



Bericht an den Landrat des Kantons Basel-Landschaft

Bericht der: Bildungs-, Kultur- und Sportkommission,
Mitbericht der Volkswirtschafts- und Gesundheitskommission

vom: 29. November 2010 / 27. November 2010

zur Vorlage Nr.: [2010-270](#)

Titel: **Projektplanung und Konzept für die Umsetzung der Behindertenhilfe
in den Kantonen Basel-Stadt und BaseLandschaft
(partnerschaftliches Geschäft)**

Bemerkungen: [Verlauf dieses Geschäfts](#)

Links:

- [Übersicht Geschäfte des Landrats](#)
- [Hinweise und Erklärungen zu den Geschäften des Landrats](#)
- [Landrat / Parlament des Kantons Basel-Landschaft](#)
- [Homepage des Kantons Basel-Landschaft](#)



Bericht der Bildungs-, Kultur- und Sportkommission an den Landrat

Projektplanung und Konzept für die Umsetzung der Behindertenhilfe in den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft (partnerschaftliches Geschäft)

Vom 29. November 2010

1. Ausgangslage

Mit der Neuordnung des Finanzausgleichs NFA und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen per 1.1.2008 geht die Zuständigkeit in der Behindertenhilfe an die Kantone über. Die Kantone wurden beauftragt, ein Konzept zu erarbeiten, wie sie die Behindertenhilfe gestalten und organisieren möchten. Das von den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt gemeinsam erarbeitete Konzept wurde von den Regierungen genehmigt und am 1.12.2009 dem Bundesrat zur erstmaligen Bewilligung vorgelegt. Es wird erwartet, dass dieses im Spätherbst vom Bund genehmigt wird. Gleichzeitig haben die beiden Kantone beschlossen, die Umsetzung des Konzeptes gemeinsam durchzuführen. Mit dieser Vorlage wird eine Projektplanung unterbreitet und die Bewilligung eines Kredites in der Höhe von CHF 350'550.– für die Jahre 2010 bis 2014 beantragt. Der Betrag entspricht dem Beitrag von Basel-Landschaft an die Projektkosten für die Umsetzung des Vorhabens.

2. Zielsetzung der Vorlage

Das künftige System soll auf den individuellen Betreuungsbedarf der Menschen mit Behinderung abgestützt sein und die Abgeltung der unterschiedlichen Betreuungsleistungen für Menschen mit Behinderung ermöglichen. Es soll aufgezeigt werden, welche zeitlichen und inhaltlichen Etappen in den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft erarbeitet werden müssen, um die Grundlagen für das System des individuellen Bedarfs zu entwickeln. Die gemeinsamen Grundlagen für die kantonale Rechtsetzung sollen ebenfalls erarbeitet werden.

3. Kommissionsberatung

3.1. Organisation der Beratung

Die Vorlage wurde von der Bildungs-, Kultur- und Sportkommission an den Sitzungen vom 16. September und 4. November 2010 beraten. An den Sitzungen waren Regierungsrat Urs Wüthrich, Roland Plattner, Generalsekretär BKSD sowie René Broder, Franziska Gengenbach und Stefan Hütten von der Fachstelle Sonderschulung/ Behin-

derte Erwachsene für die Erläuterungen des Sachverhaltes und zur Beantwortung von Fragen anwesend.

3.2. Beratung im Einzelnen

Regierungsrat Urs Wüthrich hält einleitend fest, dass sich der Bereich Behindertenhilfe durch eine grosse Dynamik auszeichnet; es kann nicht von einem geschlossenen System gesprochen werden. Die Findung aktueller Werkzeuge für die Bedarfsplanung sowie die Umsetzung zweckmässiger Konzepte in diesem Bereich ist sehr anspruchsvoll und aufwändig – ein Vorgehen im Alleingang sei daher nicht angezeigt. Die Aufgaben in diesem Bereich sollen zudem nicht vom Kanton BL als 'kantonale Dienststelle' geleistet werden. Vielmehr sollen Leistungsaufträge mit privaten Trägerschaften einerseits eine grosse Angebotsvielfalt sichern, andererseits diese Institutionen auch zur Eigenverantwortung in Bezug auf ein möglichst wirtschaftliches Arbeiten anhalten. Heute gelte es, das notwendige Geld für die Weiterführung der gemeinsamen Planungsarbeiten mit dem Partnerkanton Basel-Stadt zu sprechen.

