



An den Grossen Rat

23.5352.02

WSU/P235352

Basel, 6. September 2023

Regierungsratsbeschluss vom 5. September 2023

Schriftliche Anfrage Georg Mattmüller betreffend «Evaluation Behindertenhilfegesetz des Kantons»

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 7. Juni 2023 die nachstehende Schriftliche Anfrage Georg Mattmüller dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

«Seit dem 1. Januar 2017 ist das Behindertenhilfegesetz (BHG) des Kantons Basel-Stadt in Kraft. Dieses regelt «den Zugang von Personen mit Behinderung zu Leistungen der Behindertenhilfe, die ihrem behinderungsbedingten Bedarf entsprechen. Das Gesetz soll Personen mit Behinderung die Wahl der Leistungserbringenden sowie der Form der Leistungserbringung ermöglichen, indem es auf der Durchlässigkeit zwischen der in Institutionen gemäss IFEG erbrachten Leistungen (IFEG-Leistungen) und der durch andere Institutionen und Leistungserbringende erbrachten Leistungen (ambulante Leistungen) basiert.» (§1 BHG).

Die Umsetzung des neuen Gesetzes beschränkte sich in den unterdessen vergangenen Jahren im Wesentlichen auf die Überführung der Leistungen vom alten ins neue System. Ob die Zielsetzungen des vom Bund genehmigten Behindertenhilfekonzepts BS und der aktuellen gesetzlichen Grundlage des BHG die Zielsetzungen im Sinne der UNO-Behindertenrechtskonvention bezüglich Selbstbestimmung und Teilhabe entsprechen, ist nicht bekannt.

Ich bitte den Regierungsrat um Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Gibt es dazu eine Art Monitoring der Umsetzung des Behindertenhilfegesetzes seit 2017?
2. Welche Erkenntnisse zieht der Kanton aus den Erfahrungen der Umsetzung der letzten 5 Jahre?
3. Sind die Zielsetzungen des Behindertenhilfekonzepts BS eingelöst?
4. Sind die Zielsetzungen des Behindertenhilfegesetzes BS eingelöst?
5. Sind die Zielsetzungen gemäss UNO-Behindertenrechtskonvention eingelöst?
6. Gibt es Handlungsbedarf bezüglich der Zielsetzungen und wenn ja, welchen?

Georg Mattmüller»

Wir berichten zu dieser Schriftlichen Anfrage wie folgt:

Einleitung

Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) ging die Zuständigkeit für die Behindertenhilfe zu Beginn des Jahres 2008 vom Bund an die Kantone über. Die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft haben damals beschlossen, die

Übernahme der Verantwortung für die Behindertenhilfe für einen grundsätzlichen Systemwechsel zu nutzen. Das Gesetz über die Behindertenhilfe trat am 1. Januar 2017 in Kraft. Mit dem neuen System wechselte die kantonale Behindertenhilfe ihren Fokus von der Objekt- zur Subjektorientierung. Das Gesetz wie auch die entsprechende Verordnung sahen verschiedene Übergangsfristen für Leistungsbeziehende wie auch Leistungserbringende vor, insbesondere im stationären Bereich. Die letzten entsprechenden Fristen sind am 31. Dezember 2022 ausgelaufen. Gleichwohl bleibt das System weiter im Wandel, was insbesondere auch mit bundespolitischen Strömungen und dem gesellschaftspolitischen Wandel in der Schweiz zusammenhängt.

Der Regierungsrat beantwortet die einzelnen Fragen hier nachfolgend.

