

**Der Grosse Rat  
des Kantons Bern**      **Le Grand Conseil  
du canton de Berne**

Donnerstag (Nachmittag), 21. November 2013

---

**Finanzdirektion****81      2013.1146      Interpellation 213-2013 SP-JUSO-PSA (Stucki, Bern)  
Behindertenleitbild und Behindertenbericht ab in den Schredder?  
Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates**

Vorstoss-Nr.:                    213-2013  
Vorstossart:                    Interpellation  
Richtlinienmotion:              
Geschäftsnummer:            2013.1146

Eingereicht am:                01.09.2013

Fraktionsvorstoss:            Ja  
Kommissionsvorstoss:        Nein  
Eingereicht von:                SP-JUSO-PSA (Stucki, Bern) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften:     2

Dringlichkeit verlangt:        Ja  
Dringlichkeit gewährt:        Ja                    05.09.2013

RRB-Nr.:                        1393/2013 vom 18. November 2013  
Direktion:                        Gesundheits- und Fürsorgedirektion  
Klassifizierung:                Nicht klassifiziert

**Behindertenleitbild und Behindertenbericht ab in den Schredder?**

Im Behindertenkonzept des Kantons Bern werden vom Regierungsrat folgende Kernsätze formuliert:

- Das kantonale Versorgungssystem unterstützt erwachsene Menschen mit einer Behinderung bei der selbstbestimmten Lebensgestaltung und bei der Teilhabe an gesellschaftlichen Lebensbereichen.
- Es orientiert sich am individuellen behinderungsbedingten Bedarf der Betroffenen und berücksichtigt deren individuelle Fähigkeiten und Möglichkeiten.
- Die Bereitstellung der Leistungen zur Deckung des individuellen behinderungsbedingten Bedarfs erfolgt in partnerschaftlicher Zusammenarbeit zwischen dem Kanton und den Leistungserbringenden.
- Die Abgeltung der Leistungen durch den Kanton erfolgt entsprechend dem individuell festgesetzten Leistungsanspruch und so weit als zweckmässig und möglich als Subjektfinanzierung.
- Der Kanton gewährleistet mittels geeigneter Rahmenbedingungen, Instrumente, Verfahren sowie durch die Ausrichtung von finanziellen Beiträgen eine qualitativ und quantitativ angemessene, regional ausgewogene, wirksame und wirtschaftliche Versorgung.

Angesichts des massiven Spar- und Abbaupakets im Rahmen von ASP erscheinen diese schönen Formulierungen fast zynisch. Und alle diejenigen, die anlässlich des neuen Finanzierungsausgleichs NFA im Jahr 2008 vor einem Abbau im Behindertenwesen gewarnt haben – sie alle scheinen heute Recht zu bekommen.

Anlässlich der Beratung des Behindertenberichts 2012 durch den Grossen Rat versicherte der Regierungsrat, die vorgesehen Massnahmen seien kostenneutral umsetzbar. Nun aber erhalten auch hier diejenigen Recht, die dies bezweifelten. Der Abklärungsaufwand für VIBEL wird auf-

wändig und teuer werden, weshalb die beiden Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt auch vorerst aus dem Projekt ausgestiegen sind und nun ausser dem Kanton Bern kein anderer Kanton in der Schweiz diese Richtung einschlägt.

Viele sogenannte «Frühchen» (Babys, die weniger als 1500 Gramm wiegen und in der Regel unreifer als 32 Schwangerschaftswochen sind) überleben heute viel häufiger als noch vor Jahren, leider jedoch oft mit schweren Behinderungen, und Menschen mit einer Behinderung werden heute älter als früher. Dies führt dazu, dass zusätzliche finanzielle Mittel benötigt werden. Der Regierungsrat aber macht das Gegenteil und spart bei der Betreuung von Menschen mit Behinderung – im Wohn-, Betreuungs- und Beschäftigungsbereich. Dies steht im klaren Widerspruch zu den im Voranschlag formulierten Wirkungszielen: Menschen mit einer Behinderung und/oder einem spezifischen Integrationsbedarf führen ein menschwürdiges und möglichst autonomes Leben und haben ihren Platz in der Gesellschaft.

Ich bitte den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Ist der Regierungsrat nicht auch der Meinung, dass Behindertenleitbild- und Konzept unter diesen Umständen kaum mehr menschenwürdig (für die zu Betreuenden wie für das Personal) umsetzbar sind?
2. Welche Konsequenzen ergeben sich für die Menschen mit Behinderung
  - a) in den Wohnheimen?
  - b) in den Werkstätten?
3. Welche Konsequenzen ergeben sich für das Personal?
4. Der ASP-Bericht zeigt, dass die Nettoausgaben bei Heimen für Menschen mit Behinderung unter den Mittelwerten der Vergleichsgruppen (Seite 108) liegen; der Bereich Betriebskosten pro Betreuungstag sogar die niedrigsten Nettoausgaben ausweist (S. 109). Weshalb kürzt der Regierungsrat die Finanzen ausgerechnet in diesen Bereichen derart?