René Broder weist auf den Hauptentscheid der NFA hin, dass die Behindertenhilfe im Bereich der Institutionen neu in die kantonale Zuständigkeit fällt. Damit fand auch ein 'Charakterwechsel' statt – vom reinen Subventionsempfang zur öffentlich-rechtlichen Aufgabe; das Bundesgesetz verpflichtet die Kantone zu Leistungen. Es liegt nicht mehr im Gutdünken respektive im Bereich von Initiativen Privaten, die vom Staat Geld für die Realisierung erhalten. Neu müssen die Kantone ein Angebot an Institutionen und Leistungen für behinderte Personen gewährleisten.

Eine entsprechende Frage aus der Kommissionsmitte an René Broder ergibt, dass das Konzept nicht bei den Parteien in der Vernehmlassung war. Allerdings fand das für Konzepte übliche, gross angelegte Konsultationsverfahren statt. Zum Konzept gebe es keinen politischen Beschluss, da es sich um eine Planungsabsicht handle. Konsultiert wurden u.a. Personalverbände, Selbsthilfeorganisationen, Institutionen, Verwaltungsstellen, Beratungsstellen. Weitere Fragen sind, ob der Kanton den postulierten Rechtsanspruch auf Leistungen zur Zeit überhaupt erfüllen kann und wer konkret die Bedarfsermittlung für die einzelnen Behinderten durchführt. Eine Landrätin will wissen, ob das

Parlament hier nicht über das konkrete – von den Regierungen BS und BL beschlossene – Konzept beschliesst, sondern mit der Vorlage lediglich den Kredit für die Planung der Konzeptumsetzung bewilligt. Eine andere Frage bezieht sich auf Seite 4 der Vorlage (Tabelle 1), welche das Mengengerüst widerspiegelt. Hier fällt auf, dass bei Basel-Stadt – nicht aber bei Basel-Landschaft – in den letzten zwei Jahren ein Kippen bei den Zahlen von Werkstätten und Wohnheimen stattgefunden hat; im Vergleich zu 2008 gibt es wesentlich mehr Wohnheime und Tagesstätten, während umgekehrt die Anzahl Werkstätten entsprechend zurück gegangen ist. Worauf ist das zurück zu führen?

Die BKSD führt aus, dass der jetzt zur Diskussion stehende Verpflichtungskredit die nun vorzunehmenden, weiteren Planungsarbeiten finanzieren soll. Für die Umsetzung müssen u.a. die gesetzlichen Anpassungen etc. auf kantonalrechtlicher Ebene vorgenommen werden. Die Leistungskataloge werden politisch beschlossen. Um jedem Missverständnis vorzubeugen: Über die Umsetzung des Behindertenhilfe-Konzeptes und damit das eigentliche Fleisch am Knochen – genauer Ablauf, Kompetenzen Abklärungsstelle, Definition des Rechtsanspruchs etc.– werden zuletzt die beiden Parlamente BL und BS aufgrund neuer Vorlagen beschliessen. Zur Frage Private/staatliche Tätigkeit erläutert die BKSD, dass der Zusammenhang zwischen staatlicher Kontrolle und privater Initiative in BL nicht neu ist. Bereits seit dem Jahr 2003 liegt die Bewilligungspflicht für Wohnheime beim Kanton. Bis 2008 (NFA) hatte man nicht sehr viel mit den privaten Institutionen zu tun; man machte eine Restfinanzierung von ca. CHF 6 Mio./Jahr. Aber mit der NFA zahlt der Kanton, werden die EL noch dazu gerechnet, über CHF 100 Mio. an Institutionen. Es ist also ein berechtigtes Anliegen, dass der Staat, der eine derart grosse Summe leistet, auch mitbestimmt, was mit dem Geld passiert.

