**Zeitschrift:** Curaviva : Fachzeitschrift
**Herausgeber:** Curaviva - Verband Heime und Institutionen Schweiz
**Band:** 76 (2005)
**Heft:** 5

**Artikel:** Nach dem Ja zur NFA haben die Vorbereitungen zur Umsetzung begonnen : Kantone packen die Aufgabe an
**Autor:** Broder, René
**DOI:** https://doi.org/10.5169/seals-805202

**Nutzungsbedingungen**
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

**Conditions d'utilisation**
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

**Terms of use**
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

**Download PDF:** 21.07.2025

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch**

Nach dem Ja zur NFA haben die Vorbereitungen zur Umsetzung begonnen

# Kantone packen die Aufgabe an

René Broder

**Ein Fazit der NFA-Abstimmung: Der Kanton wird hauptverantwortlich für Sonderschulung und Behindertenhilfe. Das bedeutet Handlungsbedarf innerhalb des Kantons und bei der interkantonalen Zusammenarbeit. Für die Institutionen heisst es umzudenken: Ihr wichtigster Gesprächspartner wird der Kanton.**

Natürlich gibt es im Hinblick auf die Umsetzung der NFA einiges zu tun. Es sollte jedoch nicht so getan werden, als ob die Kantone bisher nichts unternommen hätten. In der Behindertenhilfe haben sich die Kantone, unterschiedlich in Ausmass und Art und Weise, seit geraumer Zeit in Zusammenarbeit mit privaten Trägerschaften engagiert. Die folgenden Ausführungen zeigen am Beispiel des Kantons Basel-Landschaft, wie ein Kanton die Aufgabe anpackt, welche Arbeiten auf interkantonaler Ebene laufen und was das für die Institutionen bedeutet.

## Gesetzliche Verankerung der Aufgaben

Der Kanton Basel-Landschaft hat sich seit ungefähr sechs Jahren, als die NFA-Pläne bekannt wurden, darauf eingerichtet, die Hauptverantwortung für die Behindertenhilfe und die Sonderschulung zu übernehmen. Ausgehend von der Philosophie, dass Sonderschulung und Behindertenhilfe so oder so vornehmlich eine kantonale Aufgabe sind, hat sich der Kanton entschieden, diese Aufgaben in seiner Gesetzgebung zu verankern und das Verhältnis zu den Institutionen neu zu regeln. Das Bekenntnis zu dieser Aufgabenübernahme erfolgte übrigens politisch unbestritten.

Bei der Gesetzgebung wurde darauf geachtet, die Leistungen festzulegen und die Anspruchsberechtigung, die Finanzierung und die Abläufe zu regeln. Im Gesetz über die Sozial-, die Jugend- und die Behindertenhilfe wird der Kanton verpflichtet, dass die nötigen Heime und Einrichtungen für behinderte Erwachsene zur Verfügung stehen. Geregelt ist die Finanzierung, die für die Betreuung von behinderten Erwachsenen in anerkannten Heimen (Wohnheime und Tagesstätten) eine Subjektfinanzierung vorsieht. Das heisst, dass der Kanton der betreuten Person die notwendigen Beiträge zusichert, sofern ihre finanzielle Leistungskraft zur Bezahlung der Heimtarife nicht ausreicht.

Selbstverständlich muss auch der Kanton Basel-Landschaft im Hinblick auf die NFA-Umsetzung seine Gesetzgebung nochmals genau überprüfen. Auf Grund der geleisteten Vorarbeit dürfte sich dies aber mehrheitlich auf eine Anpassung der Verordnungen an den Rückzug der IV begrenzen, was auf Regierungsratsstufe vor sich gehen kann.

Viele Kantone haben in den letzten Jahren begonnen, ihre Gesetzgebung zu überprüfen. Als Beispiel sei der Kanton Aargau genannt, der mit einem neuen Gesetz die Betreuung von Menschen mit Behinderungen auf eine IV-unabhängige Grundlage stellen will. Bei der Gesetzesarbeit in den Kantonen scheint sich die Optik durchzusetzen, dass in der Gesetzgebung die Sicherung der Leistungen und weniger die Sicherung der Institutionen im Vordergrund steht.