### **Antwort des Regierungsrats**

Der Regierungsrat äussert sich zu den einzelnen Fragen wie folgt:

Zur Frage 1

Das Behindertenkonzept des Kantons ist gesamtschweizerisch betrachtet innovativ und zukunftsweisend. Zentrale Zielsetzung ist die Förderung von Selbstbestimmung, Wahlfreiheit, soziale Teilhabe und Eigenverantwortung von Menschen mit einer Behinderung. Verwirklicht wird dies insbesondere durch die Möglichkeit, sich beim Wohnen oder bei der Arbeit durch eine Assistenz betreuen zu lassen. Eine solche Angebotssteuerung lässt sich mit mehr oder weniger finanziellen Mitteln, sozusagen auf einem höheren oder tieferen qualitativen Niveau realisieren. Der Systemwechsel als solcher kann daher kostenneutral erfolgen.

Eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass die vorhandenen finanziellen Mittel auch bedarfs- und wirkungsorientiert eingesetzt werden, ist die Einführung eines dafür geeigneten Abklärungsverfahrens zur Ermittlung des individuellen behinderungsbedingten Bedarfs. Das geplante Abklärungsverfahren VIBEL wird die Mehrheit der heutigen Abklärungen in den Wohnheimen ersetzen und rund anderthalb Prozent der Gesamtkosten im Versorgungsbereich ausmachen. Dies ist eine gute Investition, wenn die knappen Ressourcen dadurch bedarfsgerecht gesteuert werden können und zugleich mehr Selbstbestimmung und Wahlfreiheit der Betroffenen ermöglicht wird. Das neue Abklärungsverfahren stiess bei SOCIALBERN, dem Arbeitgeberverband der Institutionen, teilweise auf Skepsis und Widerstand. Mittlerweile haben aber 34 Wohnheime und Werkstätten ihr Interesse angemeldet sich an der Entwicklung von VIBEL zu beteiligen. Auf Seiten der Betroffenen geniesst die Entwicklung des neuen Abklärungsverfahrens eine ungebrochene Unterstützung.

Der Systemwechsel selbst führt nicht zu Mehrkosten. Die behinderungspolitischen Zielsetzungen können durchaus auch auf einem tieferen Ausgabenniveau realisiert werden. Die finanziell angespannte Situation des Kantons Bern zeigt jedoch sehr deutlich, wie dringlich die Umsetzung des Behindertenkonzepts und die Einführung des damit verbundenen Abklärungsverfahrens ist. Der Kanton Bern muss künftig über geeignete Steuerungsinstrumente in der Versorgung des Behin-

derthenbereichs verfügen können.

Ein anderes Thema ist die demografische Entwicklung im Behindertenbereich. Menschen mit einer Behinderung erreichen ein immer höheres Lebensalter. Dadurch wächst die Zielgruppe des Versorgungsbereichs und gleichzeitig – aufgrund des zunehmenden Alters – auch deren durchschnittlicher Betreuungs- und Pflegebedarf. Die finanziellen Möglichkeiten des Kantons Bern vermögen diesen Entwicklungen nur bedingt Rechnung zu tragen, was dazu führt, dass sich immer mehr Personen immer weniger Mittel teilen müssen. Auf diese Weise bleibt die Versorgung zwar menschenwürdig, die Möglichkeiten der betroffenen Menschen zur individuellen Entwicklung und zur sozialen Teilhabe werden aber in der Tat eingeschränkt. Die Ursache dafür liegt jedoch in der Begrenzung der Ressourcen des Versorgungsbereichs und nicht im Systemwechsel.

Das Behindertenkonzept sieht zudem die Ausweitung bzw. Neudefinition der Anspruchsgruppen vor, die Zielgruppe wird im Sinne des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) definiert. Nicht die Berechtigung zum Bezug einer Invalidenrente soll massgebend sein, sondern die dauerhafte Einschränkung der sozialen Teilhabe, ganz im Sinne eines zeitgemässen Verständnisses von Behinderung. Ein Paradigmenwechsel, wie es die Umsetzung des Behindertenkonzepts darstellt, erfordert zur Gewährleistung der Praktikabilität und zur Kontrolle des Prozesses jedoch ein schrittweises Vorgehen. Deshalb wird vorläufig auf eine Umsetzung dieser im Behindertenkonzept angelegten Neudefinition der Zielgruppe verzichtet. Die für 2018 geplante flächendeckende Umsetzung des Behindertenkonzeptes wird sich vorerst auf IV-Rentnerinnen und IV-Rentner beschränken.

Zur Frage 2

In den Wohnheimen wird bei den Sparmassnahmen institutionsspezifisch vorgegangen. Dabei wird der Ist-Stellenplan mit dem Richtstellenplan verglichen. Bei der Berechnung des Richtstellenplans wird insbesondere die Platzzahl, die Art des Angebots (Wohnen, Wohnen mit Beschäftigung, Tagesstätte) und der Behinderungsgrad berücksichtigt. Liegt der Stellenplan unter der kantonalen Vorgabe, erhält das Wohnheim die notwendigen zusätzlichen Ressourcen. Liegt der Stellenplan mehr als 10 Prozent über dem Richtstellenplan, erfolgt eine Kürzung der Betriebsbeiträge. Menschen mit Behinderung in schlechter gestellten Wohnheimen erhalten damit eine bessere Betreuung und solche in personell gut dotierten eine reduzierte Betreuung.

In den Werkstätten und den Tagesstätten werden die Betriebsbeiträge aufgrund des Fehlens von Bedarfs-Kennzahlen linear gekürzt. Die Unternehmen können selbst entscheiden, wie die tiefere Abgeltung aufgefangen wird. Ist dies nicht oder nur teilweise über eine Verminderung des Sach- oder Verwaltungsaufwandes bzw. über eine bessere Rentabilität der Produktion möglich, so dürften eine Reduktion der Betreuung oder Lohnkürzungen unvermeidlich sein.

Zur Frage 3

Es ist mit einem Abbau von bis zu 220 Vollzeitstellen zu rechnen, sofern die Institutionen und Organisationen ihre Mindereinnahmen nicht mindestens teilweise mit Optimierungen und anderen Einsparungen auffangen können. Eine Jobbörse der GEF unterstützt – insbesondere in Hinblick auf den Personalmangel im Pflegebereich – die Vermittlung von Stellensuchenden innerhalb des Alters- und Behindertenbereichs. Die Jobbörse «myoda.ch» steht von den Sparmassnahmen Betroffenen vom 1. Oktober 2013 bis am 30. September 2014 zur Verfügung und wird bereits rege benutzt. Trotzdem ist aber davon auszugehen, dass einzelne Personen arbeitslos werden.

Zur Frage 4

Beim ersten Entwurf des ASP-Gutachtens lag der errechnete Referenzwert im Aufgabenfeld «Alters- und Behindertenbereich» deutlich über 100 Prozent und das ausgewiesene Sparpotential war entsprechend höher. Als Datengrundlage für den ersten Entwurf dienten dem BAK Basel die öffentlich zugänglichen Statistiken des Bundesamtes für Statistik. Im Rahmen der Möglichkeit, zu diesem Entwurf Stellung zu nehmen, sind diese Daten überprüft worden. Dabei waren die Daten für den angesprochenen Bereich aus Sicht des Kantons nicht immer nachvollziehbar. Aufgrund dieser Rückmeldung in der Stellungnahme mussten Anpassungen bei der Datenausgangslage vorgenommen werden. Diese führten zu einer Neu Beurteilung und der aktuellen Einstufung von

80 Prozentpunkten.

Der im ASP-Bericht errechnete Referenzwert – sei er bei 80 oder über 100 – muss im Behinder-  
tenbereich generell hinterfragt werden. Der Versorgungsbereich ist zu komplex und die Ange-  
bots- und Verwaltungsstrukturen der Kantone sind zu verschieden, als dass ein solcher Vergleich  
– so wichtig er auch wäre – wirklich einer kritischen Betrachtung standhält. Leider gibt es inter-  
kantonal keine Kennzahlen, welche einen aussagekräftigen Vergleich zulassen.

Der Regierungsrat weist im Übrigen daraufhin hin, dass einzelne ASP-Massnahmen in der Tat  
Bereiche betreffen, die unter dem in der ASP 2014 anvisierten Benchmarkwert (92 Prozent des  
schweizerischen Mittels) lagen. Bei einzelnen Aufgabenfeldern mit Benchmarkwerten über 92  
Prozent des schweizerischen Durchschnitts bestand nach Einschätzung des Regierungsrates  
allerdings kein Handlungsspielraum für nachhaltige Massnahmen in Topf 1. Um das für einen  
ausgeglichenen Finanzhaushalt notwendige Entlastungsvolumen trotzdem zu realisieren, sah  
sich der Regierungsrat deshalb gezwungen, auch bei grossen Kostenblöcken unter 92 Prozent  
des schweizerischen Durchschnittswertes, bei welchen er aber über einen Handlungsspielraum  
verfügt, Massnahmen zu beschliessen.

*(Die Haushaltsdebatte wurde unabhängig der Reihenfolge der Geschäfte im Detailprogramm in  
Themenblöcken zusammengefasst geführt. Deshalb erscheint der Wortlaut der Haushaltsdebatte –  
das heisst, die Diskussionen über die Traktanden 60–109 – gesamthaft unter dem Geschäftstitel  
«2013.0889 Bericht Angebots- und Strukturüberprüfung (ASP 2014)». Die Diskussion dieses Ge-  
schäfts findet sich unter 2013.0889-Wortlautdokument 2013.11.21-13.30-de.)*

*Die Interpellantin ist von der Antwort teilweise befriedigt.*