Insgesamt übernimmt der Kanton folgende Funktionen: Aufsicht, Unterstützung und Beratung von Institutionen und Interessenswahrnehmung der betroffenen Personen. Es gibt sehr gute Gründe dafür, dass der Staat in dieser Mehrfachfunktion mit Sorgfalt und Augenmass die Interessen der Öffentlichkeit wahrnimmt. Mit dem Konzept sei keineswegs eine Erweiterung der Kosten angestrebt. Das Problem ist aber, dass der Bereich selbst im Wachsen begriffen ist und daher die Kosten laufend gestiegen sind. Die Frage, wie damit umgegangen wird, wo Ansprüche gekürzt oder umgekehrt erweitert werden sollen, wird noch zu diskutieren sein und letztlich politisch beschlossen werden müssen. Zur Frage des Mengengerüsts auf Seite 4 der Vorlage (Tabelle 1) erklärt Franziska Gengenbach, dass die umgekehrten Zahlenverhältnisse auf eine Umdefinition der Tagesstätten auf Seiten Basel-Stadt zurück zu führen sind. Zur Frage des Rechtsanspruchs wird erwidert, man 'hocke auf der Bremse' angesichts der Kantonsfinanzen. Andererseits sind die Ansprüche der behinderten Personen gerechtfertigt.

Ein Landrat will wissen, ob Behinderten- und Sozialhilfe kumuliert werden können. Im Falle einer Leistung der Behindertenhilfe nicht, so René Broder, denn dort gilt das Sozialhilfeverbot. Es kann nun sein, dass jemand Sozialhilfe beansprucht für etwas, das gar nichts mit der Behinderung zu tun hat, sondern von einem andern Bedarf abgedeckt werden muss im Sinne des Normalisierungsprin-

zips. Das könne man heute aber praktisch ausschliessen. Behinderungsbedingte Mehrkosten – sehr oft Zusatzbedarf im medizinischen Bereich – werden meist über die Ergänzungsleistungen abgedeckt.

Die Kommission ist allgemein besorgt über die von der BKSD vorausgesagten Folgekosten, die aus dem Konzept Behindertenhilfe auf den Kanton zukommen werden. Jetzt sei die Rede von CHF 64 Mio., die dem Finanzausgleich unterliegen und dort abgegolten werden. Können die zusätzlichen Kosten auch im Rahmen des Finanzausgleichs abgegolten werden, oder entstehen noch irgendwelche Nettokosten für den Kanton? Die SVP kritisiert, dass keine öffentliche Vernehmlassung – u.a. bei den betreffenden Institutionen wie auch in den Parteien – erfolgt sei. Nicht zuletzt könnte man durch Leistungsvereinbarungen mit den privaten Institutionen Geld sparen. Ein Landrat fragt, ob beim Leistungskatalog das Parlament noch einbezogen werde.

Laut Stefan Hütten ist die Frage nach den Zusatzkosten aus der NFA nicht einfach zu beantworten. Letztendlich wurde die Aufgabe der Behindertenhilfe den Kantonen übergeben, insbesondere für die Wohnheime, Werkstätten und Tagesstätten. Dabei wurde im Rahmen der NFA auch der Verteilschlüssel zwischen Bund und Kantonen generell überprüft und neu definiert. Ab 2008 sind die Kantone für die Behindertenhilfe verantwortlich und der zusätzliche, neue Auftrag lautet, dass die Kantone diese zu gewährleisten haben. Vor 2008 war es eine reine Förderung von privaten Aktivitäten, während heute ein ausreichendes Angebot an Leistungen für behinderte Menschen gewährleistet sein muss. Somit hat der Staat dafür zu sorgen, dass solche bedarfsgerechten Angebote in Zusammenarbeit mit den Privaten entstehen, er muss die Steuerungsinstrumente aufbauen und das System bewirtschaften. Diese Aufgaben stellen sich mit dem NFA-Entscheid. De facto hat man das heutige, relativ komplexe System übernommen, es soll aber weiter entwickelt werden. Die Ausgaben nur für Wohnheime, Tagesstätten und Werkstätten belaufen sich auf rund CHF 112 Mio., jährlich wiederkehrend. Hier sind differenzierte Steuerungssysteme vonnöten. In diesem Zusammenhang ist auch die Vorlage zu sehen; der Staat muss und will diese Verantwortung wahrnehmen. Daher wurden auch qualitative Ziele betreffend Leistungsangebot im Sinne einer Verbesserung der Lebensqualität und der sozialen Teilhabe für die Menschen mit Behinderung festgelegt.