1. *Gibt es bezüglich Selbstbestimmung und Teilhabe eine Art Monitoring der Umsetzung des Behindertenhilfegesetzes (BHG) seit 2017?*

Ein Monitoring über die Umsetzung der Ziele des BHG liegt im Rahmen von zwei unterschiedlichen regelmässigen Berichten des Regierungsrates vor:

- Zum einen in Form des jährlichen Datenberichts der Behindertenhilfe (siehe <https://www.asb.bs.ch/alter-behinderung/behindertenhilfe/einrichtungen.html>), mit welchem u.a. die Gesamtkosten- sowie die Gesamtleistungsentwicklung und die Angleichung an Normkostentarife jährlich in BL und BS berichtet bzw. beschlossen wird. Diese Berichte belegen beispielsweise eine Verlagerung zu ambulanten Leistungen in der Angebotsnutzung.
- Zum anderen mit den jeweils dreijährigen bikantonalen Bedarfsplanungen (siehe <https://www.asb.bs.ch/alter-behinderung/behindertenhilfe/gemeinsame-bedarfsplanung-bs-bl.html>), welche die inhaltlichen Schwerpunkte aus dem Behindertenhilfegesetz aufgreifen und sich stark an weiteren Grundlagen wie den Ausführungen im Ratschlag und dem Behindertenhilfekonzert sowie der UN BRK orientieren.

Beide Berichte werden durch den Regierungsrat verabschiedet und anschliessend auf der Homepage der kantonalen Behindertenhilfe publiziert.

2. *Welche Erkenntnisse zieht der Kanton aus den Erfahrungen der Umsetzung der letzten 5 Jahre?*

Der Kanton Basel-Stadt hat mit dem Behindertenhilfegesetz das fortschrittlichste System der Behindertenhilfe in der Schweiz entwickelt. Er war der erste Kanton, der den individuellen Bedarf der behinderten Person in den Fokus genommen, die Person selber zur Hauptakteurin des Prozesses gemacht und eine entsprechende Leistungsfinanzierung umgesetzt hat. Seit 2017 haben über 2'400 Personen aus Basel-Stadt diesen Prozess (Individueller Hilfeplan, IHP) als Grundlage für einen selbstbestimmten und teilhabeorientierten Leistungsbezug durchlaufen.

Das Angebot der ambulanten Wohnbegleitung als durch das Gesetz definierte Leistung, hat sich weiter gut entwickelt, insbesondere für Personen mit psychischer Beeinträchtigung, die auf fachliche Begleitleistungen angewiesen sind. Aktuell beziehen gut 500 Personen ambulante Wohnleistungen, zusätzlich nutzen auch die Sozialhilfen Basel-Stadt und Riehen das System der Behindertenhilfe zur ambulanten Unterstützung von rund 150 Personen.

Bisher wenig genutzt wurde hingegen die Möglichkeit des Persönlichen Budgets. Mit dieser finanziellen Leistung wäre die anspruchsberechtigte Person in der Lage, ihre eigenen Assistenzkräfte anzustellen, vergleichbar dem Assistenzbeitrag der Invalidenversicherung (IV). Der damit einhergehende administrative Aufwand sowie weitere Aspekte führten bisher zu einer geringen Inanspruchnahme der IV-Leistung wie auch der kantonalen Leistung (vgl. Frage 6).

Sämtliche Grundlagen wurden mit dem Kanton Basel-Landschaft in einem partnerschaftlichen, bi-kantonalen Prozess unter Einbezug aller relevanten Stakeholder geschaffen sowie stetig weiterentwickelt und dienen schweizweit derzeit als Referenz für Gesetzesvorhaben in vielen weiteren Kantonen wie beispielsweise Zürich, Bern, Aargau und Luzern.

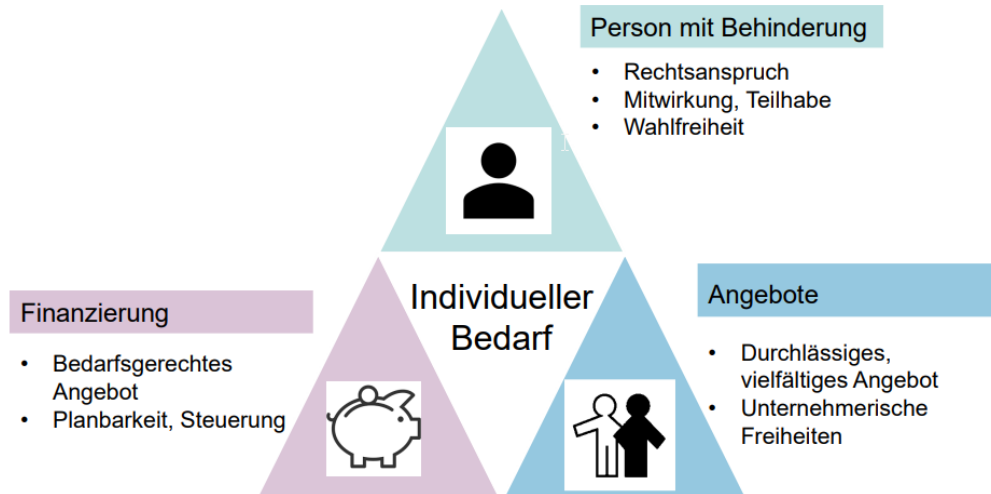
3. *Sind die Zielsetzungen des Behindertenhilfekonzpts BS eingelöst?*

