch. Gegenüber den Dienstleistern tritt sie als Auftraggeberin auf, was ihr Wahlmöglichkeiten und Einfluss auf die Leistungserbringung ermöglicht. Schliesslich arbeiten die Kantone und die Dienstleister zusammen, um Qualität und Umfang der regional erbrachten Leistungen zu steuern. Wenn eine Person mit Unterstützungsbedarf ihre Interessen nur eingeschränkt wahrnehmen kann, hat sie die Möglichkeit, eine persönliche Anwaltschaft in Anspruch zu nehmen. Das heisst, sie kann eine Vertrauensperson beauftragen, ihre persönlichen Interessen zu vertreten.

Im System des individuellen Bedarfs wird die Indikation für eine Leistung von der Leistungserbringung getrennt. Das entspricht aus fachlicher wie ökonomischer Sicht einer Grund-

erfordernis jeder Art von Steuerung. Auch die Positionierung der Person mit Unterstützungsbedarf als Auftraggeberin gegenüber dem Leistungserbringer ist fachlich wie ökonomisch vernünftig. Bei einem Teil der Leistungen ist denkbar, dass die Person selbst die Leistungsabgeltung übernimmt. Bei einem anderen Teil der Leistungen gibt es im Hinblick auf die Qualität und die Wirksamkeit gute Gründe, warum der Kanton diese selbst abgelden will. Auf diese Unterschiede bei den Leistungsarten geht das Papier in den verschiedenen Lebensbereichen ein.

Das Konzept sieht unterschiedliche Elemente vor, bei denen die Beteiligten zusammenarbeiten:

- Die individuelle Bedarfsermittlung beschreibt die Bedingungen und das Vorgehen, wie der Unterstützungsbedarf einer Person festgestellt wird.
- Welche Unterstützungsleistungen in welchem Umfang vorgesehen sind und welche Merkmale und Bedingungen bei der Leistungserbringung und -abgeltung erfüllt sein müssen, bezeichnen die Leistungskataloge.
- In einem engen Zusammenhang zur Bedarfsermittlung steht die Bedarfsplanung, mit der die Angebote und Leistungen weiter entwickelt werden.
- Die Qualitätssicherung enthält die Verfahren zur Anerkennung der Dienstleister, zum Leistungscontrolling und zur Aufsicht.
- Über den individuellen Bedarf hinaus sehen die Kantone flankierende Massnahmen vor, um Lücken im Angebot zu schliessen oder die Tragfähigkeit des Systems zu erhöhen.

Die verschiedenen Elemente stehen miteinander in Beziehung. So können in der individuellen Bedarfsermittlung nur Leistungen vereinbart werden, die in den Leistungskatalogen enthalten sind. Ebenso gehören Bedarfsermittlung und Bedarfsplanung eng zusammen. Die individuelle Bedarfsermittlung dokumentiert den Bedarf der Einzelperson; in der Summe zeigt sie den Gesamtbedarf. Dieser dient als Basis für die Bedarfsplanung.

Die Orientierung am individuellen Bedarf stellt einen engen Zusammenhang zwischen dem individuellen Unterstützungsbedarf, den Leistungen und der Leistungsabgeltung her. Damit setzt das Konzept bei Menschen mit hohem oder niedrigem Unterstützungsbedarf die notwendigen Anreize, bedarfsgerechte Leistungen zu erbringen.

Bisher richteten sich die Leistungen und ihre Abgeltung nach den institutionellen Konzepten und dem institutionellen Aufwand. Damit wurden die Institutionen eingeengt, indem sie keine anderen Leistungen erbringen konnten, als konzipiert und eingerechnet waren. Im System des individuellen Bedarfs richten sich die Leistungen und ihre Abgeltungen innerhalb eines von den Kantonen definierten Rahmens nach der individuellen Bedarfsermittlung. Die Institutionen können damit auch Verträge mit weiteren Personen abschliessen. Nach dem Systemwechsel spielt es dabei auch keine Rolle, wo diese Leistung benötigt wird. Ein Wohnheim kann beispielsweise auch einen Vertrag über eine Wohnbegleitung in der eigenen Wohnung abschliessen. Eine Werkstätte kann beispielsweise einen Unterstützungsvertrag mit jemandem abschliessen, der in einem Betrieb am «ersten Arbeitsmarkt» angestellt ist.

Das entspricht dem Konzept der Normalisierung⁹, wonach Unterstützungsleistungen soweit wie möglich unter den Bedingungen erbracht werden, die der Normalität der jeweiligen Lebensbereiche entsprechen. Diese Öffnung ermöglicht den Einrichtungen, ihre Leistungen integrativ weiter zu entwickeln. So können beispielsweise Wohnverbünde ambulante Begleitungsangebote aufbauen und Werkstätten können Menschen in benachbarten Unternehmen begleiten. Was an Unterstützungsleistungen möglich ist, ist nicht länger an eine bestimmte, institutionelle Form gebunden. Wie diese Öffnung schrittweise gestaltet werden kann, zeigen die Abschnitte zur Gestaltung der Übergangszeit in den entsprechenden Lebensbereichen.

Das Konzept sieht flankierende Massnahmen oder Institutionen vor, die Angebotslücken schliessen, die Übergänge im Systemwechsel sichern oder die zur Gestaltung sinnvoller Schnittstellen in den Lebensbereichen Arbeit und Wohnen beitragen.

3.2 Die individuelle Bedarfsermittlung

In der individuellen Bedarfsermittlung erwirbt eine Person mit Unterstützungsbedarf ihren individuellen Leistungsanspruch. Welche Leistungen die Kantone hierzu zur Verfügung stellen, ist in den Leistungskatalogen abschliessend bestimmt. Die Leistungskataloge sind damit die Grundlage der Bedarfsermittlung. Wer Leistungen in Anspruch nehmen will, stellt einen entsprechenden Antrag. Die Personen bezeichnen darin Art und Umfang der benötigten Leistungen.

Die Bedarfsermittlung durchlaufen alle Menschen, die Leistungen und Mittel zu deren Finanzierung beantragen.

- Die Fachstelle für individuelle Bedarfsermittlung ermittelt den Unterstützungsbedarf auf Antrag. Antragsberechtigt sind anspruchsberechtigte Personen mit einem Unterstützungsbedarf oder von ihnen bezeichnete Vertretungen. Die Kantone regeln Anspruchsberechtigung und Antragsverfahren.
- Personen mit Unterstützungsbedarf können im Verfahren eine persönliche Anwaltschaft beanspruchen, um ihre Interessen zu vertreten.
- Die Person mit Unterstützungsbedarf legt die erforderlichen Informationen zur Bedarfsermittlung vor oder berechtigt die entsprechenden Stellen, den Kantonen die erforderlichen Informationen weiterzugeben.
- Die Kantone können Dritte ganz oder teilweise mit der individuellen Bedarfsermittlung beauftragen.
- Das Verfahren schliesst mit einem Entscheid einer kantonalen Stelle und unterliegt dem kantonalen Verwaltungsverfahren. Ist die ganze oder teilweise Ablehnung des Begehrens vorgesehen, so haben die Personen mit Unterstützungsbedarf die Möglichkeit, sich vor dem Entscheid zu äussern.

⁹ Zum Beispiel: Thimm, Walter, Das Normalisierungsprinzip: eine Einführung, 5. Aufl. Kleine Schriftenreihe. Bd. 5. Lebenshilfe-Verlag, Marburg, 1994

3.3 Die Leistungsabgeltung

In der Regel orientiert sich die Leistungsabgeltung an der finanziellen Leistungskraft der Person mit Unterstützungsbedarf. Dieser Grundsatz soll, mit definierten Ausnahmen, beibehalten werden. Wie eine Leistung abgegolten wird, kann unterschiedlich gestaltet sein. So unterscheidet die Interkantonale Vereinbarung über die Sozialen Einrichtungen (IVSE) heute beispielsweise bei der Leistungsabgeltung die Kantonsbeiträge und die Kostenbeteiligung der Personen, so dass ein Teil der Leistungen vom Kanton, ein anderer Teil von der Person bezahlt wird. Im Rahmen des Pilotprojekts Assistenzbudget¹⁰ erprobt der Bund zusätzlich ein persönliches Budget zur Abgeltung von Assistenzleistungen. Welche Art der Leistungsabgeltung Vorteile bringt, hängt von der Art der Leistung und vom Wollen und Können der Person ab, Leistungen selbst in Auftrag zu geben.

Wenn beispielsweise eine körperbehinderte Person Unterstützungsbedarf hat, um abends das Theater zu besuchen, soll sie die nötigen Mittel als persönlich verfügbares Budget erhalten. Dies erlaubt ihr, die nötigen Leistungen qualifizierter und kostengünstiger einzukaufen. Erfahrungen zeigen jedoch, dass flankierende Massnahmen sinnvoll sind, damit die Person ihre Rolle als Auftrag- oder Arbeitgeberin rechtlich und inhaltlich wahrnehmen kann.

Wenn eine Person Unterstützung durch eine fachlich qualifizierte Begleitung am Arbeitsplatz erhält, soll sie diese Leistungen nicht mit ihrem Arbeitseinkommen abgelden müssen. Hier können direkte Beiträge des Kantons an die Einrichtung, welche die Begleitung leistet, sinnvoll sein. Allerdings finanzieren die Kantonsbeiträge nicht mehr Institutionen, sondern individuelle Leistungen. Dieses Individualprinzip ist bereits heute im interkantonalen Verkehr in der IVSE verankert.

Bei anderen Leistungsarten ist eine Kostenbeteiligung der Person vorgesehen, die bei den Ergänzungsleistungen angerechnet werden kann, wie dies heute bereits bei einigen Pflege- oder Betreuungsleistungen der Fall ist. In der Regel handelt es sich um Leistungen von anerkannten Institutionen, mit denen der Kanton eine Leistungsvereinbarung hat. Die dort vereinbarten Tarife können beispielsweise bei den Ergänzungsleistungen angerechnet werden. Die kantonale Kostenbeteiligung über die Sozialbeiträge folgt dabei den Grundprinzipien der Subsidiarität und Verhältnismässigkeit, womit der Kanton selbst Einfluss auf die Notwendigkeit und Zweckdienlichkeit der finanzierten Leistungen nimmt.

Bei welcher Leistungsart welche Leistungsabgeltung zur Anwendung kommt, regeln die Leistungskataloge.

3.4 Die Leistungskataloge

In jedem Lebensbereich besteht ein Leistungskatalog, welcher Leistungen, Leistungsumfang und Finanzmittel abschliessend definiert. Er enthält alle Unterstützungsleistungen, die in diesem Lebensbereich zur Verfügung stehen. Der Katalog enthält zu jeder Leistung ergänzende Bestimmungen. Diese regeln, welche Qualifikationen die Leistungen erfordern und welche Aspekte die Finanzierung der Leistung bestimmen:

- Jede Leistung ist namentlich eindeutig bezeichnet.

¹⁰ Berichte dazu finden sich beispielsweise auf www.fassis.net.

- Jede Leistung ist in ihrem Inhalt und Umfang beschrieben. Die Leistungskataloge halten fest, welche Qualifikationen des Dienstleisters erforderlich sind, um die Leistung zu erbringen. Beispielsweise wird in den Leistungskatalogen bestimmt, welche Leistungen ausschliesslich durch anerkannte Dienstleister erbracht werden dürfen.
- Die Leistungskataloge bestimmen die finanziellen Aspekte der Leistungsabgeltung, einschliesslich allenfalls notwendiger Abgrenzungen, beispielsweise gegenüber den Krankenversicherern oder der Hilfenentschädigung.
- Die Leistungskataloge halten fest, wo eine Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und den Dienstleistern vorgesehen ist, beispielsweise in Form eines Finanz- oder Leistungscontrollings.
- Die Leistungskataloge enthalten allfällige Einschränkungen, die bei den Rechtsansprüchen gelten.
- Die Leistungskataloge enthalten abschliessend weitere Bestimmungen zur Leistungsabgeltung und zum Mittelfluss.

Die Leistungskataloge werden von den Kantonen unter Mitsprache der Betroffenen und ihrer Organisationen beschlossen. Sie sind ein wichtiges Mittel, um die Art der Leistungen festzulegen, das Mengengerüst zu planen und die vorhandenen, beschränkten finanziellen Ressourcen zu verteilen.

Zur Entwicklung und Pflege der Leistungskataloge arbeiten die Kantone mit den anerkannten Dienstleistern und Verbänden von Personen mit Unterstützungsbedarf zusammen. Dabei sollen die Kataloge so strukturiert sein, dass sie mit der ICF in Übereinstimmung gebracht werden können.

Welche Leistungen gegenüber Personen mit Unterstützungsbedarf heute erbracht werden, ist noch wenig differenziert. Die Ausdifferenzierung erfolgt im Dialog zwischen den Kantonen und den anerkannten Dienstleistern. Auch die Bedürfnisse der Menschen mit Unterstützungsbedarf fliessen auf zwei Wegen in diese Arbeit ein: Wie sich der Bedarf entwickelt, erfahren die Kantone bei der individuellen Bedarfsermittlung. Die Dienstleister bringen entsprechende Erfahrungen aus dem Leistungserbringungsprozess ein.

Das Konzept sieht aus diesem Grund zu Beginn einfache und allgemein gehaltene Leistungsbeschreibungen vor, um die Gestaltungsspielräume zu erhalten. Das vorgeschlagene System und die darin angelegten Beziehungen ermöglichen einen Lernprozess zwischen den Beteiligten, der zu einer Konkretisierung der bisher allzu unspezifischen «Betreuungsleistungen» führt.

Die Leistungskataloge enthalten insbesondere alle Leistungen, die wiederholt und dauernd erforderlich sind, um die Teilhabe von Personen mit Unterstützungsbedarf an allen Lebensbereichen zu ermöglichen. Soweit sich das heute beurteilen lässt, lassen sich etwa 80 Prozent der heutigen Leistungen in den Leistungskatalogen als Grundbedarf standardisiert erfassen.

Je nach Behinderung und Lebenssituation kann eine Person jedoch auch einen besonderen Veränderungsbedarf entwickeln, um sich an neue Situationen und Herausforderungen anzupassen. Dabei genügt es nicht immer, nur Hindernisse zu beseitigen. Oft sind spezielle,

individuell zugeschnittene Massnahmen erforderlich, um einen Entwicklungsschritt zu ermöglichen. Solche Leistungen – sie dürften etwa 20 Prozent der heutigen Leistungen ausmachen – sind nicht auf Dauer und Wiederholung angelegt, sondern zeitlich befristet. Sie ähneln den IV-Eingliederungsmassnahmen, richten sich aber im Gegensatz zu den beruflichen Eingliederungsmassnahmen der IV gezielt an Personen mit Rente und Unterstützungsbedarf. Entsprechend haben sie ein weiter und anders gefasstes Ziel. In der Regel zielen sie darauf, den Bedarf an dauernder Unterstützung zu senken. In jedem Lebensbereich ist daher wenigstens eine Leistungsart ausgewiesen, die solche Veränderungen ermöglicht.

Der Veränderungsbedarf ist sehr spezifisch und mit standardisierten Instrumenten kaum erfassbar. Im Wesentlichen geht es darum, Zielsetzungen und Leistungen zu beschreiben, die in einem zeitlich definierten, plausiblen und wirtschaftlichen Zusammenhang stehen. Während ihrer Laufzeit ergänzen oder ersetzen die Massnahmen Leistungen zur Sicherung des Grundbedarfs. Die Kantone erarbeiten Richtlinien, die die Vergabe der Mittel regeln.

Während ein Leistungsausbau einen politischen Beschluss voraussetzt, ist eine Differenzierung der Leistungen aus fachlicher Perspektive kostenneutral. Den Kantonen und den Einrichtungen eröffnet sich mit der entsprechenden Pflege der Leistungskataloge daher eine wichtige Gestaltungs- und Entwicklungsmöglichkeit. Differenzierte Leistungsbeschreibungen können systematisiert werden und bei Bedarf Bezug auf wissenschaftlich begründete Diagnoseinstrumente und Handlungsansätze nehmen. Das erhöht die Rechtssicherheit von Personen, die auf solche Leistungen angewiesen sind.

