

# Die Subjektfinanzierung im Behindertenwesen aus der Perspektive der Institutionen : Förderung der Selbstbestimmung und der Innovation

Autor(en): **Kirchhofer, Markus / Mühlenberg-Schmitz, Daniela**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Curaviva : Fachzeitschrift**

Band (Jahr): **91 (2020)**

Heft 6: **Frauen : sie prägen die Pflege- und Sozialberufe**

PDF erstellt am: **07.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-1032728>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Die Subjektfinanzierung im Behindertenwesen aus der Perspektive der Institutionen

# Förderung der Selbstbestimmung und der Innovation

Mehrere Kantone sind daran, die Finanzierung des Behindertenwesens auf die Subjektfinanzierung umzustellen. Wie können sich Institutionen darauf vorbereiten, und welche Folgen hat das neue System? Eine Masterarbeit der Fernfachhochschule Schweiz liefert Antworten.

Von Markus Kirchofer und Daniela Mühlenberg-Schmitz\*

Die Kantone Bern sowie beide Basel haben bereits erste praktische Erfahrungen mit der Subjektfinanzierung sammeln können. Und auch in den Kantonen Zug und Zürich sind entsprechende Projekte in Ausarbeitung. Für den Kanton Zürich würde dies eine Abkehr von der bisherigen «subjektorientierten Objektfinanzierung» bedeuten. Bei dieser Finanzierungsform wird zwar der Betreuungsbedarf der begleiteten Personen individuell erhoben und mit einem Betrag abgegolten. Das Geld fliesst jedoch an die Institution, welche die Betreuungsleistung erbringt. Demgegenüber sieht die Subjektfinanzierung vor, dass die Gelder der öffentlichen Hand neu vollständig direkt an die Betroffenen ausgerichtet werden. Diese sollen damit wiederum frei und selbstbestimmt aus für sie geeigneten Angeboten wählen und Betreuungsleis-

**Leistungserbringer werden autonomer und orientieren sich stärker an der Nachfrage.**

tungen einkaufen können. Auf diese Weise können wichtige Grundsätze der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) tatsächlich alle Lebensbereiche von beeinträchtigten Menschen durchdringen.

Für die leistungserbringenden Institutionen für erwachsene Menschen mit Behinderung des Kantons Zürich hat dieser Paradigmenwechsel zwei Auswirkungen. 1. Die Institutionen sind aufgefordert, unternehmerisch tätig zu werden. Sie können im Sinn der Marktlogik innovative Leistungen anbieten und damit flexibler auf die Wünsche und Bedürfnisse ihrer Kundinnen und Kunden eingehen. 2. Die gewohnte finanzielle Sicherheit durch eine kantonale Finanzierung ist nicht mehr gegeben. Dafür sind die Einrichtungen freier in der Ausgestaltung der Leistungserbringung.

## Mitsprache und Mitbestimmung

Im Rahmen einer Masterarbeit an der Fernfachhochschule Schweiz (FFHS) wurde mittels einer Onlinebefragung bei den Geschäftsführerinnen und Geschäftsführern der 82 beitragsberechtigten Institutionen für erwachsene Menschen mit Behinderung im Kanton Zürich erhoben, welche bisherigen Bestrebungen im

Bereich der Subjektfinanzierung und der Selbstbestimmung bereits umgesetzt werden und wo Handlungspotenzial besteht. Daraus ergeben sich Handlungsempfehlungen, wie sich die Unternehmen auf die kommende gesetzliche Änderung vorbereiten können. Die Befragung erreichte eine sehr hohe Rücklaufquote von rund 58 Prozent, was beweist, dass das Thema die Institutionen in ihren strategischen Überlegungen beschäftigt. Die Institutionen wurden nach Bereichen befragt, in denen die Betroffenen bereits heute Mitbestimmung oder Mitsprache erhalten. Die Befragung zeigt, dass in den Bereichen «Freizeit» und «Arbeit» die Institutionen ihren Kunden mit Beeinträchti-