Der Kanton beabsichtigt, die Umsetzung des Grundsatzes 'Gewährleistung eines Angebotes' u.a. mittels Leistungsverträgen mit privaten Trägerschaften sicherzustellen. Im Wohnbereich gibt es praktisch nur Leistungsverträge mit Privaten, im Arbeitsbereich verhält es sich etwas anders. Die Privaten sollen auch in Zukunft nicht angetastet werden. Auch Regierungsrat Urs Wüthrich versichert, der Kanton wolle in Zukunft nicht als Träger von Institutionen auftreten, die Privaten bleiben Träger der Leistungsangebote. Hingegen habe der Kanton neu eine Steuerungsaufgabe zu übernehmen. Bei den Finanzen strebe man grundsätzlich die Kostenneutralität als Ziel an. Der Systemwechsel bringe an sich keine neuen Kosten aber, so räumt er ein, man sei mit einem Bereich konfrontiert, bei dem eine steigende Tendenz zu erwarten ist. Ein Teil der Kommission befürchtet, dass in Konsequenz aus dieser

Vorlage in den nächsten zehn bis zwanzig Jahren massive Kosten auf den Kanton zukommen werden. Es gelte daher, diese Entwicklung bei den folgenden Vorlagen sehr genau zu beobachten.

Die SP spricht sich für Eintreten aus und heisst den Kredit gut. Begründung: Mit einer Ablehnung würde man wohl relativ ungebremst dem Kostenwachstum Vorschub leisten, und das will man nicht. Die Umsetzung dieses Konzeptes muss in Angriff genommen werden, und es braucht diese Mittel. Die SVP tritt nach den zusätzlichen Ausführungen sowie der regierungsrätlichen Zusicherung, dass das Parlament beim Leistungskatalog mitgestalten kann, ebenfalls auf die Vorlage ein. Die FDP tritt auf die Vorlage ein. Wichtig scheint ihr, dass der Leistungsauftrag anschliessend noch im Parlament diskutiert werden kann. Auch die CVP/EVP sind für Eintreten. Man hofft, dass die Steuerung zum Wohl der Behinderten wahrgenommen werden kann, so dass das Ganze nicht zu einem Fass ohne Boden wird. Die Grünen treten auf die Vorlage ein und stimmen ihr zu. Das Konzept weise in die richtige Richtung.

Beim Vergleich mit Basel-Stadt fällt einem Landrat auf, dass die Pro-Kopf-Kosten viel höher sind als im Baselbiet. Wird dies eine Auswirkung auf den Kanton BL haben? Der Kanton BL bezahlt pro Person, die eine Leistung in Anspruch nimmt, erwidert Regierungsrat Urs Wüthrich. Und je nachdem, ob dies im Kanton BL oder BS ist, gelten die entsprechenden Pauschalen oder Kostensätze der jeweiligen Institutionen. Die Pro-Kopf-Kosten seien nicht ersichtlich. Die hier genannten Zahlen sagen laut Regierungsrat Urs Wüthrich höchstens etwas darüber aus, dass mehr Leute mit einer Behinderung aus Baselland nach Basel-Stadt umgezogen sind und nun der Stadt zur Last fallen. Auf eine Frage nach der genauen Funktion der neuen, für 2014 vorgesehenen «Abklärungsstelle», führt Regierungsrat Urs Wüthrich aus, dass die Stelle letztlich darüber entscheidet, wer aufgrund welcher Bedarfsmeldung welche Leistungen in Anspruch nehmen darf, die auch finanziert werden. Gemäss Bericht zum Behindertenkonzept wird es sich um eine vom Staat unabhängige Stelle handeln.