## Neue Zusammenarbeitsformen mit den Institutionen

Mit dem Sichtwechsel, die Leistungen in einer vereinbarten Qualität und in einem bestimmten Umfang zu sichern und zu organisieren, war eine Änderung der Beziehung vom Kanton zu den Institutionen verbunden. Selbstverständlich sind es die Institutionen, die für die Leistungserbringung verantwortlich sind. Behindertenhilfe und Sonderschulung in Baselland zeichnen sich dadurch aus, dass die Leistungen für die Menschen mit Behinderungen fast vollständig von Institutionen mit privaten Trägerschaften wie Stiftungen oder Vereine erbracht werden. Öffentliche kantonale oder kommunale Einrichtungen sind die Ausnahme.

Verkürzt lässt sich sagen, dass es darum ging, aus Subventionsempfängern Leistungserbringer zu machen oder aus «Restdefizitabhängigen» teilautonome Non-Profit-Unternehmen. Die Umstellung geschah im Zuge der Diskussionen um die «wirkungsorientierte Verwaltungsführung» im Kanton. Der Prozess ging jedoch klar

über Finanzmassnahmen mit ein paar locker-flockigen NPM-Sprüchen hinaus.

1998 startete der Kanton Basel-Landschaft mit zwei Sonderschulheimen einen Pilotversuch mit Leistungsvereinbarungen und festgelegten Leistungspauschalen. Heute haben sämtliche Kinder- und Jugendheime und Sonderschuleinrichtungen eine Leistungsvereinbarung mit dem Kanton. Seit 2003 bestehen mit den Wohn- und Beschäftigungseinrichtungen für Erwachsene mit Behinderungen Vereinbarungen über Tarife und Leistungen. Vergangenheit sind detaillierte Budgetbesprechungen, das Restdefizit und die Einsitznahme einer Kantonsvertretung in Vereinskommissionen und Stiftungsräten.

Zusammen geht es einfacher. Das gilt auch für die Kantone, die bei der Umsetzung der NFA zusammenspannen.

Foto: Zentrum Auf der Leiern

Wichtige Bestandteile der Leistungsvereinbarungen sind:

- die Beschreibung der Leistungen aus Sicht der Leistungsempfänger/-innen mit Qualitäts-, Mengen- und Finanzzielen, den Indikatoren und Standards;
- das Erstellen einer Kostenträgerrechung, welche die Vollkosten auf die einzelnen Leistungen pro Mengen- und Zeiteinheit verteilt (z.B. Kosten für ein Semester Sonderschulunterricht pro Schüler/-in oder für Betreuung und Wohnen mit Beschäftigung eines Erwachsenen mit Behinderung pro Kalendermonat);
- das Festlegen von Leistungspauschalen, die gemäss Kostenträgerrechnung auf den effektiven Kosten, also den Bruttokosten vor Abzug allfälliger IV-Beiträge beruhen;
- die Sicherung der operativen Selbstständigkeit der Institution im Rahmen der vertraglichen und gesetzlichen Bestimmungen («unternehmerische Freiheit») mit der Möglichkeit einer Rücklagenbildung in der Betriebsrechnung;
- die Regelung des Finanz- und Leistungscontrollings mit der Berichterstattungspflicht der Institution über die Finanzentwicklung und die Leistungserbringung und der regelmässigen Durchführung einer externen Evaluation der Leistungserbringung durch den Auftraggeber zum Zweck der Qualitätsentwicklung.