\* **Markus Kirchofer**, MSc Business Administration in Innovation Management und Geschäftsführer WABE Behindertenzentrum Wald. **Daniela Mühlenberg-Schmitz**, Prof. Dr. oec., ist Professorin Innovation & Accounting / Auditing bei der Fernfachhochschule Schweiz (FFHS)

gung grosse Mitentscheidungsrechte zugestehen. Im Bereich «Wohnen» nimmt die Bereitschaft, Mitentscheidung zu gewähren, ab. Dennoch gewährt ein Grossteil der Institutionen Mitspracherechte.

Wenn es jedoch um Themen geht, welche die Institution in ihrer Organisation und Führung betrifft, räumen die Institutionen ihren Klientinnen und Klienten deutlich weniger respektive keine Mitsprache ein. Lediglich in einzelnen Fragen, etwa bei Umbauprojekten, ist ein geringes Mass an Mitsprache angedacht. Nicht mitreden lassen die Institutionen bei der Auswahl respektive Rekrutierung des Betreuungspersonals.

Damit beziehen die Institutionen die Betroffenen vor allem in solche Bereiche mit ein, die das betriebliche Angebot und damit sie selbst betreffen, und deutlich weniger

in die betriebliche Struktur. Im Sinn der Ausrichtung auf den Kundenwunsch wäre es sinnvoll und zielführend, sich zu überlegen, in welche strategische und unternehmerische Entscheidungen die Kundinnen und Kunden mit einbezogen werden könnten. In einigen Institutionen haben sich hierzu beispielsweise Inklusionsräte etabliert, in denen Mitglieder aus verschiedenen Bereichen einer Einrichtung Einsitz nehmen, betriebsinterne Themen diskutieren und bereichsübergreifend umsetzbare Handlungsvorschläge erarbeiten.

### Ein Treiber sozialer Innovation

In der UN-BRK sind die Lebensbereiche definiert, in denen Menschen mit Beeinträchtigung Unterstützungsbedarf haben. Diejenigen Lebensbereiche, die durch die Institutionen mittels Angeboten abgedeckt werden können, sind folgende:

- Bau-/Mobilitätsinfrastruktur (Bau, Verkehr)
- Selbstbestimmte Lebensführung, autonomes Wohnen, persönliche Mobilität
- Bildung
- Arbeit/Beschäftigung
- Kultur/Freizeit/Sport
- Gesundheitswesen

Die beitragsberechtigten Institutionen im Kanton Zürich haben betreffend dieser sechs Lebensbereiche und zur Umsetzung der UN-BRK Massnahmen in unterschiedlich hohem Umfang ergriffen. So sind in den Lebensbereichen «Gesundheitswesen», «Kultur/Freizeit/Sport» sowie «Bildung» bereits zahlreiche



Eine Betreuende beobachtet eine Frau mit Behinderung: Gerade im Bereich Freizeitgestaltung haben Menschen mit Behinderung heute vielfach grosse Mitgestaltungsmöglichkeiten. Foto: Adobe Stock

Massnahmen umgesetzt. Rund 70 Prozent der Institutionen gaben an, ihre vorgesehenen Projekte in diesen Bereichen abgeschlossen zu haben. Sie verfügen beispielsweise über Konzepte oder Angebote für Sportbetätigungen oder die Integration in Vereinen im Dorf.

Demgegenüber zeigt sich in den Lebensbereichen «Arbeit/Beschäftigung», «Bau- und Mobilitätsinfrastruktur» sowie «selbstbestimmte Lebensführung, autonomes Wohnen, persönliche Mobilität» ein deutlich tieferer Bearbeitungsstand (Massnahmen in Umsetzung oder Massnahmen noch nicht in Arbeit). Rund 50 Prozent der Institutionen gaben an, in diesen Lebensbereichen ihre Projekte noch nicht begonnen zu haben. Demnach besteht bei den Institutionen besonders

in diesen drei Lebensbereichen ein dringliches Handlungspotenzial. Beispielsweise wurden kaum Bauprojekte in Wohnformen realisiert, deren Ziel es ist, dass eine Person alleine wohnt und trotzdem Unterstützung beziehen kann.