Die Leistungskataloge sind öffentlich. Sie erlauben den Beteiligten, sich einen Überblick über die verschiedenen Leistungsarten und ihre Bedingungen zu verschaffen.

3.5 Die Bedarfsanalyse und -planung

Die periodische Bedarfsplanung erfolgt durch die Kantone. Sie baut auf der jährlichen Bedarfsanalyse und der Angebotsanalyse auf. Die zukünftige Bedarfsanalyse kann zunehmend auf Daten zurückgreifen, die aus den individuellen Bedarfsermittlungen entstehen. Damit erhält die Bedarfsplanung eine neue Dimension, die es Kanton wie Dienstleistern erlaubt, ihre Angebote anhand den Bedarfsentwicklungen zu überprüfen. Dazu erfassen die Kantone die Daten aus den individuellen Bedarfsermittlungen und werten sie periodisch aus:

- Quantitativ dokumentiert die Bedarfsanalyse die Anzahl der Personen mit einem Unterstützungsbedarf sowie Kennzahlen zum Verbrauch an Mitteln pro Person und Leistungsart.
- Qualitativ beschreibt die Bedarfsanalyse Entwicklungstrends und entwickelt Hypothesen der weiteren Bedarfsentwicklung.

Zukünftig ergänzt damit eine nachfrageorientierte Planung die bisherige, überwiegend angebotsorientierte Planung. Die Erkenntnisse aus der Bedarfsermittlung fliessen zunehmend aussagekräftig in die Bedarfsplanung ein. Langfristig entsteht so eine Bedarfsplanung, die einerseits den Bedarf an Leistungen und andererseits das Leistungsangebot dokumentiert. Wie sich der Bedarf entwickelt und inwieweit Angebot und Nachfrage übereinstimmen, wird damit aus zwei unterschiedlichen Perspektiven sichtbar.

Die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft planen den Bedarf gemeinsam. Dazu hören sie die Dienstleister an. Sie stimmen ihre Bedarfsanalyse und -planung interkantonal ab. Sie bevorzugen die IVSE-Regionalkonferenz Nordwestschweiz zur Abstimmung der Angebote und Leistungen. Die politischen Behörden genehmigen die Bedarfsplanung mit dem entsprechenden Budget.

3.6 Die Qualitätssicherung

Grundlegende Qualitätskriterien für die Leistungen zur Eingliederung nennt das IFEG. Die Kantone können für die Dienstleistungsangebote darüber hinausgehende Qualitätsstandards als Voraussetzung für die Anerkennung festlegen. Ergänzende Qualitätsstandards zielen darauf, die Teilhabe zu verbessern. Denkbar ist aber umgekehrt auch, die Qualitätsstandards in Bezug auf einzelne Leistungen zu senken. So kann es beispielsweise für eine berufsspezifische Ausbildung ausreichend sein, dass zur Unterstützung am Arbeitsplatz ausschliesslich eine intensivere Instruktion erfolgt. Wenn eine Person mit Unterstützungsbedarf selbst als Auftraggeberin auftritt, muss sie die Verantwortung für die Qualität der Leistungen übernehmen können.

Daher unterscheiden sich die Verantwortlichkeiten zur Qualitätssicherung je nach Art der Leistung. Eine staatliche Aufsicht beispielsweise ist überall dort gefordert, wo Qualitätsmängel nicht zwingend offensichtlich sind, vom Leistungsempfänger nicht abgeschätzt oder bedrohlich werden können. Das Grundlagenpapier nennt daher unterschiedliche Instrumente und Verfahren, mit denen die Qualitätssicherung angemessen erfolgen kann, ohne die Autonomie der Beteiligten unnötig zu begrenzen.

Die Qualität der Leistungen für die Menschen mit Behinderung wird zusätzlich zur staatlichen Kontrolle dadurch gefördert, dass die Kantone mit den Ausbildungsinstitutionen die Aus- und Weiterbildungsgänge den neuen Erfordernissen anpassen. Die Aus- und Weiterbildung soll zum Dialog mit Menschen mit Behinderung befähigen und das Fachwissen vermitteln, wie Teilhabe ermöglicht werden kann.

3.6.1 Das Anerkennungsverfahren

Die Kantone sind für alle Einrichtungen innerhalb der jeweiligen Kantonsgrenzen zuständig. Sie harmonisieren und entwickeln ihre Standards auf dieser Grundlage mit dem Ziel, ihre Verwaltungsverfahren den politischen Möglichkeiten entsprechend so weit wie möglich anzugleichen. Die Richtlinien zur Anerkennung entsprechen Art. 5 IFEG. Die Ausgestaltung und Weiterentwicklung der Qualitätsrichtlinien folgen der Interkantonale Vereinbarung über die Sozialen Einrichtungen (IVSE, gemäss Art. 33 Absatz 2). Die Anerkennung erfolgt auf Antrag der Einrichtungen. Sie setzt einen kantonalen Bedarfsnachweis voraus.

3.6.2 Das Zulassungsverfahren

Das Konzept sieht auch die Möglichkeit vor, Leistungen ausserhalb und unabhängig von anerkannten Einrichtungen zu erbringen. Damit kommen auch nicht gemeinnützige (Einzel-) Firmen als Dienstleister in Betracht. Wer als Firma Unterstützungsleistungen erbringen will, muss bei den Kantonen eine Zulassung beantragen. Für die Zulassung genügt ein Qualifikationsnachweis, der den erbrachten Leistungen entspricht. Die Kantone legen das notwendige

Qualifikationsniveau in ihren Leistungskatalogen fest. Dort können die Kantone auch standardisierte Werkverträge zwischen Dienstleister und Leistungsempfänger vorschreiben, wenn die Leistungen als Unterstützungsleistung abgegolten werden sollen.

3.6.3 Das Leistungscontrolling

Die Kantone legen für die beiden Lebensbereiche mit den Leistungskatalogen fest, welche Leistungen einem Leistungscontrolling unterliegen. Nicht dem Leistungscontrolling unterliegen Assistenz- oder Dienstleistungen, für welche die Person mit Unterstützungsbedarf uneingeschränkt als Auftraggeberin auftritt.

Bei Einrichtungen, die mehrere Leistungsarten anbieten, umfasst das Leistungscontrolling alle Leistungen und erfolgt jährlich. Die Kantone erarbeiten dazu ein Konzept. Sie beziehen die Menschen mit einem Unterstützungsbedarf in das Leistungscontrolling ein.

Bei Leistungen, die im Rahmen von Werkverträgen erbracht werden, kontrollieren die Kantone stichprobenweise die Leistungserbringung. Die Werkverträge regeln die Mitwirkungspflicht der Dienstleister und Leistungsempfänger.

Werden die Leistungen nicht leistungs- oder vertragskonform erbracht, können die Kantone Auflagen erlassen oder die Anerkennung oder Zulassung widerrufen.

3.6.4 Die Aufsicht

Überall, wo die Kantone eine Aufsicht ausüben, übernehmen sie eine besondere Verantwortung für die Qualität. Die Aufsicht wird regelmässig und vor Ort tätig und zieht für die Qualitätsbeurteilung alle Beteiligten ein. Sie ist dort angezeigt, wo der Unterstützungsbedarf zu besonderen Abhängigkeiten führt.

Überdies wird die Aufsicht situativ tätig, wenn Störungen die Leistungserbringung beeinträchtigen. Die Kantone können von sich aus, beispielsweise von Gesetzes¹¹ wegen, tätig werden, oder es können sich die Leistungsempfänger, ihre Angehörigen oder gesetzlichen Vertreter sowie die Dienstleister an die Aufsicht der Kantone wenden. Die Aufsicht zielt darauf, nach Anhörung der Konfliktparteien zukunftsorientiert eine ordentliche Leistungserbringung zu sichern und entsprechende Massnahmen zu verfügen.

Die Kantone können ihre Mitwirkung von vorgängigen internen Schlichtungsverfahren abhängig machen.

3.7 Die Eigenverantwortung der Beteiligten

Im Leistungskatalog wird definiert, welche Leistungen keiner staatlichen Qualitätskontrolle unterworfen sind und entsprechend ohne Bedingungen angeboten beziehungsweise eingekauft werden können. Zur Unterstützung der Menschen mit Behinderung werden Musterverträge für den Einkauf dieser Leistungen vorbereitet.

¹¹ Beispielsweise im zukünftigen Erwachsenenschutzrecht

3.8 Die flankierenden Massnahmen

Im Zentrum des Systems des individuellen Bedarfs stehen die individuellen Unterstützungsleistungen, die dem einzelnen Menschen zugesprochen werden. Um die gesellschaftliche Teilhabe von Menschen mit Behinderungen zu erreichen, sind darüber hinaus weitere personenübergreifende Leistungen zwingend notwendig. Sie werden als flankierende Massnahmen bezeichnet und umfassen Leistungen mit unterschiedlichen Zielen und Ansätzen.

Ein ganzes Bündel von flankierenden Massnahmen verfolgt das wichtige Ziel, die Menschen mit Behinderung zu ihren neuen Aufgaben zu befähigen. Die Menschen müssen Gelegenheiten erhalten, ihre neue Rolle als Auftraggeberinnen und Auftraggeber zu erlernen und ihre Rechte und Pflichten wahrzunehmen. Den Menschen sollen Informations- und Beratungsangebote – insbesondere auch von Gleichbetroffenen – sowie Bildungsangebote in Form von Kursen, Gruppen-, Coaching- und Case-Management-Angeboten zur Verfügung gestellt werden. Gut lesbare Handbücher und eine telefonische Hotline machen Wissen verfügbar. Die Angebote unterstützen die Menschen darin, den eigenen Unterstützungsbedarf zu erkennen und sich die geeignete, bedarfsgerechte Unterstützung zu verschaffen.

Eine zentrale flankierende Massnahme zur Befähigung ist die persönliche Anwaltschaft: Eine persönliche Anwaltschaft vertritt die Interessen der Person mit Behinderung, wo diese ihre eigenen Interessen in allen Prozessen rund um die individuelle Unterstützung nicht oder nicht genügend wahrnehmen kann. Die persönliche Anwaltschaft kann die Massnahmen zum Erwachsenenschutz ergänzen und ist entsprechend auszugestalten. Die gesetzlichen Grundlagen zur persönlichen Anwaltschaft sind unter anderem im neuen Erwachsenenschutzrecht gegeben, das bis zum Systemwechsel in Kraft gesetzt sein sollte.

Entscheidend sind die Fähigkeiten der persönlichen Anwältinnen und Anwälte, die Interessen der behinderten Person wahrzunehmen und durchzusetzen. Damit stellt sich die Frage nach einer kantonalen Anerkennung der persönlichen Anwaltschaft als Instrument der Qualitätssicherung der Dienstleistung.

Geeigneter Wohnraum ist für Menschen mit Unterstützungsbedarf auf dem üblichen Wohnungsmarkt nicht immer erhältlich. Der Zugang um freien Markt kann beispielsweise durch eine Zusammenarbeit mit Wohngenossenschaften und Liegenschaftsverwaltungen oder durch eine Anlaufstelle für Vermieterinnen und Vermieter verbessert werden. Wohnverbünde beziehungsweise Trägerschaften sollen Wohnraum in verschiedenen Formen (z.B. Gruppen- oder Einzelwohnungen) und mit besserem Kündigungsschutz anbieten.

Weiter leisten die Kantone bei Bedarf Beiträge, um ein ausreichendes Angebot in den Bereichen Wohnen und Arbeit in guter Qualität sicherzustellen.

Eine Massnahme, um die Versorgungssicherheit zu erhöhen, können regionale oder quartierbezogene Wohnverbünde sein. Sie sorgen auch für eine Lösung, falls Menschen mit Behinderung trotz individueller Mittelausstattung und persönlicher Anwaltschaft nicht den Zugang zur benötigten Leistung finden. Zusätzlich leisten sie Krisenbereitschaft und -bewältigung für Menschen mit Unterstützungsbedarf.

Verschiedene Hearings in geschützten Werkstätten haben gezeigt, dass die bestehenden Angebote von den Mitarbeitenden mit Unterstützungsbedarf sehr geschätzt werden. Für einen kleinen Teil der Belegschaft sehen sie die Chance, mit Unterstützung an neuen Arbeitsorten zu bestehen. Mehrheitlich sehen sie jedoch auch zukünftig einen Bedarf nach

den bestehenden «geschützten» Angeboten. Damit stellt sich die Frage, mit welchen flankierenden Massnahmen ein Grundangebot von solchen Arbeitsplätzen gesichert werden kann. Es empfiehlt sich, im Rahmen der flankierenden Massnahmen dieser Frage mit einer eigenen Projektorganisation und in Zusammenarbeit mit den Leistungserbringern und Verbänden nachzugehen.

Nicht zuletzt wird der Erfolg des Systemwechsels auch davon abhängen, wie Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber gewonnen werden können, Menschen mit einer Behinderung zu beschäftigen. Wie entstehen gute Erfahrungen und wie können sie vermittelt werden? Auch hierzu werden flankierende Massnahmen erforderlich sein.

Andere flankierende Massnahmen betreffen die soziale Vernetzung von Menschen mit Behinderung. Sie sollen der Gefahr der Isolation und Vereinsamung entgegenreten, welcher Menschen mit Behinderung – unabhängig von ihrer Wohnform – ausgesetzt sind. Regionale Kommunikationszentren und Anlaufstellen sollen allen Menschen mit Behinderung offen stehen, die in der Region leben. Unterschiedliche Angebote fördern die soziale Vernetzung von Menschen mit und ohne Behinderung.

Zu den flankierenden Massnahmen zählt auch die Aus- und Weiterbildung von Fachpersonen. Die Ausbildungsinstitute für die sozialen Berufe haben eine zentrale Aufgabe. Die Dienstleistenden müssen zu einer neuen Haltung gegenüber den Menschen mit Behinderung befähigt werden. Die Aus- und Weiterbildungsangebote müssen den veränderten Rollen und neuen Aufgaben angepasst werden. Deshalb ist die weitere Fachentwicklung voranzutreiben. Das Wissen, mit welchen Mitteln Teilhabe effektiv ermöglicht wird, muss erweitert werden.

Es ist zu ermitteln, ob weitere flankierende Massnahmen langfristig notwendig sind, um ein vielfältiges Angebot mit Wahlmöglichkeiten in den verschiedenen Lebensbereichen sowie eine gute Qualität der Unterstützungsleistungen zu erreichen. Die Kantone können beispielsweise Evaluations- und/oder Forschungsprojekte beauftragen.

Flankierende Massnahmen sollen aber nicht nur bei der Person ansetzen, sondern auch bei der Umwelt. Gemeint ist der Abbau von Umfeld- und Umwelthindernissen. Ein verbesserter Zugang zu Bauten und Dienstleistungen sowie die Bereitstellung von ausreichenden Fahrmöglichkeiten ergänzen das System sinnvoll.

Flankierende Massnahmen können auch im Bereich der politischen Partizipation von Menschen mit Behinderung vorgesehen werden. Die betroffenen Menschen sollen ihr Wissen und ihre Anliegen in die Weiterentwicklung und Ausgestaltung des Unterstützungssystems einbringen. Beispielsweise können Zukunftswerkstätten Menschen mit Behinderung Raum geben, Ideen und Visionen zu entwickeln.

Übergeordnet soll geprüft werden, welche Methoden geeignet sind, den gewünschten gesellschaftlichen Wertewandel voranzutreiben. Menschen mit Behinderung sollen vollumfänglich als gleichwertige Bürgerinnen und Bürger wahrgenommen werden. Je mehr Gleichstellung gelingt, desto kompetenter können sich Menschen mit Behinderung bei der Bewältigung der Herausforderungen einbringen.

Die flankierenden Massnahmen werden von den Kantonen geplant, geeigneten Auftragnehmerinnen und -nehmern zugewiesen und primär über Leistungsverträge direkt finanziert.

Bei Bedarf nehmen die Kantone die Aufgaben selber wahr. Der Katalog an Massnahmen ist offen und wird laufend weiterentwickelt.