Die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft haben gemeinsam das Behindertenhilfekonzpt erarbeitet. Da das Behindertenhilfegesetz (BHG) die rechtliche Umsetzung des Behindertenhilfekonzptes ist, werden die Fragen 4 und 5 gemeinsam beantwortet.

4. *Sind die Zielsetzungen des Behindertenhilfegesetzes BS eingelöst?*

Ziel des Behindertenhilfegesetzes (BHG) war es, für Personen mit Behinderung den Nachteilsausgleich sicherzustellen und ihnen dadurch eine bessere soziale Teilhabe zu ermöglichen. Dazu sind die Leistungen der Behindertenhilfe aufgrund des individuellen Bedarfs der Person mit Behinderung zu bemessen und subjektorientiert mit abgestuften, maximal normkostendeckenden Tarifen zu finanzieren. Die Person mit Behinderung kann sowohl die Leistungserbringenden wie auch die Form der Leistungserbringung wählen. Schliesslich soll auch die sozial- und finanzpolitische Steuerbarkeit der Behindertenhilfe erhöht werden. Die folgende Abbildung 1 veranschaulicht diese Reformziele des BHG. Die Person mit Behinderung kann sowohl die Leistungserbringenden wie auch die Form der Leistungserbringung wählen. Schliesslich soll auch die sozial- und finanzpolitische Steuerbarkeit der Behindertenhilfe erhöht werden.

Abbildung 1: Reformziele Behindertenhilfegesetz



Die letzten Jahre wurde sehr erfolgreich an diesen Themen mit allen relevanten Stakeholdern gearbeitet. Gleichwohl sind noch nicht alle Reformziele des BHG vollständig eingelöst:

- **Arbeit und Behinderung:** Im Bereich Tagesstruktur ist die Teilhabe an der Arbeitswelt noch zu erhöhen. Entsprechend werden hier derzeit Leistungen der ambulant begleiteten Arbeit aufgebaut (Supported Employment) und Zwischenschritte gefördert (z.B. Leiharbeit bei der kantonalen Verwaltung). Weitere Ausführungen unter <https://www.asb.bs.ch/alterbehinderung/behindertenhilfe/Zukunft-Arbeit.html>.

- **Leben mit Assistenz:** Personen mit Behinderung sollen über ihre Wohnsituation selbst entscheiden können. Dazu wurde ab dem Jahr 2017 ergänzend das Persönliche Budget¹ als Leistung eingeführt. Mit ihm können vergleichbar dem Assistenzbeitrag der IV Personen mit Behinderung selber zur Arbeitgeberin werden und durch ihre direkt angestellten Assistenzpersonen erbrachte Leistungen finanzieren. Seit der Einführung zeigten sich viele Hürden bei der Inanspruchnahme. Das Wohnen mit Assistenz muss daher zukünftig noch stärker als Leistung entwickelt und ausgebaut werden, um Personen mit einer Behinderung ein weitgehend normalisiertes und eigenständiges Leben fern aller stationären Strukturen zu ermöglichen.
- **Beratungsangebote:** Im Angebotssystem besteht eine Vielfalt an Trägerschaften und Institutionen, was zur Wahlfreiheit beiträgt. Ein wichtiger Erfolgsfaktor sind dabei die Beratungs- und Unterstützungsleistungen. Die unabhängigen Informations- und Beratungsstellen (INBES) unterstützen die Person mit Behinderung bei der Formulierung ihrer Sichtweise und ihres Bedarfs. Dies kann Personen mit Behinderung bei der Wahl- und Mitwirkungsmöglichkeit helfen, da die zahlreichen Wahlmöglichkeiten sonst zu einer Überforderung oder Nicht-Inanspruchnahme führen könnten.