**Bei Fragen der Organisation und Führung beziehen die Institutionen ihre Klienten kaum ein.**

### Varianten und Handlungsempfehlungen

Wie genau die Subjektfinanzierung im Kanton Zürich umgesetzt werden soll, wird in einem vom kantonalen Sozialamt in Auftrag gegebenen und von der Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften ZHAW durchgeführten Projekt aktuell eruiert und diskutiert. Aufgrund der Erfahrungen in anderen Ländern in Europa und einzelner Kantone in der Schweiz sind derzeit noch mehrere Varianten denk- und verhandelbar. Für

das Jahr 2020 ist eine Variante zur Vernehmlassung angekündigt. Je nach Umsetzungsvariante und auf Basis des Umsetzungsstands der UN-BRK in den Institutionen ergeben sich nach der Masterarbeit der FFHS verschiedene Handlungsempfehlungen, wie sich die Institutionen im Hinblick auf die Subjektfinanzierung positionieren können.

### 1. Umsetzungsvariante: «Subjektfinanzierung sofort und ohne flankierende Massnahmen»

Diese «Extremvariante» zur sofortigen, uneingeschränkten Umsetzung der Subjektfinanzierung wäre für die Selbstbestimmung der betroffenen Personen ein Gewinn. Die Institutionen müssten sich demgegenüber auf eine konsequente Marktlogik von Angebot und Nachfrage sowie eine strenge Wettbewerbsorientierung einstellen. Da die Qualitätsüberprüfung durch den Kanton im Sinn einer Marktverzerrung wohl wegfiel, würden schwerer beeinträchtigte Menschen jedoch Gefahr laufen, nicht mehr optimal betreut zu werden. Dies wäre dann der Fall, wenn die Dienstleistung unter Kostendruck gerät und die betroffene Person, die sich nicht äussern kann, eine abfallende Qualität nicht bemängeln kann.

**Empfehlung:** Die Institutionen könnten diese Umsetzungsvariante nutzen und – im Sinn einer Differenzierungsstrategie – ihre Qualitätsvorteile hervorheben, diese konsequent bewerben und sich so gegenüber der Konkurrenz besser positionieren.

### 2. Umsetzungsvariante: «Ambulante Finanzierung nur dann, wenn Kosten tiefer sind als für vergleichbare stationäre Leistungen»

Bei dieser Variante dürften Menschen mit Behinderung nur dann subjektfinanzierte ambulante Leistungen beziehen, wenn die ambulante Betreuung günstiger als in einer Einrichtung ist. Sollte eine Person trotzdem ambulant betreut werden wollen, zahlt der Kanton Zürich nur die Kosten in der Höhe der stationären Einrichtung. Diese Variante entspricht derjenigen, die der Kanton Bern nach Beendigung des Leistungsbemessungs-Systems Vibel nun umsetzt.

**Empfehlung:** Eine Institution müsste sich entscheiden, ob sie sich auf die Betreuung von schwerer beeinträchtigten Menschen spezialisiert oder ob sie ein ambulantes Angebot aufbauen möchte. Falls sie ein ambulantes Angebot aufbauen möchte, wäre es zu empfehlen, die betroffene Zielgruppe – Menschen mit leichteren Beeinträchtigungen und hoher Selbstständigkeit – intensiv in die Ausarbeitung der neuen Dienstleistung einzubinden.