3.9 Schnittstellen

Die Schnittstellen bezeichnen Aufgaben der Behindertenhilfe, die in einer Beziehung zu Aufgaben anderer Fachgebiete stehen. Das Aufzeigen solcher Beziehungen und das Vereinbaren von Handlungsregeln soll den Personen mit Unterstützungsbedarf den Zugang zu Leistungen dieser Fachgebiete sichern, wenn diese den individuellen Bedarf nachhaltig abdecken können. Dies sind Folgearbeiten zum Konzept.

3.9.1 Berufliche Integration

Im Zuge der 5. IV-Revision wurden Massnahmen zur Verbesserung der beruflichen Eingliederung beschlossen. Daraus erwachsen neue Fragen:

- Welche Leistungen erbringen die Institutionen der Behindertenhilfe für die berufliche Eingliederung?
- Welchen Zugang haben Personen mit Unterstützungsbedarf, die eine berufliche Eingliederung wagen wollen?
- Wenn sich herausstellt, dass eine berufliche Eingliederung nicht erfolgreich durchgeführt werden kann, welche Leistungen sollen dann für diese Person erbracht werden?

3.9.2 Leistungen der Betagtenhilfe

Leistungen für betagte Menschen werden zu einem Teil von Personen mit Unterstützungsbedarf beansprucht. Als Beispiele seien die ambulanten Pflege- und Hausdienstleistungen von öffentlich-rechtlich und privat organisierter Spitex sowie die Leistungen der Pflegeheime und Tagesstätten genannt.

4. FINANZEN

4.1 Verfügbare Mittel

Die in diesem Kapitel enthaltenen Tabellen weisen die Kosten der Behindertenhilfe der Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt pro Jahr aus. Die Darstellung beschränkt sich auf die sachliche Zuständigkeit des IFEG. Erfasst werden nur Aufenthalte in Werkstätten, Tagesstätten und Wohnheimen. Es werden ausschliesslich die Kosten ausgewiesen, welche durch Aufenthalte von Personen aus beiden Basel mit Unterstützungsbedarf ausgelöst wurden. Wechselwirkungen, wie etwa zu Kosten von Aufenthalten in Alters- und Pflegeheimen oder in Kliniken und Spitälern, werden nicht aufgezeigt.

Die Kosten der Wohnheime und Tagesstätten basieren auf den Ergebnissen des Controllings der Bilanz- und Erfolgsrechnungen des Jahres 2006 der Institutionen mit Standort Basel-Landschaft. In Basel-Stadt wurden die Werte aus den Monatspauschalen errechnet. Zusätzlich sind die veranschlagten Kosten der Institutionen enthalten, welche bis Ende des Jahres 2007 neu ihren Betrieb aufnehmen werden.

Die IV-Betriebsbeiträge basieren für die Institutionen in beiden Kantonen auf den Verträgen des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV) für die Jahre 2005 bis 2007 (Wert 2007). Die belegten Plätze wurden im März 2007 bei der Budgetierung durch die kantonale Fachstelle für alle Institutionen mit Standort Baselland erhoben; in Basel-Stadt beruhen die Daten auf den regelmässigen Datenerhebungen zur Belegung.

Für die Werkstätten weisen wir keine Kosten aus. Aufwendungen für und Erlöse aus Dienstleistungen und Produktion sind keine Leistungen der Behindertenhilfe. Kosten und Erträge variieren je nach Betrieb stark. Angaben zu Kosten und Erträgen haben nur eine geringe Aussagekraft in Bezug auf die Leistungen der Behindertenhilfe. Die IV-Betriebsbeiträge sind dagegen ein Indiz für die Kosten der Behindertenhilfe, weisen sie doch gemäss Definition des BSV die behinderungsbedingt notwendigen Kosten aus.

Sämtliche Angaben zu Aufenthalten von invaliden Personen (Personen mit Unterstützungsbedarf) aus beiden Kantonen in Institutionen mit ausserkantonalem Standort stammen aus der eidgenössischen Erhebung, Stichtag vom 1. November 2004 in der Version vom 14. Juli 2006¹².

Die nachfolgenden Angaben zeigen die finanzielle Dimension der Behindertenhilfe in beiden Basel aufgrund der verfügbaren Daten auf. Mehr Daten werden im Laufe des Jahres 2008 zugänglich, wenn für jeden Aufenthalt in einer nach IFEG anerkannten Institution eine Kostenübernahmegarantie vorliegt.

¹² Erhebung der Projektleitung NFA, eidgenössische Finanzverwaltung, Stichtag 1. November 2004, Verifizierung durch die Kantone: 14.07.2006

Basel-Landschaft

Tabelle 1a: Wohnheime und Tagesstätten

Standortkanton	Wohnkanton	belegte Plätze	Kosten* (in tausend SFR)	Beiträge der IV* (in tausend SFR)
Basel-Landschaft	Basel-Landschaft	496	53'900	29'600
Ausserkantonale	Basel-Landschaft	191	20'300	9'900
	Totale	687	71'200	39'500

* pro Jahr

Tabelle 2a: Platzkosten von Wohnheimen und Tagesstätten in BL

Leistung	Durchschnittskosten*	Bandbreite*
Wohnplatz	6'710	3'300 bis 12'300
Wohnplatz mit Tagesgestaltung	12'477	7'000 bis 18'700
Platz für Tagesgestaltung	3'607	2400 bis 6'000

* pro belegter Platz und Monat

Gemäss Mohler¹³ beträgt der von der öffentlichen Hand zu tragende Anteil an den Kosten der Wohnheime über 90 Prozent. Es ist zu beachten, dass nicht alle Leistungen der Wohnheime der Behindertenhilfe zugeordnet werden können. So sind die Kosten für Ernährung und Unterkunft im Kern keine spezifischen Leistungen der Behindertenhilfe. Orientieren wir uns an den existenzsichernden Ansätzen der Ergänzungsleistungen (EL) für zu Hause lebende Personen, so werden maximal rund 31'000 Franken pro Jahr für Lebensbedarf (Essen, Kleidung) und Mietzins (Unterkunft) angerechnet. Dies entspräche einem Anteil rund 38 Prozent an den durchschnittlichen Kosten eines Wohnplatzes in einem Wohnheim. Diese Kostenanteile werden von der Behindertenhilfe nicht gesteuert. Folgen wir dieser Argumentation, so können grob geschätzt nur zwischen 70 und 80 Prozent der in Tabelle 1 ausgewiesenen Kosten der Kernleistung der Behindertenhilfe zugeordnet werden können.

Tabelle 3a: Werkstätten

Standortkanton	Wohnkanton	belegte Plätze	Beiträge IV* (in tausend SFR)	Beiträge Kanton BL* (in tausend SFR)
Basel-Landschaft	Basel-Landschaft	441	7'500	900
Ausserkantonale	Basel-Landschaft	271	7'000	40
	Totale	712	14'500	940

* pro Jahr

¹³ Mohler, Björn (Hrsg.), Heimfinanzierung im Wandel, Juli 2005, S. 35

Tabelle 4a: Platzkosten von Werkstätten mit geschützten Arbeitsplätzen

Leistung	Durchschnittskosten*	Bandbreite*
Werkstätte (begleitete Arbeit)	1'468	917 bis 2'690

* pro belegter begleiteter Arbeitsplatz und Monat (Vollpensum)

Basel-Stadt

Tabelle 1b: Wohnheime und Tagesstätten

Standortkanton	Wohnkanton	belegte Plätze	Kosten* (in tausend SFR)	Beiträge der IV* (in tausend SFR)
Basel-Stadt	Basel-Stadt	467	54'500	30'300
Ausserkanton	Basel-Stadt	140	14'030	7'800
	Totale	607	68'530	38'100

* pro Jahr

Tabelle 2b: Platzkosten von Wohnheimen und Tagesstätten in BS

Leistung	Durchschnittskosten*	Bandbreite*
Wohnplatz	6'100	3'400 bis 9'200
Wohnplatz mit Tagesgestaltung	11'600	5'500 bis 18'200
Platz für Tagesgestaltung	3'550	1'500 bis 4'500

* pro belegter Platz und Monat

Die etwas günstigeren Kosten in Basel-Stadt reflektieren eine gewisse Arbeitsteilung zwischen den beiden Kantonen. So hat Basel-Stadt einen wesentlich höheren Anteil an vergleichsweise günstigen Wohnheimen für Menschen mit einer psychischen Behinderung, welcher der Migration dieser Gruppe von der Agglomeration ins Zentrum entspricht. Umgekehrt hat Basel-Landschaft einen höheren Anteil an Personen mit einer kognitiven Entwicklungsbeeinträchtigung, die einen höheren Betreuungsaufwand verursachen.

Tabelle 3b: Werkstätten

Standortkanton	Wohnkanton	belegte Plätze	Beiträge IV* (in tausend SFR)	Beiträge Kanton BS* (in tausend SFR)
Basel-Stadt	Basel-Stadt	790	14'100	180
Ausserkanton	Basel-Stadt	100	1'920	10
	Totale	890	16'020	190

* pro Jahr

Tabelle 4b: Platzkosten von Werkstätten mit geschützten Arbeitsplätzen

Leistung	Durchschnittskosten*	Bandbreite*
Werkstätte (begleitete Arbeit)	1494	800 bis 2'600

* pro belegter begleiteter Arbeitsplatz und Monat (Vollpensum)

Basel-Landschaft und Basel-Stadt

Tabelle 5: Zusammenfassung für beide Kantone

	Kosten Wohn- heime/Tagesstätten * (in tausend SFR)	Kosten Werk- stätten*	Kosten gesamt* (in tausend SFR)
Basel-Land- schaft	71'200	15'440	86'640
Basel-Stadt	68'530	16'210	84'740
Beide Kantone	139'730	31'650	171'380

* pro Jahr

4.2 Steuerungsinstrumente ab 2008

In Basel-Landschaft wurden die Anpassungen des kantonalen Rechtes an die NFA vom Landrat verabschiedet. Die Grundlagen der Behindertenhilfe finden sich in Basel-Landschaft im Gesetz über die Sozial-, Jugend- und Behindertenhilfe, den Verordnungen des Regierungsrats sowie im kantonalen Gesetz über die Ergänzungsleistungen. Basel-Stadt hat eine «Anerkennungsverordnung» und eine «Verordnung über die Kostenübernahme» vorbereitet. Sie stützen sich direkt auf das IFEG und die IVSE. Sie dienen der Steuerung des Bedarfs, der Qualität, der Leistungen und der Anspruchsberechtigung. Weitere kantonalrechtliche Grundlagen sollen in Basel-Stadt erst nach den Grundsatzentscheiden zur zukünftigen Konzeption geschaffen werden.

Das zentrale Steuerungsinstrument in beiden Kantonen ist ab dem Jahr 2008 die gemeinsame Bedarfsplanung. Diese definiert abschliessend das qualitative und quantitative Gefäss der Behindertenhilfe. Sie beziffert die Kosten der Leistungen und die Direktbeiträge der Kantone an die Leistungserbringer. Die Bedarfsplanung wird vom Regierungsrat genehmigt. Die notwendigen direkten Beiträge des Kantons werden nach Massgabe der Bedarfsplanung in das Budget der Verwaltung eingestellt und im Rahmen der kantonalen Budgetprozesse bewilligt. Die kantonalen Direktbeiträge sichern in der Übergangsperiode den verfassungsrechtlichen Auftrag, die «bisherigen Leistungen der Invalidenversicherung» an Wohnheime, Werkstätten und Tagesstätten zu erhalten.

Kosten und Beiträge an Leistungserbringer werden vertraglich geregelt und unterliegen einem Finanz- und Leistungscontrolling. Bei Institutionen mit ausserkantonalem Standort werden die Controllings nach den Finanz- und Qualitätsrichtlinien der IVSE durchgeführt.

Beide Kantone verfolgen die folgende Grundsätze für die Übergangsperiode der Jahre 2008 bis 2010:

- kein quantitativer Ausbau von Plätzen in Wohnheimen, Werkstätten und Tagesstätten (Ausnahme: eventueller Nachholbedarf, welcher in der Bedarfsplanung 2008–10 ausgewiesen wird)
- Erweitern der Möglichkeiten von invaliden Personen (Personen mit Unterstützungsbedarf), ausserhalb von Institutionen der Behindertenhilfe zu wohnen, zu arbeiten und betreut zu werden
- Duales System: Verbinden der Leistungen der ambulanten und stationären Behindertenhilfe
- Standardisierung von Leistungen und Kosten
- Ausbau des kantonalen Verbundsystems zur Sicherung der Zugangs von invaliden Personen (Personen mit Unterstützungsbedarf) zu Wohnheimen und Tagesstätten

4.3 Steuerungsinstrumente zur Umsetzung des Konzepts

Auch wenn die NFA zu einer Veränderung der Angebote und damit zu Veränderungen bei der Nachfrage führen kann, besteht die Absicht, die zukünftigen Leistungen mit den bestehenden Ressourcen zu gestalten. Wesentliche Entwicklungen sollen durch einen Umbau der bestehenden Angebote ermöglicht werden. Beispielsweise soll ein Ausbau des ambulant begleiteten Wohnens die bestehenden Heimplätze nicht nur ergänzen, sondern zum Teil ersetzen. Vor allem aber werden sich die Kantone bei der Bedarfsplanung und der Gestaltung der Leistungen immer wieder fragen müssen, mit welchen Angeboten Gleichstellung und Integration effizient erreicht werden können. Nicht bei jeder Einschränkung sind staatliche Leistungen in diesem Sinne auch wirksam. Vieles spricht daher dafür, dass die Kantone wie bisher auch in Zukunft ihre Leistungen dort konzentrieren, wo Menschen mit ausgeprägten Behinderungen in ihrer Gleichstellung und Integration besonders gefährdet sind.

Das System des individuellen Bedarfs bietet vier Instrumente zur Steuerung der Leistungen und Ressourcen:

- Die individuelle Bedarfsermittlung legt den individuellen Bedarf und Anspruch fest. Bisher blieb völlig unbestimmt, mit welchem Grund und in welchem Umfang eine Person Leistungen in Anspruch nahm und wie viele Mittel dabei verzehrt wurden. Neu finden dazu Verhandlungen statt. Es geht nicht um eine Einschätzung der Person von aussen, sondern um ein gemeinsames Aushandeln im Dialog. Die individuelle Bedarfsermittlung entscheidet über die notwendigen Leistungen für die Person mit Unterstützungsbedarf – unabhängig von den Dienstleistern. Sie prüft dabei kritisch, ob die vorgesehenen Leistungen zur Erreichung der übergeordneten Ziele zweckmässig sind. Speziell im Lebensbereich Arbeit, berufliche Bildung und Tagesgestaltung ist zu beachten, dass zu viele Leistungen mit Blick auf die Integration und Gesundheitsförderung kontraproduktiv wirken können. Eine Person,

die am Arbeitsplatz schnell einmal sozial überfordert ist, ist vielleicht bei einem Teilzeitpensum von 40% gut integriert, grenzt sich aber bereits bei 80% am Arbeitsplatz zunehmend ab. Eine Person mit einer krankheitsbedingten Aufmerksamkeitsstörung ist im Rahmen einer Teilzeitanstellung leistungsfähig, versagt jedoch bei einem Vollzeitpensum. Das System des individuellen Bedarfs schafft mit der Bedarfsermittlung die Voraussetzungen, das Gespräch über diese komplexen, aber zentralen Fragen mit den Beteiligten aufzunehmen.

- Die Leistungskataloge definieren die verfügbaren Leistungen abschliessend. Das bisherige System verlangte zwar Kostenträgerrechnungen, unterschied jedoch keine Leistungsarten. Wie die Mittel verwendet wurden, blieb damit weitgehend unbestimmt. Welche Leistungen tragen besonders dazu bei, das Ziel zu erreichen? Welche Leistungen sind dabei besonders effizient? Welche Differenzierung in Umfang und Intensität einer Leistung ist notwendig? Wo sind neue oder andere Leistungen erforderlich? Die Arbeit an den Leistungskatalogen wird solche Fragen zwischen Leistungsanbietern und Kanton aufwerfen. Leistungen im Bereich des allgemeinen Lebensbedarfs wie Wohnraum und Verpflegung sind nicht mehr Teil der Behindertenhilfe, sondern orientieren sich neu an den Ansätzen der kantonalen Ergänzungsleistungen für zuhause lebende Personen.
- Bei der Vereinbarung der Preise für die Leistungen empfiehlt sich fortzusetzen, was seit 2006 mit der IVSE an interkantonalen Instrumenten zum Leistungs- und Finanzcontrolling angelegt ist. Das System des individuellen Bedarfs bietet zur Preisgestaltung der Leistungen keine besonderen Vorzüge, beeinträchtigt aber auch bewährtes Vorgehen nicht.
- Die Bedarfsplanung nimmt heute vor allem auf Daten Bezug, welche die Nutzung von Institutionen dokumentieren. Zukünftig orientiert sich die Bedarfsplanung summarisch an den Daten der individuellen Bedarfsermittlung. Sie erfasst so mit grosser Genauigkeit Veränderungen, etwa Schwankungen bei der Anzahl der Leistungsbezüger und bei Art und Umfang der bezogenen Leistungen. Sie kann damit wesentlich besser als heute den Zugang zu notwendigen Leistungen sichern und überflüssige Leistungen vermeiden.

Im System des individuellen Bedarfs setzen Planung und Steuerung bei der einzelnen Person an. Daraus ergibt sich in der Zusammenfassung ein gemeinsamer, konsistenter Bezugsrahmen für alle übergeordneten Fragen der Planung und Steuerung. Gegenüber dem bisherigen System erlaubt das neue System, die Zahl der anspruchsberechtigten Personen sowie den Umfang der Leistungen zu steuern. Kriterien liefern die übergeordneten Wirkungsziele, die dem bisherigen System weitgehend fehlten. Grundsätzlich verfügt das neue System damit über alle Voraussetzungen und Koordinaten, die für eine übergeordnete Effektivitätssteuerung erforderlich sind. Entscheidend für den Erfolg sind jedoch weniger die technischen Aspekte von Bedarfsplanung oder Leistungskatalogen. Vielmehr geht es darum, das grosse Potential des Systemwechsels zu erkennen und im Bewusstsein der Mitarbeitenden zu verankern.

4.4 Organisatorische Auswirkungen auf die Verwaltungsstellen

Mit der NFA müssen sich die kantonalen Verwaltungsstellen auf die neuen Aufgaben vorbereiten. Wesentliche kantonale Aufgaben, Verfahren und Standards werden dabei durch die IVSE bestimmt und sind noch nicht abschliessend definiert. In kleinen Kantonen sind die zuständigen Einheiten häufig unterhalb einer kritischen Grösse. Unerwartete personelle Engpässe können hier den Vollzug der Aufgaben gefährden. Wir halten daher eine interkantonale Zusammenarbeit, wenn möglich mit einer etablierten Arbeitsteilung, für kleine Kantone für eine Notwendigkeit. Sie verbreitert das verfügbare Fachwissen und die Kompetenz. Für Basel-Stadt und Basel-Landschaft ist daher zu prüfen, ob die Aufgaben der kantonalen Verwaltung inhaltlich und organisatorisch auf ein Amt konzentriert werden können.

5. DER LEBENSBEREICH WOHNEN, FREIZEIT UND PERSÖNLICHE BILDUNG

Dieser Bereich umfasst die ganze Lebensgestaltung mit Ausnahme von Arbeit, beruflicher Bildung und Tagesgestaltung: Wohnen bedeutet nicht nur, ein Zuhause zu haben, sondern sein Leben, seine Freizeit, seine sozialen Bezüge, seine persönliche Bildung, seine Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu gestalten und sich selbst zu verwirklichen.

Damit Menschen mit Behinderung wohnen und ihr Leben gestalten können, ist es eine primäre Aufgabe der Gesellschaft, Barrieren abzubauen, die Teilnahme und Teilhabe verhindern. Die normalen Einrichtungen der Gesellschaft wie Wohnraum, Freizeit- oder Bildungsangebote müssen den Menschen mit Behinderung zugänglich gemacht werden. Die Behindertenhilfe kann diese gesellschaftliche Aufgabe nur unterstützen. Ihre Kernaufgabe ist es, Menschen mit Behinderung diejenige individuelle Unterstützung zuzusprechen, ohne diese die Teilhabe nicht möglich wäre.

Menschen mit Behinderung haben äusserst vielfältige Bedürfnisse nach Unterstützung, um wohnen und ihr Leben gestalten zu können. Als Basis der folgenden Überlegungen wurden Menschen mit unterschiedlichsten Beeinträchtigungen nach ihrer Situation, ihren Vorstellungen und Bedürfnissen befragt.¹⁴ Ihre Wünsche sind, über das eigene Leben bestimmen zu können, ernst genommen und verstanden zu werden, mit bedarfsgerechter Unterstützung möglichst selbständig und in Privatsphäre leben zu können sowie als Mensch anerkannt und respektiert zu werden. Aus den Aussagen der befragten Menschen mit Beeinträchtigung lässt sich schliessen, dass Handlungsbedarf zur Veränderung des Unterstützungssystems gegeben ist. Die vorgeschlagenen Änderungen entsprechen den Zielen der Gleichstellung, der Teilhabe und der Normalisierung.

5.1 Entwicklungsbedarf und Herausforderungen

5.1.1 Grenzen der Heime

Im Bereich Wohnen ist Unterstützung für Menschen mit Behinderung derzeit überwiegend in Form von Heimunterbringung möglich. Die Einrichtungen bieten Wohnen in Gruppen und im Pensionssystem an, aber kaum individuelle Wohnformen. In ambulante Formen der Unterstützung fliesst nur ein sehr geringer Teil der aufgewendeten Mittel.

Die Heime stossen in konzeptioneller Sicht an Grenzen. Das Heim bietet seinen Bewohnerinnen und Bewohnern ein Leistungspaket an, welches den Wohnraum und die gesamte Betreuung und Förderung umfasst. Einzelne Leistungen sind für die Nutzenden nicht wählbar. Die Konzepte der Heime gelten für alle Bewohnerinnen und Bewohner, so dass alle dieselben Leistungen erhalten und grundsätzlich Anpassung an die vordefinierten Regeln verlangt wird. Individualität findet nur innerhalb des gegebenen Rahmens Platz. Durch das System besteht die Gefahr der Bevormundung sowie der Über- und Unterversorgung. Eine neue Generation von Bewohnerinnen und Bewohnern versteht sich als gleichberechtigte Bürgerinnen und Bürger. Sie wollen selbst über die Angebote, die Inhalte und

¹⁴ «Mit Beeinträchtigungen wohnen – Befragung von Menschen mit verschiedensten Beeinträchtigungen in den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft zu ihrer Wohnsituation», Teilprojekt Behindertenhilfe NFA-BS-BL, Sachgruppe Wohnen, Mai 2006

Qualität der Leistungen bestimmen. Sie stossen dabei an Grenzen, die Heime als Betriebe mit sich bringen, selbst wenn sie klein, modern und fachlich geführt sind. Gefragt sind individuellere, flexiblere und integrative Wohn- und Unterstützungsformen, welche die bestehenden Angebote ersetzen, ergänzen und weiterentwickeln.

5.1.2 Unterstützung gemäss individuellem Bedarf

Zukünftig gilt es, Unterstützung im Lebensbereich Wohnen so verfügbar zu machen, dass Menschen mit Behinderung ihr Leben gemäss den eigenen Bedürfnissen gestalten können. Die Menschen bestimmen selbst, wie sie leben wollen, und geben damit ihrem Leben Form und Inhalt, entsprechend ihren Bedürfnissen und Möglichkeiten. Selbstbestimmung und Selbstverantwortung rücken ins Zentrum.

Erstes Beispiel aus dem Bereich Wohnen

*Frau K. ist **schwer körperbehindert**. Bei vielen einfachen Verrichtungen des täglichen Lebens ist sie auf Unterstützung und Hilfsmittel angewiesen. Sie lebt in einem **Wohnheim**. Sie leidet unter den einschränkenden Regeln der Institution, der fehlenden Mitsprache bei der Gestaltung des Tagesablaufs und der Wahl der Bezugspersonen.*

*Frau K. äussert den Wunsch, in einer eigenen Wohnung zu leben. Die von den Kantonen eingesetzte Fachstelle zur individuellen Bedarfsermittlung erfasst zusammen mit Frau K. die Unterstützungsleistungen im Bereich des «**Grundbedarfs**»: Sie benötigt Assistenz beim An- und Ausziehen, beim Baden und Duschen, beim Kochen und Essen, beim Einkaufen, bei der Wäsche und der Raumpflege sowie beim Umgang mit ihren Hilfsmitteln. Im Bereich des «**Sozialbedarfs**» benötigt Frau K. Assistenz beim Schreiben, bei der Mobilität ausserhalb der Wohnung und beim Besuch von Bildungs- und Freizeitangeboten.*

*Auf Antrag von Frau K. überprüft die beauftragte Instanz des Kantons Basel-Landschaft, ob die Unterstützungsleistungen für Frau K. dem «**Leistungskatalog im Lebensbereich Wohnen**» entsprechen. Wird der Antrag bewilligt, enthält die Verfügung neben den Leistungen auch die dazu gehörenden Tarife. Jetzt steht Frau K. ein «**persönliches Budget**» zur Verfügung. Bei qualifizierten Leistungserbringern kann sie damit Unterstützungsleistungen einkaufen:*

*Das tägliche An- und Ausziehen übernimmt eine **Nachbarin**, Wäsche und Raumpflege erledigt eine **Putzkraft**, und für die übrigen Leistungen verpflichtet Frau K. **drei Studentinnen** als Assistentinnen.*

Auch nach einem Wohnortswechsel kann Frau K. über ihr individuelles Budget verfügen, da das Unterstützungsprofil und der Tarif an Frau K. gebunden sind.

Überall dort, wo Menschen mit Behinderung in der Gestaltung ihres Lebens, in der Wahrnehmung ihrer Rechte und in der Ausübung ihrer Pflichten durch ihre Beeinträchtigungen beschränkt werden, sollen sie die notwendige und professionelle Unterstützung erhalten. Dafür stehen ihnen bei Bedarf Fachpersonen zur Verfügung, welche geeignete Möglichkeiten zur Gestaltung des Wohnens und des Lebens aufzeigen. Die Menschen mit Unter-

stützungsbedarf bestimmen so weit wie möglich selbst, wie sie wohnen und wer die benötigten Unterstützungsleistungen für sie erbringt. So können sie ihre lebenslange Abhängigkeit verringern und mit selbst gewählter Unterstützung gestalten. Die Mittel für die benötigten Leistungen stehen ihnen unabhängig von ihrer Wohnform zu. Persönliche Bedürfnisse und die Lebenssituation werden bei der Festlegung der benötigten Leistungen berücksichtigt.

Die konkreten Unterstützungsleistungen werden zwischen dem nutzenden Menschen mit Behinderung und den Dienstleistungsanbietenden individuell ausgehandelt und vereinbart. Menschen mit Behinderung können wählen, ob sie ihre Unterstützung selber organisieren und damit als Arbeitgeberin oder Arbeitgeber tätig werden, ob sie sich dabei von einer Assistenzgenossenschaft unterstützen lassen oder ob sie Leistungspakete bei Dienstleistungsanbietern einkaufen wollen. Wählen sie die letztere Möglichkeit, müssen sie Einfluss auf die Gestaltung der Leistungen nehmen können und mitwirken dürfen.

Die Fähigkeit zu Selbstbestimmung und Selbstverantwortung oder zu Mitbestimmung und Mitverantwortung im Lebensbereich Wohnen ist grundsätzlich keine unveränderbare Eigenschaft des Individuums. Sie ist nicht nur abhängig von den Beeinträchtigungen, sondern wesentlich auch von Art und Ausmass der Unterstützungsleistungen sowie von der Kultur und der Sozialisation der Menschen mit Behinderung. Umfassende Information und Befähigung aller Beteiligten wie insbesondere der Menschen mit Unterstützungsbedarf, ihrer Angehörigen und der Dienstleistungserbringenden sowie Unterstützungsmassnahmen wie die persönliche Anwaltschaft oder Budgetassistenz ermöglichen es Menschen mit Behinderung, die notwendige Unterstützung zu organisieren.

5.1.3 Entwicklungsorientierte Wohnformen

Damit Menschen mit Behinderung zukünftig so weit wie möglich über ihre Wohn- und Lebensform und die von ihnen benötigte Unterstützung entscheiden können, ist ein Umbau des jetzigen Systems nötig. Die bestehenden Wohnangebote der Institutionen müssen zu Wohnverbünden weiterentwickelt werden. So können verschiedene, entwicklungsorientierte Wohnformen garantiert werden: Wohnen in Gruppen, Pensionssystem und individuelles Wohnen. Das individuelle Wohnen soll sowohl in Wohnraum des Wohnverbunds als auch des übrigen Wohnungsmarktes möglich sein. Wohnung und Unterstützung werden wenn immer möglich entkoppelt, um Abhängigkeiten der Menschen mit Unterstützungsbedarf zu vermeiden. Heimplätze werden abgebaut, wenn sie sich nicht zu Wohnverbundangeboten weiterentwickeln lassen oder die Menschen mit Unterstützungsbedarf eine andere Wohn- und Unterstützungsform wählen.

Die Wohnverbünde bieten Wohnraum und Unterstützungsleistungen regional und dezentralisiert an. Die Assistenz- und Dienstleistungen werden nicht nur Bewohnerinnen und Bewohnern des eigenen Wohnverbunds zur Verfügung gestellt, sondern auch Menschen, die in einer privaten Wohnung oder im Elternhaus leben. Damit kann erreicht werden, dass sich Menschen mit Behinderung ihre Unterstützung wohnortnah organisieren und so ihre Lebensbezüge erhalten können.

Die Institutionen werden zu Servicezentren mit einem Unterstützungsangebot auf fachlich hohem Niveau. Investitionen in die Fachentwicklung sind notwendig, um eine individuelle Unterstützung für die Menschen mit unterschiedlichsten und komplexen Beeinträchtigungen

zu erreichen. Einzelne Wohnverbünde weisen fachliche Schwerpunkte aus und werden damit zu Kompetenzzentren.

Individuelles Wohnen birgt die Gefahr der Isolation der Menschen mit Behinderung. Freizeit- und Bildungsangebote sowie offene Kommunikationszentren stehen in der gesamten Region zur Verfügung und unterstützen die soziale Vernetzung der Menschen mit Behinderung.

5.1.4 Übergeordnete Verbünde

Regional beziehungsweise quartierbezogen schliessen sich die Wohnverbünde zu übergeordneten Verbünden zusammen, um folgende Ziele zu erreichen:

Nicht alle Menschen mit Behinderung werden sich die benötigte Unterstützung selber organisieren können, auch wenn sie die Mittel zur Verfügung haben und von einem persönlichen Anwalt oder einer persönlichen Anwältin unterstützt werden. Die übergeordneten Verbünde sollen eben diesen Zugang zur Unterstützung sichern, indem sie die Versorgungsverpflichtung für Menschen mit Behinderung und mit Wohnsitz in der bestimmten Region beziehungsweise dem bestimmten Quartier übernehmen.

Die übergeordneten Verbünde sichern ebenfalls den Zugang zu Leistungen, wenn Menschen mit Behinderung aufgrund einer Krise besondere Unterstützung benötigen. Zudem unterstützen sie die Wohnverbünde in der Organisation der Unterstützungsleistungen für ihre Kundinnen und Kunden. Die einzelnen Wohnverbünde machen ihr spezifisches Fachwissen gegenseitig zugänglich (Kompetenztransfer).

5.2 Die Unterstützungsleistungen

Im Folgenden werden die individuellen Leistungen beschrieben, die Menschen mit Unterstützungsbedarf im Lebensbereich Wohnen beanspruchen können. Diese individuellen Leistungen werden im System des individuellen Bedarfs ergänzt durch übergeordnete Leistungen, die so genannten flankierenden Massnahmen (siehe Kapitel 3.8).

Der allgemeine Lebensbedarf (wie beispielsweise die Mittel für Wohnraum und Verpflegung) ist zukünftig nicht mehr Teil der Leistungen der Behindertenhilfe, sondern wird anderweitig, insbesondere über Renten und Ergänzungsleistungen, gesichert. Die individuellen Leistungen im Lebensbereich Wohnen umfassen die Assistenz-, Dienst- und Sachleistungen, welche Menschen mit Unterstützungsbedarf darüber hinaus benötigen, um teilzuhaben und funktionale Gesundheit zu erreichen.