Landratsbeschluss

://: Die BKSK stimmt dem Landratsbeschluss einstimmig mit 11 : 0 Stimmen ohne Enthaltung zu.

4. Antrag

Die Bildungs-, Kultur- und Sportkommission beantragt dem Landrat Zustimmung zum Verpflichtungskredit für die Umsetzung des Konzepts der Behindertenhilfe.

Bildungs-, Kultur- und Sportkommission

Karl Willimann, Präsident

Füllinsdorf, 29. November 2010



Mitbericht der Volkswirtschafts- und Gesundheitskommission an den Landrat

Projektplanung und Verpflichtungskredit für die Umsetzung des Konzepts der Behindertenhilfe in den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft

Vom 27. November 2010

1. Ausgangslage

Ausgangspunkt der Vorlage ist die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) zwischen Bund und Kanton. Mit Inkrafttreten des NFA im Jahr 2008 haben die Kantone die Aufgabe übernommen, für Menschen mit einer Behinderung ein erreichbares und bedarfsgerechtes Angebot an Leistungen in den Bereichen Wohnen, Arbeit und Tagesgestaltung sicherzustellen. Die Kantone Basel-Stadt und Baselland haben ein gemeinsames Konzept zur Erfüllung dieser Aufgabe erarbeitet. Das vom Regierungsrat genehmigte und zwischenzeitlich auch vom Bundesrat genehmigte Konzept wurde der Volkswirtschafts- und Gesundheitskommission (VGK) bereits vor einem Jahr vorgestellt. Nun wird der Verpflichtungskredit beantragt, damit die notwendigen Vorarbeiten zur Umsetzung des Behindertenkonzeptes aufgenommen werden können. Ausgehend vom Bedarf behinderter Menschen soll ein Abklärungsinstrument entwickelt werden um herauszufinden, was der Mensch zur gesellschaftlichen Teilhabe im Bereich Wohnen, Arbeit und Freizeit braucht (z.B. Begleitperson am Arbeitsplatz, Transporthilfe zum Arbeitsort, Therapien usw.). Mittels einer Abklärungsstelle soll der Bedarf unabhängig der Leistungserbringer anhand von Leistungskatalogen festgestellt werden. Dann wird eine Wahlfreiheit zwischen ambulanten und stationären Angeboten angestrebt. Dies ist heute durch die Finanzierungsmechanismen eingeschränkt. Heute werden nur die in einem Heim erbrachten Leistungen durch die Behindertenhilfe finanziert. Gleichzeitig gibt es sehr wenige ambulante Angebote für behinderte Personen.

2. Zielsetzung der Vorlage

Die Projektkosten für die Vorarbeiten zur Umsetzung des Behindertenkonzeptes der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft belaufen sich auf insgesamt CHF 801'000. Für den Anteil des Kantons Baselland wird für die Jahre 2011 bis 2014 ein Verpflichtungskredit von CHF 350'550 beantragt.

3. Kommissionsberatung

3.1. Organisation der Beratung

Die Volkswirtschafts- und Gesundheitskommission hat die Vorlage an ihrer Sitzung vom 19. November 2010 behandelt. Seitens der zuständigen Direktion (BKSD) vertraten Stefan Hütten (Ressortleiter Behinderte Erwachsene) und Franziska Gegenbach von der Fachstelle Sonderschulung, Jugend- und Behindertenhilfe die Vorlage. Sie standen der Kommission für zusätzliche Informationen und Rückfragen zur Verfügung.

3.2. Beratungen im Einzelnen

In ihren Beratungen richtete die Kommission ihr Augenmerk auf die vorgeschlagene Projektorganisation und den Zeitplan zur Umsetzung des bi-kantonalen Behindertenkonzeptes. Das Behindertenkonzept selbst war nicht Bestandteil der Beratungen.