### 3. Umsetzungsvariante: «Individuelle Hilfsdienste»

Diese Variante orientiert sich an dem bereits heute bestehenden Assistenzbeitrag des Bundes. Dabei könnten unabhängig von der Wohnform – in einer Einrichtung oder privat – betreuende Leistungen finanziert werden, die von Organisationen oder Einzelpersonen erbracht werden. Bei der Umsetzung wäre es entscheidend, ob für die Abrechnung nur gelernte Betreuungs- und Pflegekräfte abrechnungsberechtigt wären oder beispielsweise auch pflegende Angehörige. Der zweite Fall

könnte möglicherweise dazu führen, dass heute in Institutionen betreute Personen künftig wieder vermehrt von Eltern betreut würden.

**Empfehlung:** Die Institutionen könnten sich mit dem Aufbau eines ergänzenden Angebots für pflegendes Milizpersonal positionieren. Ein zu erwartender Verlust an stationär zu betreuenden Personen könnte damit teilweise ausgeglichen werden.

### 4. Umsetzungsvariante: «Milde Einführung unter Beibehaltung der bisherigen Heimlandschaft»

Grundsätzlich könnten bei dieser Variante neu ambulante Leistungen bezogen und durch den Kanton finanziert werden. Wer in einer IEG-Einrichtung wohnt, könnte beispielsweise dort das angebotene Leistungsportfolio beziehen oder es mit Angeboten anderer Institutionen oder ambulanten Dienstleistungen kombinieren. Für den Kanton wäre es einfach, eine Qualitätsvorgabe anzuordnen und zu überwachen. Ein Grossteil der verfügbaren Finanzierung würde so bei den Heimen gebunden bleiben. Entsprechend schwierig hätte es eine interessierte Konkurrenz, sich als finanzierte Alternative anerkennen zu lassen.

**Empfehlung:** Durch stetige Verbesserung ihres Preis-Leistungs-Verhältnisses könnten die bestehenden Institutionen Konkurrenz zusätzlich fernhalten und gleichzeitig den betroffenen Personen einen Mehrwert bieten.

---

**Extremvarianten dürften es in der politischen Diskussion sehr schwer haben.**

---

### Klärung von Umsetzungsfragen

Welche Variante letztlich zur Anwendung kommen wird, unterliegt der politischen Diskussion. Mit Blick auf die Umsetzungsvarianten anderer Kantone dürften es aber wohl keine Extremvarianten sein. Diese haben entweder bei den Kosten oder den Rechten der Betroffenen zu grosse Einschnitte zur Folge. Die Umsetzung der Subjektfinanzierung im Kanton Zürich ist ein wichtiger Meilenstein in der Umsetzung der UN-BRK. Es bestehen allerdings entscheidende Umsetzungsfragen. So zeigen Erkenntnisse aus der Praxis, dass die Betroffenen mit der neugewonnenen Selbstbestimmung überfordert sein können oder dass sie sich in einem Loyalitätskonflikt wiederfinden können, womit eine selbstbestimmte Entscheidung verzerrt werden kann. Die Institutionen sind demnach sowohl betriebswirtschaftlich und unternehmerisch als auch sozialpädagogisch gefordert. Insgesamt zeigt die Befragung der Zürcher Institutionen jedoch, dass diese schon heute viele Massnahmen zur Mitbestimmung und Mitsprache umsetzen. Die Massnahmen begrenzen sich zwar vornehmlich noch auf «klientennahe» Bereiche, es gibt aber bereits durchaus einige gelungene Praxisbeispiele, die mit einfachen, praxisnahen und pragmatischen Lösungen die Inklusion in der betrieblichen Organisation und Führung beweisen. Je nach Umsetzungsvariante der Subjektfinanzierung im Kanton Zürich ergeben sich daraus wichtige Innovations- und Marktpotenziale für die Behinderteneinrichtungen. In jedem Fall lohnt sich der Blick auf die anderen Kantone, die bereits erste Erfahrungen mit Formen der Subjektfinanzierung und Selbstbestimmung gemacht haben. Sowohl auf Ebene der Betreuungsarbeit als auch auf Ebene der Institution und Betriebsführung kann so dieser bedeutende Paradigmenwechsel angegangen werden. ●