Zweites Beispiel aus dem Bereich Wohnen

Herr S. ist ein junger, **geistig behinderter** Mann. Mit Hilfe seiner **persönlichen Anwältin** hat er herausgefunden, wie er zukünftig wohnen möchte: Er möchte aus dem Elternhaus ausziehen und mit einem ehemaligen Schulfreund eine Wohnung beziehen.

Zur Vorbereitung auf das selbständige Wohnen gehört auch die Erhebung des Unterstützungsbedarfs von Herrn S.. Zusammen mit seiner Bezugsperson überlegt er sich, in welchen Bereichen des Lebensalltags er noch Begleitung und Unterstützung nötig hat. Beim «**Grundbedarf**» sind es Hilfeleistungen bei der Haushaltsführung, der Buchhaltung, der Gesundheit und beim Umgang mit Zeit. Beim «**Sozialbedarf**» sind es Leistungen in den Bereichen Beziehungen zu Menschen und Gestaltung der Freizeit. Eine Assistenzperson muss immer erreichbar sein. Im Rahmen des «**Veränderungsbedarfs**» beantragt er Leistungen, um das weitgehend selbständige Wohnen erlernen zu können.

Die beauftragte Fachstelle überprüft auf Antrag von Herrn S., ob die gewünschten Unterstützungsleistungen dem «**Leistungskatalog im Bereich Wohnen**» entsprechen. Wird der Antrag bewilligt, enthält die Verfügung neben den Leistungen auch die dazu gehörenden Tarife. Damit verfügt Herr S. über ein «**persönliches Budget**», um die Leistungen einzukaufen.

Unterstützt von seiner persönlichen Anwältin findet Herr S. eine passende Wohnung für sich und seinen Freund. Mit dem lokalen **Wohnverbund** schliesst er einen Vertrag ab, der die ermittelten Unterstützungsleistungen regelt. Im Rahmen des «**Leistungscontrollings**» überprüft der Kanton periodisch die Qualität der Dienstleistungen des Wohnverbunds.

Die möglichen Unterstützungsleistungen werden im Leistungskatalog abschliessend aufgeführt. Der Leistungskatalog wird in Zusammenarbeit mit Menschen mit Behinderung sowie institutionellen und privaten Dienstleistern entwickelt. Basis dieser Arbeit ist der folgende, provisorische Leistungskatalog, welcher die verschiedenen Bedürfnisse des Menschen gemäss der Bedürfnispyramide von Maslow¹⁵ berücksichtigt. Er nennt folgende drei Gruppen von Leistungen als Arbeitsvorschlag:

1. Der Grund- und Sozialbedarf umfasst jene Assistenz-, Dienst- und Sachleistungen, welche zur Bewältigung der individuellen Barrieren notwendig sind. Er beinhaltet vielfältige grundlegende Unterstützungsleistungen der alltäglichen Lebensgestaltung sowie Unterstützungsleistungen, mit welchen Begegnungen und Beziehungen zu Mitmenschen gestaltet werden können.
Er nennt Leistungen in den Bereichen Körperpflege, Behandlungspflege, Gesundheitsfürsorge, Essen, Kochen, Kleidung, Wäsche, Raumpflege und -gestaltung, Haushaltsführung, Mobilität in der Wohnung, Wahrnehmung, Umgang mit Zeit, Hobbys, Sicherheit, Schutz der Intimsphäre, Umgang mit technischen Geräten. Ebenfalls dazu gehören Leistungen mit einer sozialen Komponente in Bereichen wie der

¹⁵ siehe unter anderem: Maslow, Abraham H., Motivation und Persönlichkeit, Reinbek bei Hamburg, 1999

Kommunikation, der Kinderbetreuung, der Gestaltung des sozialen Umfelds, der Sozialkompetenz und Zusammenarbeit, der Mobilität ausserhalb der Wohnung, der Gesundheitsfürsorge ausserhalb der Wohnung, Besorgungen, Freizeitaktivitäten sowie die Nutzung von Bildungsangeboten.

Der Grund- und Sozialbedarf schliesst den Bedarf nach Erreichbarkeit und Präsenz von Assistenzpersonen ein.

Ebenfalls Bestandteil können Leistungen sein, welche Menschen mit Behinderung im Falle einer persönlichen Krise zusätzlich oder alternativ zu den üblichen Leistungen benötigen.

2. Zur Bewältigung oder Beseitigung von materiellen Barrieren können Menschen mit Behinderung Leistungen der Umgebungsanpassung und pauschal zu bemessende Geld- oder Sachleistungen im Bereich des allgemeinen Lebensbedarfs beanspruchen.

Die materiellen Leistungen umfassen jenen Bedarf, welcher nicht mit den üblichen Einnahmen der Menschen mit Behinderung abgedeckt ist. Sie umfassen Anpassungen des Wohnraums, erhöhte Mietkosten, erhöhten Verschleiss von Gegenständen (wie beispielsweise auch nicht versicherbare Schäden) und andere, zusätzlich notwendige Mittel über den allgemeinen Lebensbedarf hinaus. Nur so kann die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung erreicht und die Teilhabe gesichert werden.

3. Der Veränderungsbedarf umfasst Leistungen, welche es Menschen mit Behinderung ermöglichen, ihre Teilhabe aktiv und zielorientiert zu verbessern. Der Veränderungsbedarf wird offen erfasst, indem Menschen mit Behinderung ihre Ziele und die dafür benötigten Leistungen beschreiben.

Bei den einzelnen Leistungen können Limitierungen oder Standardisierungen im Sinne der Rechtsgleichheit den Spielraum begrenzen, in welchem Menschen mit Behinderung diese Leistungen geltend machen können.

Grundsätzlich werden die Mittel für die benötigten Leistungen in zwei Formen zur Verfügung gestellt: Menschen mit Behinderung können zwischen einem persönlichen Budget und Leistungsgutschriften wählen, wobei individuell angepasste Mischformen möglich sein. Werden die benötigten Leistungen in ein persönliches Budget umgerechnet, so kommen unterschiedliche Stundenansätze je nach Anforderung an die Leistungserbringung zur Anwendung. Werden Gelder ausbezahlt, so stehen sie zweckgebunden zum Einkauf der Leistungen gemäss Leistungskatalog zur Verfügung. Alternativ können Leistungsgutschriften vereinbart werden, wenn Menschen mit Behinderung Leistungen benötigen, die sich nicht selber beauftragen können oder wollen. Leistungsgutschriften werden ebenfalls dann vereinbart oder verfügt, wenn die Kontrolle der Mittelverwendung zeigt, dass das persönliche Budget der Person nicht den Zugang zu den vereinbarten Leistungen verschafft hat.

5.3 Die Bedarfsermittlung

5.3.1 Das Ziel der Bedarfsermittlung

Die Bedarfsermittlung hat das Ziel, die Ressourcen festzulegen, die der Person Teilhabe ermöglichen. Sie soll die Frage beantworten, welche Unterstützungsleistungen in welcher Form und in welchem zeitlichen Umfang die Person braucht, um ihre individuellen Barrieren überwinden zu können.

5.3.2 Das Verfahren der Bedarfsermittlung

Dem Verfahren zugrunde liegt eine sogenannte Tätigkeits- oder Aktivitätenliste, die die Form eines Fragebogens hat. Dieser wird auf der Basis der ICF erarbeitet und listet die möglichen Leistungen in einem Katalog auf. Der Fragebogen enthält folgende Fragen:

- Wer sind Sie? (Angaben zur Person)
- Was können Sie? (Fähigkeiten)
- Was brauchen und was möchten Sie? (Art der Unterstützung, zeitlicher Unterstützungsbedarf, Umgebungsanpassung und Veränderungsbedarf)

Das Verfahren zur Bedarfsermittlung baut auf den Erfahrungen des Projekts «Pilotversuch Assistenzbudget»¹⁶ auf und sieht folgenden Ablauf vor:

Antragstellung	Das Anmeldeformular enthält beispielsweise Fragen zur Person wie Adresse, Zivilstand, Anzahl Kinder, Einkommen, Erwerbstätigkeit, Bankverbindung, gesetzliche Vertretung etc.
Fragebogen zum Bedarf	Selbstdeklaration (allenfalls mit Unterstützung der persönlichen Anwaltschaft oder einer gleichbetroffenen Person)
Bedarfsfestlegung	<p>Das Verfahren der Bedarfsermittlung endet mit der Bedarfsfestlegung. Diese soll die rechtsgleiche Behandlung von Personen mit dem gleichen Unterstützungsbedarf garantieren. Neben der Selbstdeklaration ist deshalb auch eine fachliche Beurteilung (Indikation) wichtig. Die kantonalen Beiträge oder Leistungsgutschriften werden in den jeweiligen Leistungen standardisiert und sind nach oben begrenzt.</p> <p>Bei der Bedarfsermittlung werden in einem partnerschaftlichen Prozess Leistungspakete ausgehandelt und der zeitliche Umfang sowie die Sachmittel festgelegt. Erfahrungen der Dienstleistenden werden in Absprache mit den Beteiligten einbezogen. Im Anschluss daran erfolgt die Umlegung in das persönliche Budget oder in Leistungsgutschriften. Gemeinsam wird geprüft, ob die veranschlagten Mittel die notwendige Unterstützung sichern.</p>

¹⁶ Berichte dazu finden sich beispielsweise auf www.fassis.net.

	<p>Vertragsbestandteile sind Zahlungsmodus, Laufzeit, geforderte Qualität der Leistungen, Nachweis der Mittelverwendung etc. Wenn möglich wird der Prozess zu einer Einigung geführt und als Vorschlag der kantonalen Stelle weitergegeben.</p> <p>Kooperationspartner:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Person mit Unterstützungsbedarf (allenfalls mit Hilfe ihrer persönlichen Anwaltschaft) • Fachstelle für individuelle Bedarfsermittlung: unabhängige Stelle mit fachlichen Kenntnissen über behinderungsbedingten Unterstützungsbedarf (ohne Budgetkenntnis und Budgetverantwortung) • Erfahrungsaustausch mit Dienstleister (in Absprache mit der Person mit Unterstützungsbedarf)
Vertragsabschluss	<p>Der Vertrag wird entworfen und abgeschlossen. Liegen unterschiedliche Positionen vor, soll eine Anhörung die Einigung ermöglichen. Kann keine Einigung erzielt werden, wird basierend auf der fachlichen Indikation ein Budget oder eine Leistungsgutschrift verfügt und befristet erprobt.</p> <p>Im Weiteren werden Fragen zum Rechtsweg oder auch bei einem veränderten Bedarf geklärt.</p> <p>Verhandlungspartner:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Person mit Unterstützungsbedarf (allenfalls mit Hilfe ihrer persönlichen Anwaltschaft) • kantonale Stelle
Follow-up	<p>Neubewertung der Beschlüsse nach Ablauf der vereinbarten Laufzeit, bei Veränderung der Grundlagen oder auf Antrag</p>

5.4 Die Leistungsabgeltung

Menschen mit Unterstützungsbedarf bezahlen die erforderlichen Unterstützungsleistungen im Lebensbereich Wohnen bei genügend eigener Finanzkraft grundsätzlich selbst. Reichen die eigenen Mittel nicht aus, können staatliche Gelder beansprucht werden. Dabei soll geprüft werden, ob die kantonalen Ergänzungsleistungen ein geeignetes Instrument sind.

Zu den Leistungen im Leistungskatalog – allenfalls nach zusätzlicher Verhandlung mit der betroffenen Person – wird festgelegt, welche Qualifikation für die Leistungserbringung notwendig ist. Der bewilligte Stundenansatz für den Leistungseinkauf hängt von der geforderten Qualifikation ab.

Die Geldmittel des persönlichen Budgets werden monatlich und im Voraus ausbezahlt. Ausgenommen sind die zur Bewältigung von Krisen eingeplanten Mittel, welche erst bei Bedarf zur Verfügung gestellt werden. Die Beitragsempfängerinnen und -empfänger werden verpflichtet, regelmässig die zweckgemässe Verwendung der Geldmittel nachzuweisen.

Dazu dient primär der Stundennachweis in einem bestimmten, individuell ausgehandelten, längeren Zeitraum. Der Nachweis über die eingekauften Stunden kann ergänzt werden durch den Nachweis von Zahlungen. Die Möglichkeit, auch Angehörige für Unterstützungsleistungen zu entschädigen, erhöht die Wahlfreiheit. Um Anreize zu schaffen, Unterstützungsleistungen ausserhalb der Familie zu besorgen, ist eine Begrenzung der Entschädigung für Angehörige vorzusehen.

Die in Leistungsgutschriften bemessenen Mittel werden gemäss vertraglicher Regelung direkt vom Kanton an den Leistungserbringer ausbezahlt.

6. DER LEBENSBEREICH ARBEIT, BERUFLICHE BILDUNG UND TAGESGESTALTUNG

Auf den ersten Blick scheint dieser Bereich sehr unterschiedliche Aktivitäten zu umfassen, mit denen Menschen ihren Tagesablauf gestalten: Sie gehen ihrem Erwerb oder einer Beschäftigung nach, bilden sich beruflich weiter oder suchen nach einer sinnvollen Tagesstruktur. Diese Aktivitäten haben teils freiwilligen, teils verbindlichen Charakter. Alle stehen sie jedoch immer in einem sozialen Zusammenhang: Beim Arbeiten, beim Sich-Bilden oder bei der Tagesgestaltung nimmt ein Mensch soziale Rollen ein. Er koordiniert eigene Aktivitäten mit anderen Menschen und gestaltet die gemeinsame Wirklichkeit. Das Gefühl, dabei gebraucht zu werden, ermöglicht die Erfahrung eigener Fähigkeiten und fördert damit Kompetenz und Selbstwirksamkeit. Soziale Rollen helfen, eine Identität aufzubauen. Arbeit, berufliche Bildung und Tagesgestaltung sind daher von grundlegender Bedeutung für die persönliche und soziale Entwicklung. Sie haben eine partizipative, soziale und gesundheitsfördernde Wirkung.¹⁷

Unschärfen bestehen in der Abgrenzung von Arbeit zu ähnlichen Tätigkeiten wie Beschäftigung, Training oder beruflicher Bildung. Eine Klärung ist auch im Interesse der unterstützten Personen nötig. Als Arbeit bezeichnen wir im weiteren Verlauf alle arbeitsrechtlich vereinbarten Verhältnisse, in denen Personen mit Unterstützungsbedarf gegen einen Lohn produktiv tätig werden und die Beteiligten den üblichen Verpflichtungen von Arbeitgeberschaft und Arbeitnehmerschaft nachkommen.

Zum Lebensbereich Arbeit, berufliche Bildung und Tagesgestaltung zählen heute alle geschützten Werkstätten, Beschäftigungsstätten und Ateliers. Aber auch Tagesstätten, spezielle berufliche Bildungsangebote sowie interne Beschäftigungsangebote in Wohnheimen zählen hierzu. Fragt man nach den Zielsetzungen der Angebote, erhält man Antworten wie «sinnvolle Tagesstruktur schaffen», «Beschäftigung ermöglichen», «Betreuung oder Versorgung sichern». Grundrechte des modernen Rechtsstaats wie Gleichstellung, soziale Integration und Gesundheitsförderung werden kaum genannt. Dabei wird in diesem Lebensbereich massgeblich bestimmt, wie viel Gleichstellung, soziale Integration und Gesundheitsförderung für Menschen möglich ist, denen aufgrund einer Behinderung andere Zugänge hierzu fehlen.

6.1 Entwicklungsbedarf und Herausforderungen

Welche staatlichen Leistungen sind erforderlich, um Gleichstellung, soziale Integration und Gesundheitsförderung für Personen mit Unterstützungsbedarf zu verwirklichen? Dabei geht es sowohl um Dienstleistungen als auch um Infrastruktur:

- In welcher Weise ist eine Person in Hinblick auf ihre Gleichstellung, soziale Integration und Gesundheit beeinträchtigt und welcher Unterstützungsbedarf folgt hieraus?
- Wie steht es um den Zugang zu Arbeit und Bildung? Welche Möglichkeiten zur Tagesgestaltung bestehen? Inwieweit sind im Sinne einer positiven Diskriminierung

¹⁷ Grundlagen, Übergangsperiode und Entwicklungen der Behindertenhilfe, August 2006, S. 45f.

besondere, «geschützte»¹⁸ Infrastrukturen für Personen mit Unterstützungsbedarf erforderlich, um Gleichstellung, Integration und Gesundheitsförderung zu realisieren?

Um den Zugang zu Leistungen langfristig zu sichern, ist der Staat gefordert, Dienstleistungen und Infrastruktur zu überprüfen und nötigenfalls anzupassen. Bei den Dienstleistungen fehlt heute die konsequente Orientierung auf die genannten Wirkungsziele Gleichstellung, Integration und Gesundheitsförderung, weshalb diese Leistungen kaum einheitlich beschrieben und abgrenzbar sind. Bei der Infrastruktur stehen wir vor der Frage, ob das Bestehende richtig dimensioniert ist. Wie viel «geschützte» Infrastruktur wir benötigen, hängt vor allem davon ab, wie weit normale Arbeitsplätze und berufliche Fortbildungsmöglichkeiten für Menschen mit Behinderung offen stehen. Bei der Tagesgestaltung von Menschen, welche keine produktive Arbeit leisten können, erfordern allgemein zugängliche Aktivitäten eine Begleitung oder andere Betreuungsleistungen.

Welche Aufgaben sich konkret stellen, unterscheidet sich in den Teilbereichen Arbeit, berufliche Bildung und Tagesgestaltung erheblich.

- Im Teilbereich Arbeit werden in den bestehenden Beschäftigungsstätten und geschützten Werkstätten komplexe Unterstützungsleistungen erbracht. Spezielle Rahmenbedingungen, Arbeitsplätze und Arbeitsabläufe ermöglichen es Personen, die auf dem ersten Arbeitsmarkt ohne Chance scheinen, zu arbeiten. Die Institutionen unterstützen sie bei den täglichen Verrichtungen der Arbeit und verfügen über eine spezielle, angepasste Didaktik bei der Instruktion und Anleitung. Sie fördern die Pflege der kollegialen Beziehungen und bieten weitgehende, individuelle Beratungen. Allerdings fehlt eine einheitliche Sprachregelung zur Bezeichnung oder sogar Unterscheidung dieser Leistungen. Auch eine übergeordnete Sammelbezeichnung der Leistung ist kaum verankert. So können die meisten Einrichtungen nicht definieren, in welchem Umfang sie Personen am Arbeitsplatz betreuen, weil ihnen bereits betriebsintern ein gemeinsames Verständnis von Betreuung fehlt. Die fehlende Transparenz darf jedoch nicht den Einrichtungen angelastet werden, sondern ist eine direkte Folge der bisherigen Beitragspolitik durch die Leistungsträger. Bisher können Unterstützungsleistungen beinahe ausschliesslich in «geschützten» Einrichtungen erfolgen. Aus dieser künstlichen Begrenzung ergeben sich weitere Schwierigkeiten. So erreichen die Leistungen nur einen kleinen Personenkreis, der bereit ist, diese Einrichtungen aufzusuchen¹⁹. Bei der Infrastruktur zeigen sich starke Unterschiede: Es bestehen sowohl modern anmutende Betriebe wie verträumt wirkende Ateliers. Bei der Einholung von Aufträgen verhalten sich jedoch auch modern anmutende Einrichtungen anders als kommerzielle Mitbewerber, was ihre Marktposition beeinträchtigt und den Subventionsbedarf erhöht. Zugangsbarrieren zur Arbeit zeigen sich übrigens nicht nur im ersten Arbeitsmarkt, der sich mit der Anstellung von Menschen mit einer Behinderung schwer tut, sondern auch in den geschützten Einrichtungen selbst. Sie sind heute auf leistungsstärkere Personen angewiesen, was deren Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt erschwert.
- Für die zukünftige Gestaltung der Teilbereiche berufliche Bildung und Tagesgestaltung sehen wir verschiedene Herausforderungen. Auffallend ist, wie stark die

¹⁸ «Geschützte Werk- und Beschäftigungsstätten» gehören in diese Typologie.

¹⁹ Ebenda, S. 48f.

berufliche Bildung von Personen mit einer Behinderung bisher vernachlässigt wurde. Die «geschützten» Werk- und Beschäftigungsstätten verfügen durchaus über die nötige Didaktik und das geeignete Umfeld. Hier bedarf es vermutlich nur weniger, gezielter Impulse, um qualifizierte Weiterbildungsangebote aufzubauen. Besonderes Augenmerk gilt dabei der berufsbegleitenden Weiterbildung zum Erhalt der Arbeitsfähigkeit. In den Teilbereichen Berufsbildung und Tagesgestaltung braucht es keine spezielle Infrastruktur – abgesehen von den Tagesstätten für Menschen mit einer psychischen Behinderung und speziellen Förderstätten für Menschen mit einer kognitiven Entwicklungsbeeinträchtigung. Im Gegenteil ist eine gemeinsame Nutzung der Infrastruktur zur Bildung und Freizeit ausdrücklich erwünscht und auch möglich.

Insgesamt liegen die grossen Herausforderungen im Lebensbereich Arbeit, berufliche Bildung und Tagesgestaltung vor allem in der Weiterentwicklung der «geschützten» Werk- und Beschäftigungsstätten:

- Die Leistungen sind zu bezeichnen und konsequent auf Gleichstellung, Integration und Gesundheitsförderung zu orientieren.
- Die Unterstützungsleistungen sind unabhängig vom Arbeitsort der Person zugänglich zu machen.
- Der Bedarf an spezieller Infrastruktur ist zu ermitteln und finanziell zu sichern.

Das System des individuellen Bedarfs schafft die dazu notwendigen Grundlagen. Nach dem neuen System ist es unerheblich, wo eine Person arbeitet. Entscheidend für den Zugang zu den Leistungen wird allein der individuelle Unterstützungsbedarf. Der Lebensbereich Arbeit wird damit geöffnet. Dies entspricht den Zielen der Gleichstellung, Partizipation und Integration. Der Systemwechsel stösst denn auch bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mit einer Behinderung und bei den Institutionsleitungen grundsätzlich auf Interesse, wie Anhörungen gezeigt haben.

Welche Leistungen verfügbar sind und wie sie ausserhalb «geschützter» Einrichtungen zugänglich gemacht werden können, erarbeiten die Leistungserbringer und die Kantone gemeinsam. Dies sichert die Kontinuität und Qualität für die Personen mit Unterstützungsbedarf, bindet die bestehenden Kompetenzen ein, ermöglicht eine Steuerung der Veränderung und schafft Entwicklungsperspektiven für alle Beteiligten. Sobald die Leistungskataloge ausreichend differenziert sind, werden die Leistungen ausserhalb der genannten Einrichtungen erbracht.

6.2 Die Unterstützungsleistungen

Die komplexen Unterstützungsleistungen im Lebensbereich Arbeit, berufliche Bildung und Tagesgestaltung sind bisher nur unzureichend bezeichnet und unterschieden. In einem ersten Schritt geht es deshalb darum, für die einzelnen Leistungen einen gemeinsamen Oberbegriff festzulegen. Vorläufig werden sie pauschal als «Unterstützungsleistungen im Lebensbereich Arbeit, berufliche Bildung und Tagesgestaltung» bezeichnet.

Diese Leistungen müssen von anderen Tätigkeiten und Aktivitäten unterschieden werden, die im Lebensbereich Arbeit anfallen. So ist zum Beispiel kaum bestritten, dass der Aufwand

für die Einholung von Aufträgen in der Werkstätte keine direkte Unterstützungsleistung ist. Wir unterscheiden deshalb:

- Alle Tätigkeiten, die sich direkt an eine Person mit Unterstützungsbedarf richten, zählen fachlich, zeitlich und finanziell zu den Unterstützungsleistungen. Dazu gehören beispielsweise die Assistenz bei den Verrichtungen der Arbeit, die Instruktion und Anleitung am Arbeitsplatz, die individuelle Beratung, die Förderung der sozialen Kontakte sowie die Angebote zur beruflichen Bildung. Ebenfalls gehören die Anpassung des Arbeitsplatzes an den individuellen Bedarf dazu, sowie die Räume und Hilfsmittel, die eine Unterstützung im Lebensbereich Arbeit erst ermöglichen.
- Alle Tätigkeiten und Abläufe, die primär auf den wirtschaftlichen Erfolg der Arbeit zielen, sind keine Unterstützungsleistungen im Sinne dieser Konzeption. Dazu gehören: Tätigkeiten, die direkt mit der Akquisition von Aufträgen und deren Abwicklung in Verbindung stehen, der Aufwand für Maschinen, Lager und Produktionshallen sowie die Ausrichtung von Löhnen.

Die Aufzählung der Tätigkeiten, die zu den Unterstützungsleistungen zählen, kann nicht abschliessend sein. Wichtig ist jedoch das eindeutige Unterscheidungskriterium, das für alle Beteiligten erkennbar und plausibel nachvollziehbar ist: Unterstützungsleistungen finden immer in der direkten Beziehung zwischen dem Dienstleister und der Person mit einem Unterstützungsbedarf statt. Dieses Kriterium ermöglicht, die Leistungen qualitativ und quantitativ abzugrenzen und zu erfassen.

Erstes Beispiel aus dem Bereich Arbeit

Herr A. leidet seit Jahren an **wiederkehrenden Depressionen**. Er arbeitet in einer **«geschützten» Werkstätte** im Kanton Basel-Stadt, wo er als ausgebildeter Werkzeugmechaniker eine sehr gute Arbeitsleistung erbringt. Weil Herr A. **in depressiven Phasen** auf Unterstützung am Arbeitsplatz angewiesen ist, konnte sein Wunsch, wieder in den ersten Arbeitsmarkt zurückzukehren, noch nicht umgesetzt werden.

Zusammen mit dem Werkstatteleiter definiert Herr A. seinen Unterstützungsbedarf an seinem Arbeitsplatz in depressiven Phasen. Beim **«Grundbedarf»** sind es Leistungen in den Bereichen der **emotionalen Begleitung** und der Unterstützung beim Verhalten in Arbeitssituationen und zu Arbeitskolleginnen/Arbeitskollegen und Vorgesetzten. Beim **«Veränderungsbedarf»** sind es Leistungen im Bereich der beruflichen Fortbildung.

Die zuständige Instanz des Kantons Basel-Stadt überprüft auf Antrag von Herrn A, ob die vorgesehenen Unterstützungsleistungen dem **«Leistungskatalog des Lebensbereiches Arbeit»** entsprechen. Wird der Antrag bewilligt, enthält die Verfügung neben den Leistungen auch die dazu gehörenden Tarife. Herr A. verfügt nun über ein individuelles Budget, um die Leistungen einzukaufen. Weil diese **nicht mehr zwingend** in der geschützten Werkstätte erbracht werden müssen, suchen Herr A. und sein Werkstatteleiter einen kleineren privaten Betrieb im ersten Arbeitsmarkt.

Eine **Werkzeugfabrik** ist bereit, Herrn A. einzustellen. Herr A. schliesst mit der **geschützten Werkstatt** einen **Vertrag** ab, der diese verpflichtet, in den Krankheitsphasen von Herrn A. die **ermittelten Leistungen** im Bereich des Grundbedarfs zu erbringen.

*Für die Planung und Realisierung der **beruflichen Fortbildung** übernimmt **der neue Arbeitgeber** im Auftrag von Herrn A. die Verantwortung.*

Herr A. übernimmt als Auftraggeber selbst die Verantwortung für die Qualitätskontrolle der erbrachten Leistungen.

Dennoch lassen sich nicht alle Tätigkeiten mit der vorgeschlagenen Unterscheidung eindeutig zuordnen. Es ist nicht sinnvoll, solche Tätigkeiten ebenfalls genauer zu klassifizieren. Bereits die Unterscheidung der Leistungen, die in einem direkten Kontakt erbracht werden, ist anspruchsvoll und zeitintensiv. Daher empfiehlt sich ein Umlageverfahren. Vieles spricht dafür, dass von den Unterstützungsleistungen etwa 70 Prozent in einem direkten Kontakt erbracht werden, während Teamsitzungen, Abklärungen und so weiter etwa 30 Prozent der Zeit beanspruchen. Der folgende Katalog der Leistungen zeigt exemplarisch, welche Aufgaben zu verschiedenen Leistungen zusammengefasst werden können:

Leistung	Aufgaben
Anpassung der Infrastruktur (Arbeitsplatz, Beschäftigung, Tagesstruktur)	funktionale Anpassung an die Körperstrukturen und -funktionen, Angebot an geeigneten Tätigkeiten und sozialen Situationen zur Erprobung von Fähigkeiten und zur Entwicklung von Kompetenzen
Assistenz bei den Verrichtungen der täglichen Arbeit, erhöhte Instruktion	Unterstützung der Orientierung und Motorik, Unterstützung der Aufmerksamkeit, Gliederung von Abläufen
Erhaltung der Arbeitsfähigkeit	Erhaltung der Zufriedenheit am Arbeitsplatz, Variieren der Anforderungen nach Bedarf, Mitarbeiterführung und -förderung
Pflege der kollegialen Beziehungen am Arbeitsplatz	Unterstützung der Selbst- und Fremdwahrnehmung, der Kommunikation und sozialen Identität
Arbeitssicherheit	erhöhte Anforderungen bei Beeinträchtigungen der Wahrnehmung und der sozialen Interaktion
Berufliche Bildung	Ausbau von beruflichen Fertigkeiten oder Schlüsselqualifikationen
Erhöhung der Arbeitsfähigkeit	gezielte, zeitlich begrenzte Massnahmen zur Verbesserung der Arbeitsfähigkeit, zur beruflichen Entwicklung und zur Verminderung der Abhängigkeit von Unterstützungsleistungen

Die meisten Leistungen setzen eine fachliche Qualifikation des Unterstützungspersonals voraus. Ausgenommen sind die Leistungen zur Assistenz bei den Verrichtungen der täglichen Arbeit und für eine erhöhte Instruktion; diese können auch Berufsleute der Branche oder angelernte Kräfte übernehmen.

Die Massnahmen zur Erhöhung der Arbeitsfähigkeit (Veränderungsbedarf) ähneln den IV-Eingliederungsmassnahmen, sollen sie jedoch nicht ersetzen. Sie haben weiter und anders gefasste Ziele und liegen im Ermessen der Kantone.

Die komplexen Leistungen transparent zu machen und einen verständlichen, praktikablen Katalog zu erstellen ist ein anspruchsvoller und langjähriger Prozess, bei dem die Kantone mit den Dienstleistern zusammenarbeiten müssen. Die Leistungskataloge sollten zwischen den beiden Partnern im periodischen Leistungscontrolling überprüft werden. Einzelne Leistungsarten wie beispielsweise die Assistenz am Arbeitsplatz oder Angebote zur beruflichen Bildung sollten in Pilotprojekten als eigenständige Unterstützungsleistungen erprobt werden.

6.3 Die Bedarfsermittlung

6.3.1 Bedarf, Leistungsart und Leistungsumfang

Die Kantone beauftragen eine Fachstelle mit der Bedarfsermittlung. An diese Stelle wendet sich die Person mit Unterstützungsbedarf und gibt an, welche Leistungsart sie in Anspruch nehmen will. Beispielsweise möchte die Person Unterstützung am Arbeitsplatz. In welchem Umfang Leistungen erforderlich sind, hängt dabei von verschiedenen Faktoren ab:

- Welche Leistungen entsprechen dem Unterstützungsbedarf?
- Ist die Person voll- oder teilzeitbeschäftigt?
- Wie gross darf die angeleitete Gruppe sein, damit sich die Person selbstständig verhalten kann?

Die letzte Frage zielt auf das Betreuungsverhältnis. Die Erfahrung zeigt, dass Personen, die intensiv begleitet werden müssen, rascher erschöpft sind als selbstständigere Personen. Häufig sind es mehrfach behinderte Menschen, die in ihrer Leistungsfähigkeit stark eingeschränkt und darum auf Erholung angewiesen sind. So besteht ein Zusammenhang zwischen der Intensität der Begleitung und dem zeitlichen Umfang der Beschäftigung. Umgekehrt stellt sich bei Personen, die wenig Betreuung benötigen, die Frage, mit welchen Arbeitspensen die Ziele Gesundheitsförderung und Integration noch erreicht werden können.

		gewünschter Arbeitsumfang in Stunden am Tag								
		1	2	3	4	5	6	7	8	
Gruppengrösse	3	0.33 CHF 610	0.67 CHF 1'220	1.00 CHF 1'830	1.33 CHF 2'440	1.67 CHF 3'060				0.3
	4			0.75 CHF 1'380	1.00 CHF 1'830	1.25 CHF 2'290	1.50 CHF 2'750			0.3
	5			0.60 CHF 1'100	0.80 CHF 1'470	1.00 CHF 1'830	1.20 CHF 2'200	1.40 CHF 2'570		0.2
	6				0.67 CHF 1'220	0.83 CHF 1'530	1.00 CHF 1'830	1.17 CHF 2'140	1.33 CHF 2'440	0.2
	8				0.50 CHF 920	0.63 CHF 1'150	0.75 CHF 1'380	0.88 CHF 1'600	1.00 CHF 1'830	0.1
	10				0.40 CHF 730	0.50 CHF 920	0.60 CHF 1'100	0.70 CHF 1'280	0.80 CHF 1'470	0.1
	15					0.33 CHF 610	0.40 CHF 730	0.47 CHF 860	0.53 CHF 980	0.1
	20					0.25 CHF 460	0.30 CHF 550	0.35 CHF 640	0.40 CHF 730	0.1
		Täglicher Unterstützungsbedarf in Stunden/monatlicher Finanzbedarf pro Arbeitsplatz								

Die Spalte ganz links bezeichnet die Gruppengrösse, für die jeweils eine Fachperson verantwortlich ist. Die Spalte ganz rechts bezeichnet die entsprechenden, bisher üblichen Betreuungsverhältnisse. Die grau hinterlegten Zellen zeigen den täglichen Unterstützungsbedarf in Stunden je nach Gruppengrösse und Arbeitsumfang. Hinterlegt man die Tabelle mit finanziellen Annahmen und Erfahrungswerten, ergeben sich Kosten pro Monat und Arbeitsplatz von etwa CHF 460 bis CHF 3'060 (gerundet).

Für die Ermittlung der Gruppengrösse stehen Hilfsinstrumente²⁰ zur Verfügung, mit denen sich der Unterstützungsbedarf präzisieren lässt. Sie geben einerseits Aufschluss über die Art der Unterstützung an, andererseits erlauben sie eine grobe Einschätzung der Fähigkeiten, welche die Person mitbringt.

Auch in den Teilbereichen berufliche Bildung und Tagesgestaltung kann das Betreuungsverhältnis dazu beitragen, den Umfang der Leistungen näher zu bestimmen. Zur weiteren Steuerung des Leistungsumfangs bestehen verschiedene Möglichkeiten wie etwa die Kostenbeteiligung. Zu prüfen ist, ob eine Obergrenze von Aktivitäten pro Person und Periode sinnvoll ist.

6.3.2 Probleme bei der Bedarfsermittlung

Eine Schwierigkeit der Bedarfsermittlung im Lebensbereich Arbeit, Tagesgestaltung und Bildung dürfte darin liegen, dass die Betroffenen selbst ihren Unterstützungsbedarf eher zu niedrig einschätzen. Dies gilt vor allem im Teilbereich Arbeit. Aus der Sicht eines Arbeitnehmers stellt sich beispielsweise der Bedarf an Anleitung niedriger dar, als der Arbeitgeber ihn einschätzt.

²⁰ «Beanspruchung der Leistungen im Lebensbereich Arbeit» und «Mitwirkung bei Herausforderungen im Arbeitsbereich»

Zweites Beispiel aus dem Bereich Arbeit

Frau D. ist **geistig behindert**. Sie arbeitet in einer «**geschützten Werkstatt mit integriertem Verkaufsladen**» im Kanton Basel-Landschaft. Sie ist eine geschickte, freundliche und erfolgreiche Verkäuferin von Produkten, die in der Werkstatt hergestellt werden.

Ihr grösster Wunsch wäre es, im **Lebensmittelladen ihres Dorfes** im Verkauf zu arbeiten. Zusammen mit der Leiterin des Verkaufsladens besucht sie den Lebensmittel-laden, um nachzufragen, ob sie dort im Verkauf beschäftigt werden könnte. Die Geschäfts-führerin ist nicht abgeneigt, einen **Arbeitsversuch** zu machen. Sie weist allerdings darauf hin, dass sie keine Ressourcen hat, Frau D. bei der Arbeit zu unter-stützen. Zusammen mit ihrer Bezugsperson definiert Frau D. ihren Unterstützungsbedarf am neuen Arbeitsplatz. Beim «**Grundbedarf**» sind es Leistungen im Bereich der **Vor-bereitung** des Arbeitsplatzes, der direkten Hilfe bei **einzelnen Arbeitsabläufen**, der Information zu betrieblichen Abläufen und der Begleitung beim Verhalten gegenüber schwierigen Kundinnen und Kunden.

Der Kanton Basel-Landschaft überprüft auf Antrag von Frau D., ob die erhobenen Unter-stützungsleistungen dem «**Leistungskatalog des Lebensbereichs Arbeit**» ent-sprechen. Wird der Antrag bewilligt, enthält die Verfügung neben den Leistungen auch die dazu gehörenden Tarife.

Frau D. verfügt nun über ein individuelles Budget, um die Leistungen einzukaufen. Eine **Mitarbeiterin der «geschützten» Werkstatt** ist bereit, Frau D. am Arbeitsplatz im Lebensmittelladen zu unterstützen. Zwischen der Werkstatt und Frau D. wird ein **Vertrag** abgeschlossen, der die Erbringung der Unterstützungsleistungen im Lebensmittelladen regelt. Im Rahmen des «**Leistungscontrolling**» überprüft der Kanton Basel-Landschaft periodisch die Qualität der Dienstleistungen der Werkstatt.

Es ist daher sehr wünschenswert, den Bedarf an Unterstützung mit objektiven Indikationen zu hinterlegen. Wie gross die Aufmerksamkeitsspanne oder die Problemlösefähigkeit ist, steht in Zusammenhang mit dem Anleitungsbedarf. Der Weg dahin dürfte aber noch sehr weit sein.

Es empfehlen sich deshalb andere Mittel, der Fehleinschätzung vorzubeugen:

- Während der Übergangszeit erfolgt die Bedarfsermittlung betriebsintern. In dieser Zeit werden die Hilfsinstrumente angewandt, erprobt und verbessert. Daraus lassen sich Bedarfsprofile von Personen mit Unterstützungsbedarf ermitteln, die die Einschätzung verbessern.
- Treten Personen neu in das System ein, findet eine unabhängige, individuelle Bedarfsermittlung durch den Kanton statt. Die Betroffenen können sich anschliessend mit den entsprechenden Leistungsgutschriften um einen Arbeitsplatz bewerben. Damit spielt eine Konkurrenz zwischen den Dienstleistern. Wer besonders geeignete Arbeitsgebiete anbieten kann, muss weniger Unterstützung leisten.

- Schliesslich überprüft die Fachstelle den Bedarf periodisch. Im Zweifelsfall kann sie eine Erfassung der konkreten Unterstützungsleistungen am Arbeitsplatz vornehmen und die Leistungsgutschrift darauf begründen.

Wir empfehlen, diese entwicklungsorientierten Instrumente zu nutzen, anstatt in die Bedarfsermittlung zu investieren. Im Dialog mit den Beteiligten lässt sich mehr Genauigkeit als mit standardisierten Instrumenten erzielen.

6.4 Die Leistungsabgeltung

Grundsätzlich soll ein Mensch nicht mit dem eigenen Einkommen oder gar mit dem Lohn dafür aufkommen, wenn er Unterstützungsleistungen im Teilbereich Arbeit beansprucht. In den Bereichen berufliche Bildung und Tagesgestaltung hingegen entspricht eine Kostenbeteiligung dem Prinzip, das Leben von Menschen mit Behinderung einem «normalen» Leben anzugleichen. Das Durchhaltevermögen wird durch Kostenbeteiligung erhöht.

Nach einer Übergangszeit ist eine Pauschale²¹ vorgesehen, um den täglichen Unterstützungsbedarf unabhängig vom Dienstleister pro Zeiteinheit einheitlich abzugelten. Dabei sind unterschiedliche Pauschalen je nach Leistungsart denkbar.

Bis zu einer Differenzierung der Leistungen erfolgt die Leistungsabgeltung durch eine einzige Leistungsgutschrift, die der Dienstleister bei den Kantonen einlösen kann. Bei einer weiteren Differenzierung der Leistungen ist es möglich, auch die Leistungsabgeltung zu differenzieren. Ob und unter welchen Umständen ein persönliches Budget sinnvoll ist, ist hingegen noch unklar. Dennoch ist auch ein persönliches Budget in einem zukünftigen Leistungskatalog nicht ausgeschlossen.

²¹ Die Expertengruppe empfiehlt dazu, CHF 100 pro Stunde Unterstützung und CHF 100 pro Kopf und Monat anzurechnen. Eine erste Analyse hat zwar die Plausibilität dieser Annahmen bestätigt, allerdings sind die Auswirkungen auf die Einrichtungen äusserst unterschiedlich. Es gibt deutliche Gewinner und deutliche Verlierer. Dieses Projekt muss daher bis zur Klärung der Leistungen zurückgestellt werden.

7. DIE GESTALTUNG DES ÜBERGANGS UND NÖTIGE FOLGEPROJEKTE

Die Bundesverfassung legt zur NFA eine Übergangsperiode von mindestens drei Jahren fest, in der sich die Ansprüche und Leistungen an den bisherigen Leistungen der IV an Wohnheime, Tagesstätten und Werkstätten orientieren. Dies schafft gute Bedingungen für alle Beteiligten, in einem sicheren Rahmen auf den Systemwechsel hinzuarbeiten.

Die Kantone erarbeiten das zukünftige Konzept in enger Zusammenarbeit mit den Beteiligten und entwickeln die bestehenden Einrichtungen weiter. Dieses Vorgehen entspricht dem gemeinsamen Interesse der Kantone, der Einrichtungen und der Personen mit Unterstützungsbedarf an Kontinuität. Die bestehenden Leistungen und Kompetenzen können in dieser Zusammenarbeit genutzt und ausgebaut werden.

Die Folgearbeiten können in beiden Kantonen zeitlich unterschiedlich verlaufen. Der Kanton Basel-Landschaft verfügt bereits über differenzierte rechtliche Grundlagen der Behindertenhilfe. Damit ist er, im Gegensatz zum Kanton Basel-Stadt, zeitlich nicht abhängig vom Ablauf der Übergangsperiode. Zudem hat er bereits Leistungsvereinbarungen mit den anerkannten Wohnheimen, Tagesstätten und Werkstätten für die Jahre 2008 bis und mit 2010 abgeschlossen. Deshalb wird er gemeinsam mit den Institutionen in den kommenden drei Jahren prioritär das System der Leistungsvereinbarungen und die Instrumente des Controllings anwenden und weiter entwickeln.

Beide Kantone werden die Übergangsperiode dazu nutzen, die Grundlagen des Systems des individuellen Bedarfs zu definieren und zu erproben. Folgende Teilschritte sind zur Vorbereitung des Systemwechsels vorgesehen (die Termine gelten als Richtwerte):

Bis Ende Sept. 2008	Vernehmlassung des Konzepts
Dezember 2008	Genehmigung durch den Regierungsrat Basel-Landschaft und den Regierungsrat Basel-Stadt
Januar 2009	Einreichen des Konzepts an den Bundesrat
ab 2009	Planung der Umsetzung des Konzepts (mit der Planung kann nach Möglichkeit bereits in der zweiten Hälfte des Jahres 2008 begonnen werden) Erarbeiten der Leistungskataloge mit den Beteiligten
bis 2010	Die Einrichtungen wenden die Leistungskataloge bei unveränderter Finanzierung intern an. In Basel-Landschaft soll die Anwendung mit Pilotinstitutionen erprobt werden.
bis 2010	Die Einrichtungen führen individuelle Tarife ein, die sich an der Nutzung orientieren (entspricht in der IVSE der «Fallpauschale»). Die Gesamtsumme der Leistungsabgeltungen bleibt unverändert. In Basel-Landschaft soll die Anwendung mit Pilotinstitutionen erprobt werden.

bis Ende 2010	Die Kantone beschliessen die nötigen Rechtsgrundlagen für das zukünftige System.
2012	Wechselt eine Person von einer Einrichtung in eine andere, nimmt sie ihre «Fallpauschale» mit. Die Gesamtsumme der Leistungsabgeltungen pro Einrichtung beginnt unabhängig von der Auslastung zu variieren.
2012 bis 2015	Die Fachstelle für individuelle Bedarfsermittlung nimmt ihre Arbeit auf, zunächst bei Personen, die neu einen Bedarf anmelden, später bei allen und periodisch.

Schwierigkeiten bei der Umsetzung und besondere Herausforderungen, die einzelne Einrichtungen betreffen, thematisieren die Kantone mit den Trägerschaften unter anderem in den jährlichen Gesprächen zum Finanz- und Leistungscontrolling. Wenigstens zweimal jährlich sehen die Kantone und die Trägerschaften einen Austausch vor, in dem offene Fragen thematisiert und Lösungen erarbeitet werden können.

Die zeitliche Gestaltung folgt einem politischen Auftrag, wobei die Kantone die Teilschritte mit den Trägerschaften abstimmen. Das neue System soll bis 2015 eingeführt sein.

Nach Genehmigung des Konzepts braucht es Folgeprojekte für die weitere Ausgestaltung und Umsetzung. Die Kantone legen die entsprechende Projektorganisation fest.

- Sie beauftragen ihre Fachstellen, geeignete Formen der Zusammenarbeit mit den Trägerschaften aufzubauen, um die Leistungskataloge zu erstellen.
- Sie beauftragen geeignete kantonale Stellen mit dem Aufbau der individuellen Bedarfsermittlung. Die Rolle der beteiligten Personen, Fachstellen und Einrichtungen (z.B. persönliche Anwaltschaft, Fachstelle zur Ermittlung des individuellen Bedarfs, Leistungsanbieter, Aufsicht) ist zu klären. Dabei ist darauf zu achten, dass möglichst einfache und transparente Abläufe eingerichtet werden.
- Sie prüfen die Kompatibilität des Systems mit den Ergänzungsleistungen und der Hilflosenentschädigung, erarbeiten die notwendigen Rechtsgrundlagen zur Regelung der individuellen Ansprüche auf Unterstützungsleistungen und legen gemeinsame Verfahren fest.
- Sie planen die Verteilung der finanziellen Mittel im Rahmen der bisher eingesetzten Ressourcen. Auszugehen ist nach wie vor vom Grundsatz der Kostenneutralität bei gleich bleibender Anspruchsberechtigung. Kostensteigerungen sind allerdings möglich in Folge der Veränderung innerhalb der anspruchsberechtigten Gruppen, zum Beispiel wegen eines erhöhten Unterstützungsbedarfs bei älter werdenden Personen.
- Sie präzisieren offene Fragen in geeigneten gemeinsamen Pilotprojekten.
- Sie überprüfen ihre Rechtsgrundlagen in Hinblick auf Schnittstellen – insbesondere in Bezug auf Kinder und Jugendliche mit Unterstützungsbedarf und betagte Menschen mit Unterstützungsbedarf. Sie klären, wie Kontinuität in der Unterstützung und damit in den Rechtsansprüchen gewährleistet werden kann.

- Sie stellen mit interkantonalen Vereinbarungen sicher, dass auch ambulante Leistungen der Behindertenhilfe zwischen den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt nach den Grundsätzen der interkantonalen Leistungsabgeltung der IVSE abgegolten werden.
- Sie definieren die gemeinsamen flankierenden Massnahmen.

ANHANG: GLOSSAR

Das Glossar definiert die Begriffe, wie sie im vorliegenden Bericht verwendet werden. Die gleichen Begriffe werden in anderen Publikationen auch anders verwendet.

Oberbegriff Unterbegriffe	Bemerkungen
Assistenzgenossenschaft	Als Selbsthilfegruppe verbinden sich Menschen mit Unterstützungsbedarf in einer Genossenschaft. Sie organisieren sich ihre Unterstützungsleistungen selbst, schliessen Verträge als Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber mit ihrem assistenz- und dienstleistenden Personal ab, das sie auch gemeinschaftlich versichern können etc.
Barrieren	Hindernisse, Einschränkungen, Schranken
Individuelle Barrieren	Individuelle Barrieren sind personenbezogene Faktoren, welche sich negativ auf die funktionale Gesundheit auswirken. Sie umfassen alle zur Person gehörenden Beeinträchtigungen des Körpers. Der Begriff der körperlichen Beeinträchtigungen umfasst auch geistige und psychische Beeinträchtigungen. Für die Behindertenhilfe stellt sich die Frage, welche Unterstützungsleistungen erforderlich sind, um einer Person die notwendigen oder gewünschten Tätigkeiten zu ermöglichen.
Umfeld-/Umweltbarrieren	<p>Umfeld-/Umweltbarrieren werden die Hindernisse und Einschränkungen von aussen genannt. Sie erschweren oder verunmöglichen den Personen mit einer Beeinträchtigung die Partizipation (Teilhabe). Erst dadurch werden diese Personen zu Menschen mit Behinderung.</p> <p>Umfeldbarrieren bezeichnen Einschränkungen des sozialen Umfelds (z.B. Vorurteile, ungenügendes Wissen und/oder Können, fehlende Werte etc.).</p> <p>Umweltbarrieren sind gesellschaftlich bedingte Hindernisse. Sie können kultureller, politischer, gesetzlicher, baulicher Art sein und verunmöglichen den hindernisfreien Zugang zu Angeboten, Leistungen, Bauten etc.</p>
Bedarfsermittlung	Verfahren, in welchem eine anspruchsberechtigte Person mit Unterstützungsbedarf ihren individuellen Leistungsanspruch erwirbt.
Bedarfsplanung	Instrument der Kantone zur Entwicklung der Leistungsangebote, damit diese dem Bedarf der Personen mit Behinderung entsprechen.

Behindertenhilfe	Die Behindertenhilfe umfasst Leistungsangebote für Personen mit Unterstützungsbedarf, die bisher nach Art. 73 IVG in Heimen, Werkstätten und Tagesstätten erbracht wurden und ab 2008 in der Verantwortung der Kantone stehen.
Berufliche Bildung	Gemeint sind in diesem Kontext zwei verschiedene Aspekte: zum einen externe Schulungen zur Weiterentwicklung der Arbeitsfähigkeit, zum andern betriebsintern anwendbare und zu entwickelnde Programme zur Förderung der Geschicklichkeit des Einzelnen und der Kollegialität.
Budgetassistenz	Personen, die ein persönliches Budget beantragt haben und dieses (noch) nicht selbst verwalten können oder wollen, wird eine unabhängige Fachperson zur Seite gestellt, die diese Aufgabe in einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit (Assistenzleistung) oder auch stellvertretend (rechenschaftspflichtige Dienstleistung) übernimmt.
Dienstleister/ Leistungserbringer	Anbieterinnen und Anbieter von Angeboten aus dem Leistungskatalog
Anerkennung Dienstleister	Die Kantone anerkennen Dienstleister, welche die definierten Qualitätsbedingungen erfüllen und über einen Bedarfsnachweis verfügen.
Fachstelle für individuelle Bedarfsermittlung	Damit eine von den Dienstleistern unabhängige Bedarfsermittlung gewährleistet werden kann, beauftragen die Kantone eine neutrale Fachstelle mit dieser Aufgabe. Diese verbindet die Selbstdeklaration der Personen mit einer fachlichen Indikation und legt darauf aufbauend gemeinsam mit den Personen die zur Deckung ihres Unterstützungsbedarfs zur Verfügung benötigten Mittel und Leistungen fest.
Flankierende Massnahmen	Um die Teilhabe von Menschen mit Behinderung zu verbessern, sind neben den individuellen Unterstützungsleistungen personenübergreifende Leistungen zwingend notwendig. Sie umfassen Leistungen mit unterschiedlichen Zielsetzungen und Ansatzpunkten und beinhalten z.B. die Gründung einer Assistenzgenossenschaft, die Schaffung von Kommunikationszentren, Bildungsangebote, spezifische Weiterbildungen zur persönlichen Anwaltschaft und Assistenzleistung etc.
ICF	The International Classification of Functioning, Disability and Health (Internationale Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit): WHO 2001

Funktionale Gesundheit	Gemäss ICF kann ein Mensch nur dann funktional gesund sein und bleiben, wenn in seiner Umwelt Hindernisse und Einschränkungen abgebaut sind, wenn also der Zugang zu sowie die Teilhabe an allen Lebensbereichen möglich und erlaubt sind. Um die funktionale Gesundheit eines Menschen mit einer Beeinträchtigung zu erhalten, zu verbessern oder überhaupt erst zu ermöglichen, müssen deshalb nicht nur die individuellen Barrieren, sondern auch die Umfeld- und Umweltbarrieren überwunden werden.
IFEG	Das «Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen» gewährleistet den Zugang zu Leistungen zur Eingliederung von «invaliden Personen» nach der NFA.
individueller Bedarf/ individueller Unterstützungsbedarf	individueller Leistungsanspruch, der ausgehend von der Selbstdeklaration in der Bedarfsermittlung ausgehandelt wurde
Institutionen/(geschützte) Einrichtungen	Werkstätten, Wohnheime und Tagesstätten für Personen mit Unterstützungsbedarf
invalide Personen/ Personen mit Unterstützungsbedarf	Erwachsene Personen gemäss Definition im Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechtes. Der Begriff umfasst Personen mit einer IV-Rente. Nicht eingeschlossen sind Kinder und Jugendliche, Personen im AHV-Alter oder mit Leistungen für die berufliche Eingliederung der Invalidenversicherung.
IVSE	Die «Interkantonale Vereinbarung über Soziale Einrichtungen» (www.ivse.ch) ermöglicht die Nutzung von Einrichtungen über die Kantonsgrenzen hinaus, regelt die interkantonale Leistungsabgeltung, formuliert Standards zur Rechnungslegung und konkretisiert in ihrem Geltungsbereich die Qualitätsbedingungen des IFEG.
Kommunikationszentrum	Das Kommunikationszentrum ist ein Ort der Begegnung, der Beratung und der Information. Die Möglichkeiten des Zentrums sollen präventiv wirken und dafür sorgen, dass alleine lebende Personen mit einer Beeinträchtigung sich nicht sozial isolieren oder isoliert werden. Die Angliederung an eine öffentliche Begegnungsstätte oder ein Quartierzentrum ist denkbar.
Leistungen	<p>Unter Leistungen werden hier individuelle Unterstützungsleistungen verstanden, die eine Person mit Unterstützungsbedarf zur Verbesserung ihrer Teilhabe beanspruchen kann. Der Begriff der Leistung ersetzt zukünftig den Begriff der Institutionen. Leistungen können in Institutionen oder ausserhalb dieser Organisationsform erbracht werden.</p> <p>In Abgrenzung zu den individuellen Leistungen werden personenübergreifende Leistungen als flankierende Massnahmen bezeichnet.</p>

Individuelle Leistungen/ Unterstützungsleistungen	Unter individuellen Leistungen werden personenbezogene Unterstützungsleistungen verstanden, die eine Person aufgrund ihrer Beeinträchtigung benötigt, um ihren Alltag und ihr Leben zu bewältigen und ihre Teilhabe auszuweiten. Die möglichen Leistungen sind im Leistungskatalog aufgelistet.
Assistenzleistungen	Mit Assistenzleistungen sind Unterstützungsleistungen wie pflegerische Aktivitäten, gemeinsam ausgeführte Handlungen, kommunikative Leistungen etc. gemeint. Es sind also Leistungen, die immer in Kooperation mit der beeinträchtigten Person gemeinsam erbracht werden und manchmal hochprofessionelles Personal bedingen. Assistenzleistungen beinhalten immer auch die Befähigung sowohl des Auftraggebenden wie des Auftragnehmenden.
Dienstleistungen	Mit Dienstleistungen sind Putz- und Hausdienste, Besorgungen etc. ohne Mitwirkung der betroffenen Person gemeint.
Sachleistungen	Unter Sachleistungen werden materielle Leistungen verstanden.
Leistungsgutschriften	Anstelle des persönlichen Budgets oder in Kombination mit diesem kann für den Bezug von Leistungen eine Leistungsgutschrift vereinbart werden. Die Form und das Verfahren müssen noch festgelegt werden, können aber heutigen Modellen (z.B. der Kostenübernahmegarantie für IVSE-Leistungen) entsprechen. Der Dienstleister rechnet dabei direkt mit dem Kanton ab. Dies ist von Vorteil, wenn eine Person die Aufträge (noch) nicht selbst vergeben kann oder will. Die Leistungsgutschrift wird auch eingesetzt, wenn die Überprüfung des persönlichen Budgets zeigt, dass die Person sich die erforderlichen Leistungen mit den frei zur Verfügung gestellten und zweckgebundenen Mitteln nicht beschaffen konnte.
Leistungskatalog	<p>Der Leistungskatalog beschreibt jene Leistungen, die erforderlich sind, um Hindernisse zu überwinden, welche der Teilhabe der Personen mit Unterstützungsbedarf entgegenstehen. Er schreibt die möglichen Unterstützungsleistungen für jeden Lebensbereich fest und dient als Grundlage der Bedarfsermittlung. Für die beiden Lebensbereiche Wohnen und Arbeit bestehen provisorische Leistungskataloge, die fortlaufend weiterentwickelt werden.</p> <p>Der Leistungskatalog umfasst einerseits den Grundbedarf, in welchem Unterstützungsleistungen für die allgemeine Lebens- und Arbeitsbewältigung, die Gestaltung von sozialen Beziehungen sowie Sachleistungen aufgelistet sind. Andererseits beinhaltet er den Veränderungsbedarf, aufgrund dessen gezielte und befristete Massnahmen zur Verbesserung der Teilhabe einer Person möglich werden.</p>

Objektfinanzierung/ Subjektfinanzierung	Bei der Objektfinanzierung werden Institutionen finanziert, während die Subjektfinanzierung den in der Bedarfsermittlung festgelegten personenbezogenen Leistungsanspruch entschädigt.
Personen mit Unterstützungsbedarf	Der Begriff umfasst anspruchsberechtigte Personen, die einen Bedarf an Unterstützungsleistungen haben.
Persönliche Anwaltschaft	<p>Für anspruchsberechtigte Personen, die ihren Unterstützungsbedarf (noch) nicht selbst einfordern, organisieren und bestimmen können, wird eine unabhängige Fachperson als persönliche Anwältin oder persönlicher Anwalt eingesetzt. Sie unterstützt die anspruchsberechtigte Person in der Realisierung eines integrativen, auf Selbstbestimmung hin orientierten Lebens in Familie und Gesellschaft. In ihrer Grundhaltung und ihrem Verständnis für Menschen mit Beeinträchtigung achtet sie die anspruchsberechtigte Person in ihrer Mündigkeit und ihren Kompetenzen und sucht gemeinsam mit ihr nach Wegen, wie die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ermöglicht und verbessert werden kann. Zusätzlich kann sie die Aufgaben einer Budgetassistentin übernehmen.</p> <p>Persönliche Anwältinnen und Anwälte arbeiten unabhängig von institutionalisierten Zwängen und bevormundender Fachlichkeit. Sie sind gegenüber der kantonalen Aufsicht rechenschaftspflichtig.</p>
Persönliches Budget	In der individuellen Bedarfsermittlung wird der Unterstützungsbedarf einer Person festgehalten. Daraus resultiert der Leistungsanspruch, der in Form eines persönlichen Budgets abgegolten wird. Mit den zur Verfügung gestellten Mitteln kann die Person ihre Assistenz- und Dienstleistungen zweckgebunden auf dem freien Markt einkaufen.
Pilotversuch Assistenzbudget	Menschen mit Behinderungen fordern zunehmend, trotz erheblicher Behinderung selbstbestimmt und eigenverantwortlich leben zu dürfen. Das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) führt darum zusammen mit der Stiftung Assistenz Schweiz (SAssiS) den Pilotversuch Assistenzbudget durch. Aufgrund des individuellen Zeitbedarfs an benötigter Hilfe wird ein monatlicher Geldbetrag ermittelt: das sogenannte Assistenzbudget. Dieses wird der betroffenen Person direkt ausbezahlt. Mit dem Assistenzbudget kann sie (oder gegebenenfalls ihre gesetzliche Vertretung) in der Rolle als Arbeitgeberin selbst ausgesuchte Personen anstellen oder beauftragen, die ihr im Alltag die notwendige Hilfe (Assistenz) leisten. Ausführliche Dokumentation unter www.fassis.net .

Ressourcen	Finanzielle Mittel in Form eines persönlichen Budgets oder einer Leistungsgutschrift.
Selbstdeklaration	Die antragstellende Person trägt ihren Bedarf an Unterstützungsleistungen auf dem Fragebogen ein. Sie kann dies selbst oder mit Unterstützung ihrer persönlichen Anwaltschaft oder einer anerkannten Assistenzgenossenschaft tun. Diese Selbstdeklaration bildet die Grundlage für die Aushandlung der individuellen Leistungen.
System des individuellen Bedarfs	Mit dem Systemwechsel von der Objekt- zur Subjektfinanzierung (siehe dort) ist ein Paradigmenwechsel verbunden. Die Unterstützung für Menschen mit Behinderung wird neu konzipiert. Wesentliches Ziel des Systems des individuellen Bedarfs ist, Menschen mit Behinderung durch individuell angepasste Unterstützungsleistungen in die Lage zu versetzen, ihr Leben selbstbestimmt zu gestalten und teilhaben zu können.
Tagesgestaltung	Die Tagesgestaltung umfasst verschiedenartige Tätigkeiten, welche die Tage ähnlich strukturieren wie die Arbeit das Leben von Menschen ohne Behinderung. Solche Beschäftigungen mit einer gewissen Verbindlichkeit sind vor allem für Menschen vorgesehen, welche aufgrund ihrer Behinderung keine produktive Arbeit leisten können.
Teilhabe/Partizipation	Einbindung in das Leben der Gemeinschaft; Einflussnahme auf das gesellschaftliche Leben. Damit Menschen mit Behinderung teilhaben/partizipieren können, benötigen sie oft Unterstützung.
Verbund	Trägerübergreifender, regionaler oder quartiersbezogener Zusammenschluss von Wohnverbänden mit den Zielen: <ul style="list-style-type: none"> • Übernahme der Versorgungsverpflichtung aller in der Region/im Quartier lebenden Menschen mit Beeinträchtigung. Im besonderen gehören dazu auch Personen mit einem hohen Unterstützungsbedarf oder Personen mit sozialen Auffälligkeiten. • gemeinsame Bearbeitung übergeordneter Fragestellungen • Krisenhilfe • Kompetenztransfer

Wohnverbund	<p>Heime entwickeln sich weiter zu Wohnverbünden, die verschiedene, entwicklungsorientierte Wohnformen beinhalten (Wohnen in der Wohngemeinschaft, im Pensionssystem, Einzelwohnen, Wohnen im freien Wohnungsmarkt etc.).</p> <p>Wohnverbünde sollen auch zu Servicezentren werden, die ihr Unterstützungsangebot bis in den freien Wohnungsmarkt anbieten. Dies hat den Vorteil, dass Übergänge besser begleitet und Krisen vermieden werden können.</p> <p>Einzelne Wohnverbünde bekennen sich zu fachlichen Schwerpunkten, z.B. für Menschen mit einer psychischen oder einer schweren, mehrfachen Beeinträchtigung. Innerhalb des Verbunds sind sie die eigentlichen Kompetenzzentren, die auch zuständig für einen allfälligen Kompetenztransfer sind.</p>
-------------	---