Hinterfragt wurde die umfassende und breite Projektorganisation. Seitens der Direktion wurde diese mit der Komplexität der Materie begründet, in welcher die verschiedensten sozialen, juristischen und finanziellen Fragestellungen miteinander verwoben seien. In der Projektorganisation sollten alle Betroffenen, also nicht nur die Verwaltung, sondern auch die Behinderten-Einrichtungen wie auch Behinderte selbst in die Entwicklung mit einbezogen werden. Was in der Behindertenhilfe bisher mehrheitlich auf privater Initiative und Trägerschaft aufgebaut gewesen sei, müsse nun als öffentlich-rechtlicher Auftrag wahrgenommen werden. Dazu komme ein begrenzter Finanzrahmen. Aus Sicht des Kantons gebe es bisher keine Zugangssteuerung zu Leistungen, weshalb ein Instrument entwickelt werden müsse, welches Leistungen und Kosten definiere. Zur Bedarfsabklärung müsse ein griffiges Instrument geschaffen werden, da der Zugang zur Behindertenhilfe heute unbefriedigend geregelt sei. Dies werde mit dem Anspruch, behinderte Menschen möglichst normalisiert zu integrieren, verbunden. Dabei solle die Tendenz von ambulant vor stationär verstärkt werden. Die

Einrichtungen würden stark in diese Entwicklung einbezogen. Dies sei notwendig, um die Kosten in Griff zu bekommen.

Auf die Frage aus der Kommission, wie andere Kantone mit dem neuen NFA-Auftrag umgingen, wurde geantwortet, alle Kantone seien am Entwickeln und befassten sich mit Instrumenten der Bedarfsentwicklung. Die Kantone Baselland, Basel-Stadt und Bern wollten das Konzept unabhängig von den Leistungsanbietern erstellen. Andere Kantone erstellten eine solide Bedarfsplanung und Ratingsysteme für Heime. Alle Kantone befassten sich mit den Fragen der Steuerung, des Zugangs und der Definition von Behinderung.

Die Befürchtung, mit der vorgeschlagenen Projektorganisation werde von Anfang an ein zu grosser administrativer Überbau geschaffen, wurde mit den Argumenten entkräftet, dass es sich bei der Behindertenhilfe um ein für den Kanton finanziell sehr relevantes Aufgabenfeld handle, welches sehr sorgfältig bestellt werden müsse. Diese Aufgabe sei auch nicht im «courant normal» mit den bestehenden Ressourcen der kantonalen Behindertenhilfe zu bewältigen.

– *Eintreten*

Eintreten auf die Vorlage war bestritten. Eine Minderheit der Kommission war der Auffassung, dass die Sicherstellung einer bedarfsgerechten Behindertenhilfe im Kanton Basel-Landschaft gemäss den NFA-Vorgaben mit den bestehenden Einrichtungen und Instrumenten gewährleistet sei. Für den Aufbau einer neuen öffentlich-rechtlichen Aufgabe werde hier schon in der Projekt-Organisation mit zu grosser Kelle angerichtet. Die Mehrheit der Kommission unterstützt die Projektorganisation, insbesondere auch den Einbezug aller betroffenen Kreise in das Gesamtprojekt. Angesichts der Komplexität der Thematik, welche die umfassende Neuorganisation der Behindertenhilfe mit sich bringt, seien auch die zusätzlichen Ressourcen und der Projektkredit zu bewilligen.

Die Volkswirtschafts- und Gesundheitskommission tritt mit 8:3 Stimmen ohne Enthaltungen auf die Vorlage ein.

– *Detailberatung*

Keine Wortmeldungen.

4. Antrag

://: Die Volkswirtschafts- und Gesundheitskommission empfiehlt dem Landrat mit 8:3 Stimmen ohne Enthaltungen Zustimmung zum Landratsbeschluss gemäss Vorlage der Regierung.

Rünenberg, 27. November 2011

*Im Namen der Volkswirtschafts-
und Gesundheitskommission*

*Der Präsident:
Thomas de Courten*