Weil im Bereich der Behindertenhilfe zurzeit noch die BSV-Vorgaben bestimmend sind und der Kanton die Institutionen nicht zum «Diener zweier Herren» machen wollte, beschränken sich die Vereinbarungen mit den Wohn- und Beschäftigungseinrichtungen weitgehend auf eine Tarifvereinbarung. Aber auch hier gilt das Bruttokostenprinzip: vereinbart werden die effektiven Kosten. Die Beiträge der IV werden ertragsneutral ausgeglichen. Die Vorteile für alle Beteiligten, Betreute, Institution und Kanton liegen auf der Hand: Alles wissen im voraus, was wie viel kostet und mit welchen Eckwerten der Betrieb arbeiten kann.

Kritisch ist anzumerken, dass die Anforderung an die Trägerschaften in den letzten Jahren stetig gewachsen ist und die ehrenamtlichen Strukturen an die Grenzen der Belastbarkeit kommen. Ob sich daraus eine Konzentration und eine weiter gehende Professionalisierung vermeiden lassen, hängt davon ab, ob es gelingt, genügend Persönlichkeiten für die ehrenamtlichen Chargen zu finden.

## Voraussetzungen zur Umsetzung der NFA

Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen, dass die neuen Instrumente nicht nur die Finanzierung der Leistungen und der Institutionen verändern, sondern tief greifende Auswirkungen auf die Beziehung zwischen Kanton und Institutionen und auf die Leistungserbringung selbst haben. Auch wenn sich alle nach wie vor in einem Lernprozess befinden und das System der Leistungs- und Tarifvereinbarungen stetig weiterentwickelt und justiert werden muss, möchte niemand zurück. Die Verantwortlichkeiten sind verbindlich geregelt, die Institutionen haben mehr Spielraum und Sicherheit bekommen. Der Kanton erhält Steuerungswissen und Transparenz.

Die Institutionen unter sich haben vermehrt begonnen, zusammenzuarbeiten. Bei den Kinder- und Jugendheimen ist beispielsweise der Zusammenschluss der Heimleitungen heute das wichtigste Gesprächsgremium zwischen Institutionen und Kanton. Die verantwortliche kantonale Dienststelle unterstützt diese Bestrebungen. Sie ist froh, starke und kompetente Ge-

sprächspartner zu haben. Das neuste Ergebnis ist das Schaffen zweier regionaler Verbundsysteme, die sich in einem bestimmten Segment verpflichten, die Aufnahme von Menschen mit Behinderungen nach regionalen Kriterien sicherzustellen.
An diesen Entwicklungen haben Bemühungen des Bundes durchaus ihren Anteil, zum Beispiel durch die Qualitätsvorgaben des Bundesamtes für Justiz oder als Folge der Bedarfsplanung in der Invalidenversicherung. Die Neuregelung der Beziehungen zwischen den Institutionen und dem Kanton mit modernen Instrumenten ist neben der notwendigen Gesetzgebung eine unerlässliche Voraussetzung zur Umsetzung der NFA. Vielleicht war es die Erfahrung mit den neuen Instrumenten, welche die Institutionen in der Region Basel veranlasst hat, sich nicht mit aller Kraft gegen die NFA einzusetzen.

Eine weitere wichtige Voraussetzung ist das Erarbeiten von Konzepten oder Leitlinien, welche die Gestaltung der Angebote und Leistungen in einen grösseren Zusammenhang stellen. Der Kanton Basel-Landschaft kennt seit 1998 ein Sonderschulkonzept und seit 2000 Leitlinien für die Behindertenhilfe. Beide Konzepte wurden mit dem Kanton Basel-Stadt abgestimmt und sind Richtschnur für das öffentliche Handeln. Die in den Übergangsbestimmungen zur NFA vorgeschriebenen Konzepte der Kantone sind eine sinnvolle Hilfe, wenn sie nicht als blosses Strukturerhaltungsinstrument, sondern als Planungshilfsmittel verstanden werden. Wichtig ist dabei eine sinnvolle regionale Abstimmung, welche die Menschen nicht über Kantonsgrenzen stolpern lässt.

## Interkantonale Zusammenarbeit

Eine wichtige Hausaufgabe für die Kantone ist der Ausbau der interkantonalen Zusammenarbeit. Die Mentalität «Daas isch euses Füür» ist in der Sonderschulung und Behindertenhilfe in den meisten Kantonen längst überwunden. Die harmonisierende Wirkung der IV wurde und wird in der Auseinandersetzung um die NFA drastisch überschätzt. Ziel der interkantonalen Zusammenarbeit ist es, dafür zu sorgen, dass in der Schweiz Menschen mit Behinderungen bedarfsgerechte Leistungen beziehen können und im Sinne der Gleichstellung ähnlich mobil sein dürfen, wie Menschen ohne Behinderungen.

Das wichtigste Instrument für die interkantonale Zusammenarbeit besteht bereits: die Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE. Die IVSE ist die Nachfolgevereinbarung der Interkantonalen Heimvereinbarung, die seit fast 20 Jahren die kantonsüberschreitende Unterbringung in Kinder- und Jugendheimen und in Behinderteneinrichtungen regelt. Die IVSE bringt vier wichtige Neuerungen:

- Sie umfasst neu die externen Sonderschulen und die stationären Therapie- und Rehabilitationsangebote im Suchtbereich.
- Sie erlaubt und postuliert den Übergang vom Restdefizitsystem zu vereinbarten Leistungspauschalen.
- Sie erlässt Qualitäts- und Rechnungsrichtlinien als Voraussetzung für die Unterstellung einer Institution unter die Vereinbarung – sozusagen ein Qualitätslabel für Einrichtungen, wobei die Kantone für die Überprüfung verantwortlich sind.
- Sie sieht eine Abstimmung der Angebote an Einrichtungen zwischen den Kantonen vor, vor allem in den Regionen.

14 Kantone sind bereits beigetreten, in weiteren Kantonen läuft das Beitrittsverfahren. Das Quorum für die Inkraftsetzung ist erreicht. Die IVSE wird auf den 1. Januar 2006 starten. Dies erlaubt schon vor Inkrafttreten der NFA Erfahrungen zu sammeln und die notwendige Anpassung der Vereinbarung und ihrer Richtlinien vorzubereiten.

Neben der bundesgesetzlichen Verankerung harmonisierender Bestimmungen im Bundesgesetz über die soziale Eingliederung Invalider im ISEG und im Ergänzungsleistungsgesetz wird die interkantonale Zusammenarbeit dafür sorgen, dass Versorgungs- und Qualitätsstandards gesetzt werden. Besonders wichtig sind die Absprachen in den Regionen. Entscheidend ist weniger, dass in Appenzell das Gleiche passiert wie in Genf, als dass in den geografischen Regionen koordiniert wird. Es gibt positive Zeichen: In der Zentralschweiz entstehen gemeinsame Projekte, in der Romandie wird traditionell stark zusammengearbeitet, die beiden Basel werden, im Sinne der NFA-Bestimmungen, je ein gemeinsames Konzept Sonderschulung und Behindertenhilfe erstellen.

NFA ist eine Chance. Die Kantone sind gefordert, sich innert kurzer Zeit darauf einzurichten. Viele Verantwortliche in den kantonalen Verwaltungen sind sich dessen bewusst und haben mit den Vorbereitungen begonnen. Ziel ist es, erstarrte Strukturen aufzubrechen und die Angebote und Leistungen nach den Bedürfnissen der Menschen mit Behinderungen weiterzuentwickeln. Am besten geht dies in einer partnerschaftlichen Beziehung zwischen Kanton und Institutionen. Bleibt zu hoffen, dass die Lust auf eine gewinnbringende Veränderung grösser ist als die traditionelle Angst, durch Veränderung etwas zu verlieren. ■

René Broder leitet die Fachstelle für Sonderschulung, Jugend- und Behindertenhilfe Baselland und ist Präsident der Schweizerischen Konferenz der Verbindungsstellen der Interkantonalen Heimvereinbarung.