Das Reformziel der kostenneutralen Überführung und der nachhaltigen Kostendämpfung konnte klar erreicht werden, ohne der Erreichung der anderen Ziele entgegenzustehen. Die Prognose zeigt ein stabiles System, dessen Leistungen sich in Übereinstimmung mit den Reformzielen der Behindertenhilfe entwickeln. Das Kostenwachstum aller Leistungen fällt gegenüber anderen Leistungen der sozialen Sicherung eher unterdurchschnittlich aus und schwächt sich im Vergleich zu den Vorjahren leicht ab.

5. *Sind die Zielsetzungen gemäss UNO-Behindertenrechtskonvention eingelöst?*

Ziel der UNO-Behindertenrechtskonvention (UN BRK) ist es, dass Personen mit Behinderungen ihre Rechte in gleichem Masse ausüben können wie Personen ohne Behinderungen. Die UN BRK umfasst eine Reihe programmatischer Zielsetzungen, über deren Erreichungsstand im Rahmen von periodischen Länderprüfungen berichtet wird. Wurde insbesondere im Bereich Wohnen (Art. 19) im Zuständigkeitsbereich der Behindertenhilfe bereits viel erreicht, ist die Umsetzung in anderen Lebensbereichen wie beispielsweise im Bereich Arbeit (Art. 27) ein weiterer kontinuierlicher Prozess, der insbesondere eine noch bessere Harmonisierung unterschiedlicher Leistungsfinanzierer und Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen erfordert. Dazu hat der Kanton Basel-Stadt jüngst ein entsprechendes interkantones Gefäss bei der Sozialdirektorenkonferenz (SODK) initiiert.

6. *Gibt es Handlungsbedarf bezüglich der Zielsetzungen und wenn ja, welchen?*

Der Handlungsbedarf wurde insbesondere im Rahmen der Erarbeitung der aktuellen Bedarfsplanung identifiziert und zeigt die Themen für die kommenden Jahre auf. Nach Ansicht von Expertinnen und Experten muss sich die Angebotsentwicklung in den Jahren 2023 bis 2025 insbesondere auf die Zunahme psychischer Beeinträchtigungen, die zunehmende Individualisierung der Gesellschaft und den Anstieg der Anzahl Personen mit schweren Verhaltensauffälligkeiten in Kombination mit schwerer kognitiver oder körperlicher Beeinträchtigung sowie schwerer Suchterkrankung ausrichten.


Als wichtiger Erfolgsfaktor wird zudem der Bedarfsermittlungsprozess derzeit bikantonal und unter Einbezug aller Stakeholder weiterentwickelt, da sich in der Umsetzung einige Herausforderungen hinsichtlich Nutzung des Instruments zeigten. Den IHP als Prozess der Auseinandersetzung mit

¹ Das Merkblatt ist einsehbar unter <https://www.asb.bs.ch/dam/jcr:980f4edb-3ee0-46e6-ad88-99475418cefd/Merkblatt%20Pers%C3%B6nliches%20Budget.pdf>

den eigenen Wünschen und Bedürfnissen noch stärker in den Vordergrund zu stellen, wird nicht nur für Wohnleistungen, sondern auch für eine personenzentrierte, inklusions- und sozialraumorientierte Ausrichtung der Arbeitsangebote ein entscheidender Faktor sein.

Weiteren Handlungsbedarf gibt es bei der Finanzierung der Betreuung durch Angehörige, was derzeit seitens Kanton als Leistung erarbeitet wird sowie bei der Wirkungsmessung, z.B. durch eine Befragung der Leistungsbeziehenden. Übergreifend werden die Themen Qualität und Qualitätssicherung sowie Wirkungsorientierung die kommenden Jahre verstärkt angegangen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatschreiberin